läns förvaltningarna i Danmark Finland Norge

rapport från länsdemokratikommittén

SOU 1980:53

läns förvaltningarna i Danmark Finland Norge

rapport från länsdemokratikommittén

SOU 1980:53

Statens offentliga utredningar
1980:53
Kommundepartementet

Länsförvaltningarna

i Danmark Finland Norge

Rapport från länsdemokratikommittén

Stockholm 1980

ISBN 91-38-05979-7
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1980

FÖRORD

I tilläggsdirektiv till länsdemokratikommittén (Kn 1976:04, Dir 1979:80) angavs att kommittén inför diskussionerna ang. en enhetlig regional samhällsförvaltning kunde finna skäl att beakta de erfarenheter som i detta sammanhang har vunnits i våra nordiska grannländer. Kommittén har därför låtit utarbeta föreliggande rapport. Här lämnas en samlad redovisning av hur de regionala samhällsförvaltningarna i Danmark, Finland och Norge vuxit fram och utformats. Rapporten kommer att utgöra viktigt underlagsmaterial i det fortsatta arbetet.

För arbetet har direktören Hans Waldenström (Danmark), professorn Christer Ståhlberg och lektorn Guy Isaksson (Finland) samt kanslichefen Håkan Hällman (Norge) svarat. Den sammanfattande jämförelsen har utarbetats av t f universitetslektorn Carl-Einar Stålvant.

LÄNSDEMOKRATIKOMMITTÉN

INNEHÅLL

I. JÄMFÖRANDE SAMMANSTÄLLNING ÖVER LÄNSFÖRVALTNINGEN I DANMARK, FINLAND OCH NORGE 13

1. Om några egenskaper hos regionkommuner 15

1.1 Termer 15

1.2 Problemet 17

1.3 Regionkommunernas egenskaper 19

1.4 Grov karaktäristik av de nodiska förvaltningssystemen 23

2. Några författningsreformer 27

2.1 Historik 27

2.2 Konstitutionella utgångspunkter 30

3. Samhällsomdaning och kommunreformer . 33

3.1 Den kommunala sektorns expansion 33

3.2 Kommunrationaliseringarna: lokal nivå 34

3.3 Kommunrationaliseringarna: regional nivå 36

3.4 Kriterier för regionkommun 38

4. Samhällsförvaltning på regional nivå 43

4.1 Regional och lokal statlig förvaltning 43

4.2 Statlig tillsyn visavi kommun/landskommun 53

4.3 Regional kommunal förvaltning 54

5. Stat, kommun och regionkommun: samspelsformer och verksamhetsinnehåll 57

5.1 Uppgifternas fördelning på olika huvudmän 57

5.2 Styrmedel: morot, piska och autonom expansion 60

5.3 Några centrala regionkommunala uppgifter 67

5.4 Planinstrument och planeringsprocess. 68

6. Reform, utvärdering, nya förslag 71

II. DANMARKS REGIONALA SAMHÄLLSFÖRVALTNING M M 79

1. Något om den historiska bakgrunden .. 81

2. Något om Danmarks författning och kommunalstyrelsens grundlagsförankring ... 83
3. 1970 års kommunalreform ... 87
4. Amtskommunerna ... 93
4.1. Indelning m m ... 93
4.2. Något om uppgiftsfördelningen mellan staten, amtskommunerna och primärkommunerna ... 96
4.3. Amtskommunernas uppgifter ... 102
4.3.1. Sjukhus ... 102
4.3.2. Social-och hälsovård utanför sjukhusområdet ... 107
4.3.3. Arbetsförmedling och särskilda sysselsättningsåtgärder 113
4.3.4. Utbildning ... 121
4.3.5. Kultur ... 124
4.3.6. Vägar ... 129
4.3.7. Kollektivtrafik ... 131
4.3.8. Regionplanering ... 135
4.3.9. Miljövård ... 146
4.3.10. Vattenförsörjning ... 150
4.3.11. Naturskydd ... 151
4.3.12. Värmeförsörjning ... 155
4.4. Amtskommunernas inkomster och utgifter ... 160
4.5. Amtskommunernas organisation ... 166
5. Huvudstadsområdet ... 179
6. Amtmannens ställning och uppgifter ... 189
6.1. Något om bakgrunden ... 189
6.2. Tillsynsrådet ... 191
6.3. Amtmannens övriga uppgifter ... 194
6.4. Statsamtutskottets betänkande ... 196
6.5. Inrikesministerns redogörelse i folketinget i maj-80 197
7. Något om den danska statsförvaltningen ... 199
7.1. Allmänt om ministerierna m.m. ... 199
7.2. Särskilt om miljöministeriet ... 206
7.3. Något om den lokala statsförvaltningen ... 208

BILAGOR:

Bilaga 1 De 14 amtskommunerna ... 211
Bilaga 2 Bekendtgørelse af Lov om lands- og regionplanlægning ... 213
Bilaga 3 Översikt av antalet medlemmar i det år 1978 valda huvudstadsrådet, fördelade på partigrupper ... 217

Bilaga 4 Utdrag ur inrikesministerns skriftliga redogörelse till folketinget den 7 maj 1980 (s 8794) 219

III. MELLANINSTANSFÖRVALTNINGEN I FINLAND Utveckling, nuläge och reformsträvanden 221

1. INLEDNING 223

2. HISTORISK TILLBAKABLICK ÖVER DEN REGIONALA UTVECKLINGEN OCH FÖRVALTNINGEN 227

2.1. Allmänt om den regionala utvecklingen i Finland 227

2.2. Befolkningsutvecklingen 229

2.3. Näringsstrukturens utveckling 231

2.4. Förvaltningsutvecklingen på regional och lokal nivå 235

- Kommunalförvaltningen 235
- Regionalförvaltningen 241
- Statens distrikts- och lokalförvaltningsmyndigheter 247
- Kommunalförbundsförvaltningen .. 252

3. REGIONALFÖRVALTNINGEN I FINLAND - EN NULÄGESBESKRIVNING 259

3.1. Länsstyrelsen 259

3.2. Statens distriktsförvaltning 266

3.3. Den regionala kommunalförbundsförvaltningen 271

3.4. Övriga förvaltningsorgan på regional nivå 275

4. REFORMSTRÄVANDEN RÖRANDE DEN REGIONALA FÖRVALTNINGEN 279

4.1. Reformsträvanden under ett drygt århundrade 279

4.2. Mellaninstansförvaltningskommitténs betänkande 286

- Målen för mellaninstansförvaltningsreformen 289
- Fyra modeller för mellaninstansförvaltning 294
- Förslaget till länsförvaltning . 297

4.3. Den fortsatta beredningen av mellaninstansförvaltningsreformen 303

4.4. Reformläget i maj 1980 307

5. FÖRVALTNINGEN AV HUVUDSTADSREGIONEN.. 319

IV. NÅGOT OM DEN NORSKA FYLKESKOMMUNEN M M 323

1. Utvecklingen av den lokala förvaltningen 325
1.1. Inledning 325
1.2. Bakgrund och historik 328
1.3. Fylkeskommunen 331
1.4. Stat, fylkeskommuner och kommuner 333
1.5. Behovet av reformer 336
2. Reformer i lokalförvaltningen 341
2.1. Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen 341
2.2. Principiella huvudmål för reformarbetet 342
2.3. Utveckling av fylkeskommunen 343
2.4. Förhållandet mellan fylkeskommunen och kommunerna .. 345
2.5. Tillsyn och kontroll av fylkeskommun och kommuner .. 345
3. De viktigaste resultaten av reformarbetet 347
3.1. Ny valordning 347
3.2. Omorganisationen av fylkeskommunen 348
3.3. Egen beskattningsrätt 348
3.4. Uppgiftsfördelning 348
4. Fylkeskommunens politiska och administrativa uppbyggnad 351
4.1. Fylkeskommunens främsta organ 351
4.1.1. Inledning 351
4.1.2. Fylkestinget 352
4.1.3. Fylkesutvalget 352
4.1.4. Fylkesordföranden 353
4.2. Strukturen i den fylkeskommunala förvaltningen 354
4.2.1. Det politiska organisationsmönstret 354
4.2.2. Fylkeskommunens administration 355
4.2.3. Teori och praktik 355
4.2.4. Fylkeskommunen som arbetsgivare 359
5. Fylkeskommunens uppgifter 361
5.1. Uppgiftsfördelning stat, fylkeskommuner-kommuner ... 361
5.2. Den statliga styrningen 363
5.3. Fylkeskommunens arbetsområde 365
5.4. Uppgifter inom hälsosektorn 365
5.4.1. Allmän översikt 365
5.4.2. Hälsoplaner för sluten sjukvård 368
5.4.3. Ramplaner för socialvården och den öppna vården 369

5.4.4. Fylkeskommunen tar över ansvaret för delar av barn- och nykterhetsvården 370
5.4.5. Andra former av fylkeskommunal planering inom hälso- och socialsektorn 370
5.4.6. Samordningsproblemet 371
5.5. Uppgifter inom trafiksektorn 379
5.5.1. Allmänt 379
5.5.2. Vägplaner 381
5.5.3. Den fylkeskommunala trafikplaneringen 382
5.5.4. Trafikärenden 383
5.5.5. Trafiksäkerhet 384
5.5.6. Skolskjutsar 385
5.6. Uppgifter inom undervisningssektorn 386
5.6.1. Styrning och administration 386
5.6.2. "Vidaregående skole" 387
5.6.3. Vuxenundervisning 387
5.6.4. Planer för utbyggnad av "vidaregående skole" 388
5.7. Uppgifter inom kultursektorn 389
5.8. Uppgifter inom näringslivssektorn 390
6. Fylkeskommunens roll i fylkesplaneringen 393
6.1. Inledning 393
6.2. Några nordiska jämförelser 393
6.3. Det norska plansystemet 395
6.3.1. Tre förvaltningsnivåer 395
6.3.2. Arbetsfördelningen mellan staten, fylkeskommunen och kommunen 396
6.3.3. Fylkeskommunens ansvar gentemot kommunerna i planeringsfrågor 398
6.4. Riktlinjer för planeringen på fylkesnivå 400
6.5. Fylkesplaneringen 402
6.5.1. Inledning 402
6.5.2. Fylkesplaneringens uppläggning 402
6.5.3. Den centrala behandlingen 404
6.6. Innehållet i de första fylkesplanerna 405
6.7. Den reella betydelsen av den första planeringsomgången 407
6.8. Fylkesplaneringens fortsättning 409
6.9. Igångsatta och planerade utvecklingsåtgärder 409

6.10. Förhållandet fylkeskommunen - kommunerna 411
6.11. Förhållandet till den statliga sektorplaneringen ... 414
7. Särförhållanden för Oslo-området 417
7.1. Oslo-områdets administrativa indelninge och ansvarsfördelning 417
7.2. Styrorgan i Oslo-området 417
7.3. Samarbetsformer 418
7.4. Erfarenheter av samarbetet 420
7.5. Oslo-regionens behov av regional organisation - organisatoriska reformer 421
8. Fylkeskommunens ekonomi 425
8.1. Direkt fylkesskatt 425
8.2. Konsekvenser för utgiftsfördelningen 428
8.3. Revision av skatteutjämningen 430
8.4. Det samlade finansieringssystemet i bruk 431
8.5. Fylkeskommunernas utgifter 433
8.5.1. Driftkostnader 433
8.5.2. Kapitalutgifter 435
8.5.3. De totala utgifterna 436
8.5.4. Affärsdrivande verksamhet 438
8.6. Fylkeskommunernas inkomster 439
8.6.1. Den kommunala sektorns finansiering 439
8.6.2. Fylkeskommunernas inkomster 440
8.6.3. Skattekraften i fylkeskommunerna 442
8.7. Oslos utgifter och inkomster 443
8.7.1. Inledning 443
8.7.2. Utgifter 443
8.7.3. Inkomster 444
8.7.4. Fylkeskommunal andel av Oslos ekonomi 445
8.8. Nytt intäktssystem för fylkeskommunerna 447
9. Den regionala statliga förvaltningen 453
9.1. Något om den statliga administrationen 453
9.1.1. Statsråd och departement 453
9.1.2. Den centrala förvaltningen 455
9.1.3. Den lokala statsförvaltningen 455
9.2. Kollegiala organ 457
9.3. Fylkesmannens tidigare dubbelställning 457
9.4. Den principiella synen på förvaltningsstrukturen ... 460
9.5. Behovet av samordning av den statliga verksamheten . 461

9.6. Fylkesmannens nya roll 464
9.7. Fylkesmannens kontor och dess bemanning 467
9.8. Demokratisk kontroll 470
9.9. Situationen idag 471
10. Erfarenheter av reformen-debatt och utvecklingstendenser 475
10.1. Reformarbetet i lokalförvaltningen 475
10.2. Det finansiella reformarbetet 476
10.3. Fylkesmannen och den lokala statförvaltningens fortsatta roll 482
10.4. Uppgiftsfördelningen stat-fylkeskommuner-kommuner .. 487
10.5. Fylkeskommunen ställning till kommunerna 490
10.6. Kontroversiella funktionsfrågor idag 496
11. Sammanfattning 501

Förteckning över vissa källor 507

Bilagor:

Bilaga 1 Översiktlig kartbild över de norska fylkeskommunerna, ur Kommunalförlaget AS kommunkalender "Norges fylkeskommuner och kommuner 1978-79 509
Bilaga 2 Lov om fylkeskommuner 511
Bilaga 3 Oversikt over Hovedkomiteens uttalelser 531

I. JÄMFÖRANDE SAMMANSTÄLLNING ÖVER LÄNSFÖRVALTNINGEN I DANMARK, FINLAND OCH NORGE

1. OM NÅGRA EGENSKAPER HOS REGIONKOMMUNER

1.1 Termer

Samhällsförvaltningen i de nordiska länderna är schematiskt sett ensartad. Av tradition bryts två tendenser i samhällslivets organisering: statligt centralstyre och lokalt självbestämmande. Man kan skilja mellan en lokal, en regional och en central nivå, kring vilka förvaltningsuppgifterna grupperar sig. Följande termer brukar motsvara varandra:

i Danmark skiljer man mellan ministerierna och de till dem knutna centrala förvaltningen samt den lokala statsförvaltningen. Den lokala nivån täcker såväl regions- och kommunalnivå. Den danska beteckningen för kommun på regionsnivå är amtskommun, motsvarande dels det svenska länet (som statligt förvaltningsområde) delvis också landstinget. Termen primärkommun användes liktydigt med kommun.

i Finland kallas nivån under centraladministrationen för mellannivån. Den är uppbyggd av tre typer av organ. Det statliga inslaget består av det från svensk förvaltningstradition övertagna länsstyrelseinstitutet samt av

distriktsförvaltningen. Myndigheternas verksamhetsområden avviker icke sällan från varandra. Distriktsmyndigheterna har ofta underställda lokala instanser - statens lokalförvaltning.

De byggs upp av kommuner som samverkar kring gemensamma ändamål.

i Norge utgörs den egentliga centrala administrationen av departementet samt de organ som brukar kallas "centraladministrasjon i tilknytning till departementene". Länsnivån motsvaras av fylket. Statlig lokalförvaltning är ofta uppbyggd med fylket som distriktsområde. Men den kan också operera inom kommunen, den geografiskt minst omfattande självstyrelseenheten. Analogt kallas då nivån ovanför fylkeskommunen.

För att sammanfatta:

Länsnivån mellan amts-fylkesnivån i de nordiska ländernas samhällsförvaltning är uppbyggd av institutioner med olika ursprung, uppgifter och territoriell täckning. Grovt sett finns följande fyra varianter:

A Samordnad statlig förvaltning uppbyggd på en territoriell bestämning: länsstyrelseintitutet

B statlig förvaltning på mellannivå underställd sektoriellt/funktionellt organisaerad central myndighet, ibland

C självstyrelseorgan på länsnivå, utövande självstyre enligt direktval-demokrati-regler (landsting, fylkeskommun, amtskommun)

Ett annat rekvisit för självstyrelseorganen är deras rätt att själva beskatta kommuninnevånarna.

D samarbetsorgan i form av kommunalförbund, emellanåt sammanfallande med länsområdet, emellanåt täckande färre antal kommuner och i allmänhet upprättade för att hantera särskilt samarbetsproblem. Uttaxering sker indirekt; via medlemskommunerna. Ännu större samarbetsregioner kan bildas när landsting ingår i kommunalförbund. Styrelseorgan utses indirekt via ingående kommuner.

1.2 Problemet

Två inslag dominerar reformsträvandena, som de framgår ur direktiven till "vidgad länsdemokrati (och tilläggsdirektiven) vilka blivit styrande för dispositionen av denna rapport:

a att i framtiden stärka landstingskommunen och därmed vidga utrymmet för kommunal självstyrelse

b att vidga "det folkliga inflytandet" över den regionala samhällsverksamheten

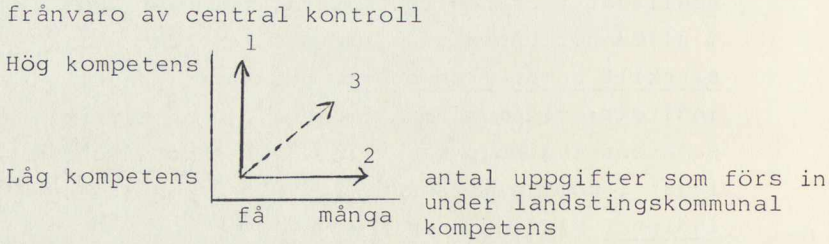
Dessa direktiv är inte entydiga. De täcker flera olika möjligheter. När det gäller ett stärkande av landstingskommunen - den institution som beskrivits i C ovan - skulle det kunna innebära

1 vidgad självbestämmanderätt; men uppgifterna konstanta

2 vidgade uppgifter; men konstant grad av självbestämmande

3 att såväl grad av självständighet som antalet uppgifter växer tillsammans

fig 1. stärkande av landstingskommun: rörelseriktningar



Även uttrycket "ett vidgat folkligt inflytande" kan vara problematiskt. Det kan tolkas som en demokratisk ansvarighetsprocess via röstsedeln. Demokratisk legitimering skapas på ett direkt sätt. Men uttrycket kan också tolkas som en hänvisning till olika former av indirekt kontroll och legitimering. Ett exempel är när landstingen i egenskap av regional valkorporation utser ledamöter i länsstyrelse och lekmannastyrelser. En annan typ av argumentation är att hävda att det folkliga inflytandet garanteras av befintliga konstitutionella former under offentlig insyn. Denna tolkning torde dock vara av mindre intresse för denna genomgång.

I tilläggsdirektiven talas om olika modeller för folkligt inflytande över regional samhällsverksamhet:

modell 1 KOMMUNALISERING	överförande av uppgifter från länsstyrelse och andra statliga myndigheter till landstingskommuner
modell 2 ÖKNING LEKMANNAINSLAG	stärka folkligt inflytande över verksamhet som bedrivs av länsstyrelse och andra statliga organ utan ändring av huvudmannaskap
modell 3 FUSIONEN	successiv sammansmältning av länsstyrelse och landstingskommun till enhetlig regional samhällsförvaltning p.g.a. att gränserna mellan förvaltningarna blir mindre markerade

I sammanhanget "kan det finnas skäl att beakta de erfarenheter som har vunnits i våra nordiska grannländer".

Avslutningsvis finns därför anledning att ställa reformutvecklingen i grannländerna mot de utvecklingslinjer som skisseras i modellerna.

1.3 Regionkommunernas egenskaper

För att kunna gå vidare och jämföra de nordiska ländernas mellannivåer i politik och förvaltning måste vi ha något instrument efter vilket likheter och olikheter kan mätas, paralleller och kontraster framhävas. Utan att binda språkbruket till någon förekommande institution, föreslår jag att vi kallar detta mellanled för regionkommunen. En sådan politisk/administrativ enhet kan karaktäriseras med avseende på bl.a. följande egenskaper:

- en demokratisk-legitimerande kanal för "folkligt inflytande": styresorgan som utses genom direkta eller indirekta förfaranden

- en koncentrationsdimension med avseende på lokaliseringen av beslutskompetens: hög resp. låg grad av delegering till lokala organ, underställningsförfarande m.m.

- en befogenhet/kompetensaxel med avseende på arten av reglerings-, styrnings- och övervakningsbefogenheter: om den är sektoriell eller heltäckande (funktionell domän)

- en huvudmannaskapsaxel vars poler utgöres av staten och den lokala självstyrelseenheten, kommunen.

- en geografisk-territoriell dimension som innebär att administrativa gränslinjer dras samordnat för alla myndighetsfunktioner, eller om det föreligger hög grad av inkongruens mellan olika myndigheters geografiska distrikt.

Här urskiljda egenskaper skär tvärs över de ofta hörda begreppen kommunalisering och decentralisering. I princip är det tänkbart att en långtgående decentralisering (lokal-lokalisering) av statlig verksamhet är möjlig utan att frågan om huvudmannaskap behöver beröras. En andra möjlighet är att det sker en urholkning av primärkommunala uppgifter till förmån för "kommunal centralisering" på landstingsnivå. (Denna fråga är mycket diskuterad i såväl svenskt som norskt reformarbete, där det explicit förnekas att landstingskommunen kan vara någon "överkommun"). Eftersom det är svårt att arbeta med alla dessa dimensioner på en gång utnämner vi frågorna om omfattning av beslutskompetens och om huvudmannaskap till huvudaxlar i ett egenskapsschema för regionkommunen. De fyra grundmodeller vi då erhåller är de inledningsvis nämnda fyra typerna av regionala förvaltningsorgan som förekommer i de nordiska länderna. Teoretiskt sett är typerna däremot inte uttömmande.

Fig. 2. regionkommunmodeller.

	huvudmannaskap kommun	
kommunalförbund	länsparlament	
ad hoc/sektorskompetens	allomfattande kompetens	befogenhet
statlig sektoriell förvaltning	samordnad statlig regionförvaltning	
	stat	

Skillnaden mellan kommunalförbund och länsparlament torde vara klar: den förra bygger på närvarorätt för alla medlemskommuner; i den senare är det partiernas styrka inom det större geografiska området som avgör sammansättningen av länsparlamentet. De bägge kommuntyperna representerar således olika former för demokrati: den direkta och den indirekta. I och för sig behöver inte den grad av beslutskompetens som tillerkänts. kommunen sammanfalla med demokrati/form axeln. Det är fullt tänkbart att bilda ett starkt länsparlament som är uppbyggt av de ingående kommunerna: ett slags federalt organ på regionnivå. Omvänt gäller att i praktiken befinner sig nog den motsvarighet vi har till "länsparlamentet" - landstingen - långt ifrån en helt genomförd regional självstyrelse. Landstingets kompetens ligger inom flera men ändock begränsat antal sektorer. I det norska amtskommunfallet finns också spärregler via utjämningsmandat som gör att småkommuner icke riskerar att bli åsidosatta i den regionala instansen; ett drag som kan sägas härröra från kommunalförbundsidén.

En andra komplikation rör den vänstra sidan av

schemat-sektorskompetensen. Myndigheters geografiska verksamhetsområden kan vara splittrade. I det svenska fallet skiljer sig exempelvis televerkets; högskolans och fiskeristyrelsens distriktsindelningar sig åt. Det kan förstås finnas naturliga anledningar till sådana gränsdragningar; men det torde vara klart att samordningsproblemen accentueras av geografisk splittring. Systemet blir starkt segmenterat mellan av varandra oberoende organ. Om vi ser på kommunalförbundet så kan man här tänka sig ett mer eller mindre fragmenterat system beroende på om medlemmarna i förbunden varierar från en gemensam angelägenhet till en annan. Ett sådant "differentierat kantonförbund" som regionkommun utmärks av extrem decentralisering och låg grad av central samordning.

Om vi konstaterar ett sådant mönster med dess motpol på den undre delen av schemat: den statliga respresentationen så utgöres den av en stark, regionalt samordnad statsförvaltning. Den kommunala självstyrelsetraditionen har inget utrymme. Det lokala inslaget tillvaratas av en statlig lokalförvaltning. Systemet blir starkt centraliserat. Om jämlikhet, effektivitet och likformighet är värdeord som står för en sådan länsförvaltning så torde egenskaper som mångfald, variation och valfrihet kännetecknа den decentraliserade samverkan mellan små kommuner som besrivits ovan.

En regionkommun kan enligt detta synsätt vara något ganska sammansatt: alla de egenskaper som identifierats och diskuterats återfinnes knappast i något verkligt system. Men schemat är en hjälp för att återfinna de drag och tendenser som i högre eller mindre grad karakteriserar de nordiska regionkommunerna.

Följande drag kan skönjas hos våra grannländer i för-

hållande till vårt eget land:

Finland: en samordnad statlig regionförvaltning, men med begränsade befogenheter som kompletteras av beslutsföra centrala sektorsmyndigheter, hög grad av splittring i distriktsindelning samt med kommunalintresset tillvarataget genom indirekt representation i kommunförbund för olika frågor

Danmark: samordnad men begränsad statlig regionförvaltning med vissa lokala befogenheter; starka sektorsorgan; direktdemokrati regionkommunen.

Norge: samordnad statlig regionförvaltning; sektorsorgan som delvis samstämmes på fylkesnivå; fylkesting som direktväljes och som har betydande administrativa resurser; reformriktning mot ökat antal uppgifter för region-självstyrelseorganet.

Sverige: en starkt utbyggd statsförvaltning på det regionala planet; vissa fristående sektorsorgan; ett expanderande landstingsinstitut; och olika former för sammanblandning av statliga och regionkommunala uppgifter och ansvarsutkrävanden.

1.4 Grov karaktäristik av de nordiska förvaltningssystemen

Härutöver kan det vara på plats att erinra om vissa centrala skillnader i politisk kultur mellan, å ena sidan, Sverige-Finland, och å andra Danmark-

Norge.

- I det svensk-finländska systemet ingår självständiga centrala ämbetsverk, som icke är underkastade direktiv från chefen för departement under vilket de sorterar, utan endast från hela regeringen och inom formellt fixerad ordning. Inom denna ram avgör ämbetsverken alltså på egen hand och på eget ansvar hur gällande bestämmelser skall tillämpas.

- I det dansk-norska systemet, som överensstämmer med förhållandena i de flesta andra europeiska länder, är förvaltningsgrenarna däremot underordnade vederbörande minister (MINISTERSTYRE). Många verkställande funktioner fullgörs alltså inom ministerierna. Över tid har denna skillnad tenderat att minska, så att ministerierna i ökad utsträckning agerar som politiska stabs- och planeringsorgan. Men skillnaden har betydelse för det sätt varpå ansvar utkrävs av ministrar (och också för deras tidsbudget vad avser handläggning av besvär av förvaltningsbeslut).

- Offentlighetsprincipen är bäst förankrad i svensk och finländsk förvaltningstradition.

- Den svenska och finländska regionala statsförvaltningen med landshövding och länsstyrelse hade åtminstone tidigare en mycket stark ställning, kanske påminnande om den franska prefekturen. I Danmark och Norge had amtmannen resp. fylkesmannen mindre betydelse, dels p.g.a. större centralisering till statsdepartementet, dels också p.g.a. andra lokala statsmyndigheter utanför amt- och fylkesmännens kontroll.

- I norsk och dansk tradition har dualismen landsting (sekundärkommun) - statsförvaltning inte varit lika

framträdande som i Sverige. Skillnaderna har varit två: dels har amts/fylkes-mannen haft vittgående kontrollrätt visavi kommunerna, dels också samtidigt varit statsmaktsrepresentant i länet och medlem av regionfullmäktigförsamling.

Efter denna exkurs är det dags att erinra om gemensamma och unika drag i den nordiska kommunala självstyrelsen som skiljer den från det normala mönstret i Västeuropa.

- o självstyrelsetraditionen är stark - valdeltagandet är nästan lika stort som i nationella val

- o inslaget av kommunalvägen rekryterade riksdagsledamöter är ett politiskt karriärmönster som kanske är starkast i Sverige, men som också förekommer i grannländerna i en ovanligt hög utsträckning

Utanför Norden är

- o den kommunala verksamheten ofta mindre omfattande och mer beroende av att underställas statlig översyn och efterhandskontroll

- o kommunerna mindre och resursfattigare i brist på indelningsreformer och rätt till eget skatteuttag annat än via fastighetsbeståndet.

2. NÅGRA FÖRFATTNINGSREFORMER

2.1 Historik

De nordiska länderna kan se tillbaka på en lång tradition av lokalt självstyre och länsförvaltning med självstyrelseinslag. Statsmaktens representant i länet - landshövdning, amtmän, hade delvis funktionen som kungens representant men fullgjorde också centrala uppgifter i lokalt/regionalt uppbyggda instanser. Över tid bröts en enhetlig statsförvaltning ned i flera myndigheter, i första hand bröts militära och kyrkliga förvaltningar ut.

De första kommunallagarna kom till i mitten av 1800-talet. 1837 tillkom de norska "formannskapslovene". Med dessa nya lagar lades grunden för det norska systemet med folkvalda organ där medborgarna själva kan bestämma över viktiga förhållanden i det egna lokala samhället.

De folkvaldas makt var likafullt länge begränsad till områden som skolväsen, vägar och kyrkliga frågor samt fattigvård. Den största makten och de viktigaste besluten låg fortfarande hos statsmakterna.

Samtidigt med att "formannskapet" bildades i kommunerna tillskapades ett "amtformannskap"

på fylkesplanet. (År 1918 återgick amtet till det gamla namnet fylket, som var det ursprungliga namnet på ett landområde och amtmann blev fylkesmann). Denna församling blev det främsta politiska organet i fylket och var fram till år 1964 sammansatt av en representant från varje landskommun. Ordföranden i landskommunen var självskriven medlem av fylkestinget. Vid voteringar räknades varje ordförandes röst som en röst. Fylkesmannen var ursprungligen församlingens självskrivna ordförande. Efter en reform 1921 utsåg fylkestinget självt ordförande bland sina medlemmar. Fylkesmannens närvarorätt har numera upphört.

Den danska utvecklingen har vissa beröringspunkter med den norska. Självständiga amtskommuner lades fast i och med 1841 års inrättande av s.k. amtsråd. I likhet med Norge ingick inte alla städer i amtskommunen.

I Sverige framstår 1862 års förordningar om kommunstyrelse på landet, i stad, om kyrkostämma med skolråd och om landsting som avgörande för den moderna lokala och regionala självstyrelsen.

För Finlands del kan uppkomsten av det nuvarande kommunalväsendet lokaliseras till 1865 då förordningen angående landskommunernas kommunalförvaltning avgavs. Denna förordning var principiellt betydelsefull bl.a. därför att den innebar att kommunalförvaltningen skiljdes från den kyrkliga församlingsförvaltningen. Dessutom innebar den att en ny kommunal förvaltningsorganisation, kommunstämman (kommunalstämman), grundades för att handha kommunens förvaltningsangelägenheter. Den världsliga och kyrkliga verksamheten på lokalnivån separerades dock inte totalt vid denna tidpunkt. De kommunala gränserna följde församlingarnas gränser och bildandet av en ny kommun var fortfarande beroende av grundandet av en ny församling.

Genom städernas kommunalförordning från 1873 strävade man bl.a. till att förenhetliga och utveckla det brokiga systemet av förvaltningsmodeller. Detta skulle bl.a. ske genom att göra det obligatoriskt för städer av en viss storlek att grunda ett representativt organ för handhavandet av stadens angelägenheter.

Det finns i det finländska fallet också skäl att närmare dröja vid kommunalförbundsförvaltningen. Det finska mönstret avviker från de västnordiska länderna där inslag av regionkommunalt självstyre haft en annan genomslagskraft i förhållande till att bilda frivilliga sammanslutningar av primärkommuner.

Redan under slutet av 1800-talet möjliggjorde den då gällande kommunallagstiftningen en för flera kommuner gemensam förvaltning i form av gemensamma kommunalstämmor.

De flesta interkommunala förvaltningar rörde sinnessjuk- och tuberkulosvårdens områden. Det fanns 1929 13 interkommunala sinnesjukhus, 14 interkommunala tuberkulossanatorier och sex interkommunala arbetsinrättningar. Däremot fanns det endast fem exempel på kommuner som gemensamt upprättat vanliga kommunala sjukhus och inom skolväsendet inskränkte sig det interkommunala samarbetet till gemensamma folkskoledistrikt i kommunernas gränsområden.

Inom ramen för gällande lagstiftning saknade emellertid dessa sammanslutningar en självständig organisation. Det tilltagande kommunala samarbetet krävde därför reformering av lag-

stiftningen på detta område. Det skedde 1932 då man skapade kommunalförbundssystemet.

Intressant är även utvecklingen för den statliga länsförvaltningen.

Trots Finlands införlivande med Ryssland bestod den gustavianska förvaltningsapparaten i stort. Centralförvaltningen ombesörjdes av expeditioner och för olika förvaltningsgrenar grundade centrala ämbetsverk. Den viktigaste myndigheten på regional nivå var länsstyrelsen som leddes av en guvernör. Länsstyrelsens kompetens var mycket vidsträckt. En central uppgift var laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen.

Redan under 1800-talet började man emellertid överföra vissa av länsstyrelsens uppgifter till speciella statliga distriktsförvaltningsmyndigheter. Bl.a. grundades 1885 folkskoleinspektörstjänster i varje län - en reform som inte alls tilltalade prästerskapet som tidigare handhaft dylika uppgifter. Genast i början av 1900-talet grundades statliga distriktsmyndigheter för nästan varje förvaltningsgren. Denna utveckling betydde början till en organisatorisk splittring av den staliga förvaltningen på regional nivå, bl.a. p.g.a. att de enskilda distriktsmyndigheternas verksamhetsområden ofta dels avvek från varandra, dels avvek från länsindelningen.

Under 1900-talet har indelningsreformer och kompetensfördelning mellan olika former för kommunala och statliga organ stått centralt i reformarbetet i alla länderna. (Se avsnitt 3.)

2.2 Konstitutionella utgångspunkter

En i alla länderna orubbad princip är att det är

ytterst statsmakterna som äger reglera kommunernas indelning och kompetens. Kommuninstitutet har formellt sett en svagare ställning i Norge men denna konstitutionella skillnad torde praktiskt sett vara av mindre betydelse.

I den danska grundlagen § 82 föreskrivs att kommunernas rätt att självständigt sköta sina angelägenheter (under statens tillsyn) regleras genom lag. I detta ligger, på motsvarande sätt som i Sverige, att grundlaget garanterar och skyddar kommunernas existens som självständiga förvaltningsenheter och att den kommunala självstyrelsen inte kan upphävas genom lag, medan däremot avgränsningen av de angelägenheter som innefattas i den kommunala självstyrelsen, den s.k. kommunalfullmakten kan bestämmas i lag. Den verkliga omfattningen av kommunalstyrelsens befogenheter blir sålunda beroende av den vid varje tidpunkt gällande lagstiftningen. De kommunala myndigheternas makt kan alltså, liksom i Sverige, ytterst ses som ett utflöde av den danska statsmakten. Den nyss nämnda grundlagsbestämmelsen infördes redan i 1849 års grundlag. Av förarbetena framgår att huvudsyftet med den bestämmelsen var att garantera medborgarna en allmän rösträtt till kommunalbestyrelserna vilket numera regleras av den särskilda kommunala vallagen.

Detta att kommunerna är självständiga förvaltningsenheter kommer också till uttryck i att de enskilda ledamöterna i amtsråd och kommunalbestyrelser inte har någon allmänt underordnad ställning i förhållande till någon högre myndighet. De kan visserligen ådraga sig straffansvar och skadeståndsansvar för olagligheter i utövan-

det av uppdraget, men de kan inte åläggas något administrativt disciplinansvar. Statliga myndigheter kan sålunda bara när det finns någon särskild rättsgrund därtill ge amtsråd eller kommunalbestyrelser direktiv ("tjänstebefallningar"). Det finns inte heller någon överordnad myndighet som har en allmän befogenhet att ändra ett amtsråds eller en kommunalbestyrelses beslut eller att handla i dess ställe.

I Finland baserar sig förvaltningen på länsnivå på 50 § i regeringsformen från 1919. I nämnda paragraf stadgas att "för den allmänna förvaltningen skall Finland förbliva indelat i län, härad och kommuner". Vidare slås fast att ändring i länens antal stadgas genom lag samt att övriga ändringar i den administrativa indelningen bestäms av statsrådet. I 51 § stadgas att länsförvaltningen handhas av landshövdning.

I motsats till övriga nordiska länder saknas Norges grunnlov (från år 1814) varje stadgande om kommunal och fylkeskommunal självstyrelse. Någon lag som ger allmänna bestämmelser om uppgiftsfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner finns inte. Men både fylkeskommuner och kommuner är, liksom i Sverige, pålagda en rad uppgifter genom speciallagstiftning av olika slag. Viktiga exempel är "vegloven, grunnskoleloven, lov om vidaregående opplaering, sykehusloven" och "bygningsloven".

Uppgiftsfördelningen bestäms också genom beslut av Stortinget, regeringen och departementet. Statsmakterna kan när som helst besluta om ändrade gränser för den kommunala kompetensen och sålunda direkt påverka innehållet i denna. Stortinget kan besluta att en samhällsuppgift skall lösas enbart av staten, av fylkeskommun enbart, av kommunerna enbart, eller av två eller flera av dessa gemensamt.

3. SAMHÄLLSOMDANING OCH KOMMUNREFORMER

3.1 Den kommunala sektorns expansion

Efterkrigstiden har medfört att den s.k. offentliga sektorn expanderat starkt i samtliga nordiska länder. Även om man inte är enig om hur dess yttre gränser skall dras, än mindre hur dess omfattning och resursförbrukning är, så är det uppenbart att inom den del av offentlig verksamhet som inte enbart utgör ekonomiska transfereringar, så har den kommunala och region-kommunala sektorn ökat relativt set mest. Statskontrollkommittén anger i SOU 1980:10 att landsting och kommuner från att 1950 ha tagit ca 8 % av landets totala produktion i anspråk, nu tar drygt 24 % i anspråk[1].

För Norge gäller att under efterkrigstiden kunde kommunalförvaltningen disponera närmare 6,5 % av den norska bruttonationalprodukten i skatter och avgifter. Under 1970-talet har denna andel kommit upp till mellan 14 - 15 %.

För Danmark saknas helt jämförbara siffror, men det är klart att proportionerna mellan stat och

1) Statens andel anges till 10 resp. 12 %.

kommun där ser något annorlunda ut. Av de samlade inkomsterna år 1976 tog det allmänna in ca 43 %, uppdelat på stat ca 70 %, primärkommun ca 22 % och regionkommun 8 %. Av statens utgifter svarade amtskommunen för proportionellt sett mer, ca 12 %.

Motsvarande tendenser är iakttagbara även för Finlands del, även om den offentliga sektorn relativt sett är något mindre där, och att man då bör beakta att kommunförbundens uppbörd sker via medlemskommunerna.

3.2 Kommunrationaliseringarna: lokal nivå

Ett grundläggande argument för efterkrigstidens kommunindelningsreformer har varit att skapandet av större och bärkraftigare kommuner är en förutsättning för ökad kommunal självstyrelse och ökad medborgerlig service. I Sverige har det lett till att antalet kommuner under perioden 1951-1976 minskat från 2 498 till 277 (1 januari 1980 279). Av dessa är över hälften mindre än 20 000 invånare, medan 11 härbärgerar fler än 100.000.

Ett analogt reformarbete tog fart genom den s.k. småkommunkommittén i Finland under 60-talet.

Tabell 1 Antal kommuner i de nordiska länderna

land	kommuner	mellan(sekundär)nivåkommuner
Danmark	275	14 (13 + Köpenhamn)
Finland	464	12
Norge	454	19 (18 + Oslo)
Sverige	279	26 (23 + 3 kommuner utanför landsting)

Dess förslag ledde till en klar nedgång i kommunantalet under slutet av 60- och början av 70-talet. 1960 fanns i Finland 548 kommuner. 83 av dessa har idag försvunnit genom kommunsammanslagningar. P.g.a. lokalt motstånd har reformplanerna dock inte kunnat förverkligas fullt ut. För att uppnå de drygt 300 som refomkommissionen föreslog, krävs en minskning med ytterligare ca 150 kommuner.

I Danmark ledde behovet av att dels lösa indelningsfrågorna, dels också att få till stånd en modernare styrelseform för kommunerna och amtskommunerna till att det 1958 tillsattes en brett sammansatt kommunallagskommission.

Redan under det pågående utredningsarbetet i kommunallagskommissionen genomfördes med början år 1962 en frivillig kommunsammanläggning av totalt 398 kommuner. Som ett resultat av kommunallagskommissionens arbete antog folketinget år 1967 en lag om revision av den kommunala indelningen.

Enligt indelningslagen skulle den kommunala indelningen omkring städerna göras så att "bysamfund" som låg i flera kommuner men som kunde betraktas som sammanhörande normalt kom att höra till en och samma kommun, "en by - en kommun" - principen. Vid bedömningen skulle avgörande vikt läggas vid de befolkningsmässiga, sysselsättningsmässiga och ekonomiska förhållanden som knöt samman de enskilda kommundelarna. Vidare skulle det eftersträvas att kommunerna blev tillräckligt bärkaftiga enheter. De borde alltså bli så stora att de utgjorde ett lämpligt underlag för att självständigt sköta de kommunala uppgifterna.

Före indelningsreformen fanns det 1837 enheter, varav 87 "köpstäder" och 1300 sognekommuner. I likhet med utvecklingen i Sverige skapades en "enhetskommun" med samma status. Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner har uppgifter både som primär- och amtskommuner.

Resultatet av sammanläggningen av primärkommuner resp. amtskommuner i Danmark blev att antalet primärkommuner efter kommunalreformen uppgår till 275.

Den norska kommunindelningsreformen startade år 1958, då man hade 744 kommuner. Topografiska förhållanden och bosättningsmönster satte snäva gränser för en uniformering av kommunerna. För närvarande finns i Norge 454 kommuner. Av dessa är 47 bykommuner. Mer än hälften har mindre än 5.000 invånare.

Sammanfattningsvis kan sägas att medan man i Sverige och Danmark lagt samman mindre enheter till större kommuner med bättre resurser att utföra sina uppgifter, valde man i Norge att bygga ut en stark fylkeskommun som en garanti för en stark samhällsförvaltning inom större geografiska enheter. I Finland har reformarbetet stött på svårigheter. Antalet kommuner är alltfort stort. Småkommunproblemet hanteras genom kommunalförbundsinstitutet. I det svenska reformarbetet finns däremot krafter som arbetar för färre och större primärkommuner.

3.3 Kommunrationaliseringarna: regional nivå

Fr.o.m. år 1971 finns 23 landstingskommuner i Sverige. I princip gjordes varje län till landstingskommun. Gotland, Göteborg och Malmö är kommuner utanför landstingskommun. Vissa särskilda bestämmelser gäller för Stockholms landstingskommun. Ett genomgående drag i alla länderna är f.ö. att huvudstadsregionerna erhållit särskilda lösningar.

Även om länen som statlig regional instans varit oomtvistade i finländsk debatt, så har indelningsgrunderna för och länens antal inte varit det.

År 1946 tillsattes en kommitté som fick i uppdrag att utreda problemen kring länsindelningen. I sitt betänkande rån 1953 föreslog kommittén att landet indelas i 15 län, vilket skulle ha betytt att fem nya län grundas; Mellersta Österbottens, Mellersta Finlands, Norra Karelens, Björneborgs och Tammerfors län. Utgående från det här stiftades 1965 en lag om länens antal (353/56), vilket innebar att Norra Karelens och Mellersta Finlands län grundades fr.o.m. 1960. Härigenom steg länens antal till 12, dvs. detsamma som i dag.

Under slutet av 50-talet började man utreda möjligheterna att grunda ytterligare flera län i överensstämmelse med den ovannämnda kommitténs förslag. År 1960 framförde Tammerfors länskommitté förslag om att ett län med samma namn bör grundas, vilket även resulterade i att man 1962 stiftade en ny lag om länens antal (201/62). Enligt lagen bör förutom Tammerfors län även Satakunda län grundas.

Länsjusteringarna har dock inte genomförts. Orsakerna är många och varierande. En politiskt betydande och reformhämmande faktor är att de nya länsgränserna också skulle innebära förändringar i valkretsindelningen för riksdagsval. Reformen motarbetas framför allt av de riksdagsmän, vilkas väljarkår skulle spjälkas upp på två län.

Danmark - Efter det att kommunallagskommissionens

arbete krönts med framgång tillsatte inrikesministern en kommunalreformkommission.

Denna kommission fick bl.a. till uppgift att lägga fram förslag till bildande av nya amtskommuner och till ändring av den kommunala indelningen i stadsområdena samt också att särskilt undersöka indelningsfrågorna rörande Århus, Odense och Ålborgs städer.

Indelningslagen gav kommunalreformkommissionen möjlighet att lägga samman två eller flera amt. Antalet amt var vid den tiden 22, men tre amt var i sin tur indelade i flera s.k. amtsrådskretsar, varför det totala antalet amtsråd var 25. Redan då var det en allmän uppfattning såväl i folketinget som i kommunala kretsar att antalet amt skulle minskas för att möjliggöra dels en mer omfattande och samordnad planering, dels en decentralisering av en rad statliga uppgifter till de nya amtskommunerna. Reformkommissionens ståndpunkt blev att det borde finnas 14 amt i Danmark, 13 nya amt och Köpenhamns amt. Detta amt, liksom primärkommunerna i Köpenhamns amt, Köpenhamn och Frederiksberg, hölls utanför den nya indelningslagen, eftersom man väntade en särlösning för hela huvudstadsområdet.

Norge - Traditionella fylkesgränser har bibehållits. Landet är indelat i 19 fylken, varav Oslo samtidigt också är kommun. Fylket Oslo har fylkesman gemensam med Akershus.

3.4 Kriterier för regionkommun

Indelningsreformerna för kommunerna (primär-) har i allmänhet föregåtts av ett intensivt kartläggningsarbete för att finna kriterier på lokala kontaktmönster som s.a.s. bygger upp "naturliga" lokalsamhällen kring olika bebyggelsekärnor. I vissa fall har sammanläggnings- och avspjälkningsbeslut lett till lokala reaktioner. I stort sett har man lyckats skapa

färre och större kommungemenskaper, låt vara med ofta förlorad direktkännedom om lokala förhållanden och minskat lekmannadeltagande. På läns/regionnivån har det i allmänhet varit mindre besvärligt att komma fram till administrativa avgränsningar, framför allt i Sverige och Norge. Där har befintlig och historisk framvuxen länsindelning med residensstäder som centralort haft stor genomslagskraft. I den svenska debatten om en ny länsindelning har emellertid föreslagits att länens antal skulle skäras ned till 15. Ett befolkningsunderlag om ca 300 000 har ansetts nödvändig för att garantera medborgarna samhällsservice. Förslaget har icke genomförts trots att det diskuterats i tio år.

I Finland har den - i förhållandet till grannländerna - senare urbaniseringen jämte den starka befolkningskoncentrationen till de fya sydligaste länen verkat katalyserande på indelningsdiskussioner. Uppkomsten av eller förslag till delning av län har också haft samband med sviterna från kriget. Under 70-talet har den s.k. landskapssjälvstyrelsefrågan varit aktuell. I ett betänkande av mellaninstansförvaltningskommittén från 1974 framkastas flera omtvistade förslag till reformering av mellaninstansen. Där införs bl.a. ett ekonomilandskapsbegrepp som överordnas tidigare administrativ indelning i form av län och geografiskt i form av landskap. Grundläggande synes vara ett "ekonomiskt-geografiskt samband som gör regionen naturlig och enhetlig". Ekonomilandskapen anges vara 17-19. Motsvarande tankegångar kan sägas ha lagts till grund för den svenska regionalpolitiken men har inte avsatt spår i den politiskt administrativa indelningen i Sverige.

I det finländska förslaget varierar befolkningsunderlaget för varje län. Extremvärden är den ca miljonen invånare som finns i Nyland samt de knappt hundratusen som finns i det föreslagna Kajanaland. Ålands 22.000 invånare är ett särfall (bilaga 1).

Under arbetet med den danska amtskommunreformen kom man fram till att det idealiska befolkningstalet för den skulle vara mellan 200.000 och 250.000 invånare. Av många skäl kom dock den genomförda indelningen i praktiken att avvika från sådana diskuterade "normtal". Även om man bortser från Bornholm - som med sina speciella förhållanden bildar en egen amtskommun, vilken består av endast fem primärkommuner med sammanlagt ca 48.000 invånare - finns det stora skillnader mellan de nya amtskommunerna inte bara i geografisk omfattning utan också i invånarantal och i antal kommuner som ingår i amtskommunen. Av bilden i bilaga 2 framgår översiktligt den geografiska indelningen av Danmark i amtskommuner efter kommunalreformen. De nya amtskommunernas geografiska områden är i allmänhet mer likartade än de nuvarande svenska länen. Följande tabell visar skillnader i invånarantal, ytvidd och antal primärkommuner mellan de olika amtskommunerna.

Tabell 2. Amtskommuner i Danmark.

Amtskommun	Befolkning 79-07-01 (1000-tal)	Areal (km^2)	Antal kommuner
Köpenhamn	629	520	18
Frederiksborg	327	1 347	19
Roskilde	201	890	11
Västsjälland	277	2 984	23
Storström	260	3 398	23
Borgholm	48	588	5
Fyn	452	3 486	32
Sönderjylland	249	3 929	23
Ribe	212	3 132	14
Vejle	325	2 997	16
Ringköbing	262	4 853	18
Århus	573	4 561	26
Viborg	231	4 123	17
Nordjylland	480	6 172	27
Samtliga	4 526	42 980	273
+ Köpenhamns kommun	503	86	1
+ Frederiksbergs "	89	9	1
Hela landet	5 118	43 075	275

De norska fylkeskommunernas geografi framgår av bilaga 3.

4. SAMHÄLLSFÖRVALTNING PÅ REGIONAL NIVÅ INSTITUTIONER OCH STRUKTUR

4.1 Regional och lokal statlig förvaltning

Inledningsvis finns det skäl att erinra om skillnaderna mellan det svensk-finska och dansk-norska systemen. Amts- och fylkesmännen ägde tidigare en dubbelfunktion i den regionala förvaltningen; som statens regionala ombud resp. som regionens ledande företrädare. Reformerna de senaste åren har inneburit att en skarp åtskillnad införts mellan statliga och amtsfylkeskommunala administrativa uppgifter. Statens representant får alltmer renodlade kontroll- och tillsynsuppgifter visavi kommun- och regionkommun. Dessutom innehar han (hon) en betydande uppgift som rättsvårdande instans i besvärshänseende. Starka sektorsmyndigheter på central nivå kan dock ofta förbigå den regionala representanten.

Landshövdingeväsendet i Sverige och Finland har en starkare ställning, inte minst resursmässigt. I Finland försvagas dock den regionala samordningen av att statsmyndigheternas centrala organ har omfattande distriktsbefogenheter, dels också av att områdesindelningen kan skifta från myndighet till myndighet.

FINLAND

Sedan 1967 har det varit en strävan att, som det heter i länsförvaltningsbetänkandet, "placera olika förvaltningsgrenars distriktsmyndigheter i samband med den allmänna länsförvaltningen - i den mån det anses nödvändigt och ändamålsenligt". En annan strävan har varit att skapa en "tillräckligt enhetlig organisation" för diverse delegationer, nämnder och motsvarande organ på länsnivå.

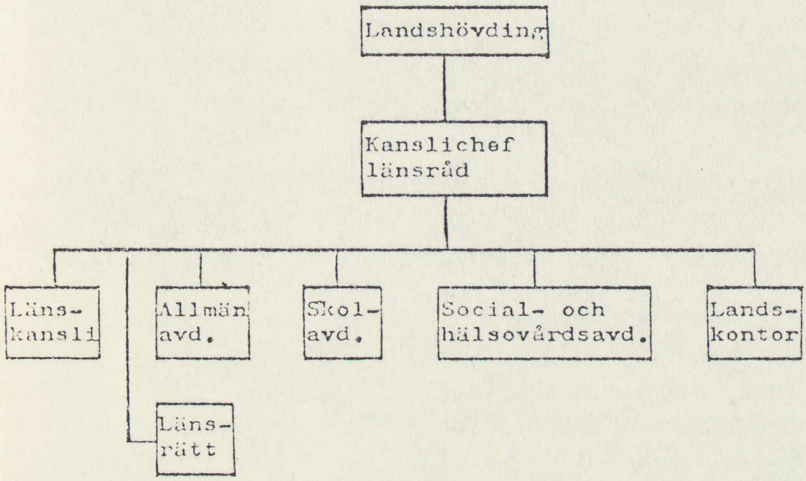
Dessa direktiv är mycket mjuka och de har haft att kämpa mot en betydande trögrörlighet och en låg benägenhet hos centralförvaltningen att inordnas under länsstyrelserna. Förutom länsstyrelserna finns i dag nästan 40 olika typer av statliga distriktsmyndigheter, vars totala antal uppgår till över 300 stycken. Denna territoriella och funktionella uppsplittring har haft konsekvenser också för den (kommun) lokala statliga administrationen. En kommitté föreslog 1967 att den territoriella indelningsgrunden skulle ändras så att kommunindelningen skulle vara en naturlig bas för bestämmande av lokala distrikt. Ett lokalförvaltningsverk skulle grundas där flera olika - traditionellt åtskilda statliga verksamheter som skattebyråer, vägmästare och alkoholinspektörer - skulle samsas.

Länsstyrelsernas organisation

LS är allmän förvaltningsmyndighet i länet. Dessutom är den i egenskap av distriktsförvaltningsmyndighet underställd flera ministerier och centrala ämbetsverk. Som allmän förvaltningsmyndighet är LS underställd ministeriet för inrikesärenden. I frågor rörande undervisningsväsendet är LS underställd undervisningsministeriet, skolstyrelsen och yrkesutbildningsstyrelsen och i frågor rörande social- och hälso-

vården är LS underställd social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, medicinalstyrelsen och socialstyrelsen.

Figur 3. Länsstyrelsens organisation i Finland



Enligt RF (51 §) och förordningen om LS (3 §) är landshövdingen chef för LS. Kanslichef för LS är ett länsråd som samtidigt fungerar som chef för länskansliet och för allmänna avdelningen.

LS består numera av fem avdelningar. Länskansliet grundades så sent som våren 1979. Som chef för skolavdelningen och social- och hälsovårdsavdelningen fungerar en avdelningschef, av vilka den förre bär titeln länsskolråd och den senare länssocialråd. Länskamrern är chef för landskontoret. För handläggning av förvaltningsrättsliga besvärsärenden och vissa andra förvaltningsrättsliga lagskipnings- och förvaltningsärenden som hör till LS:s verksamhetsom-

råde finns vid LS en eller flera länsrätter. I LS:s organisation i vidsträckt bemärkelse kan dessutom diverse nämnder och delegationer inrymmas. Dessa fungerar som hjälporgan till LS.

Det relativa storleks- (och möjligen även styrke-) - förhållandet mellan länsstyrelseinstitutet och de statliga regionala förvaltningsorganen framgår av nedanstående tabell över personalstyrkan: (1973)

Tabell 3 och 4. Statlig länsförvaltning i Finland.

Sektoriell förvaltningsgren	Distriktspersonal
Justitieförvaltning	118
Finansförvaltning	1 279
Jord- och skogsbruksförvaltn.	1 911
Handels- och industriförvaltn.	94
Social- och hälsovårdsförvaltn.	261
Arbetskraftsförvaltning	1 199
	4 862

Länsstyrelserna	Distriktspersonal
Allmän avdelning	735
Landskontor	502
Skolavdelning	163
Social- och hälsovårdsavd.	155
Totalt	1 555

Som jämförelse kan nämnas att man beräknas att det vid de svenska länsstyrelserna finns ca 9 300 tjänster. Siffran kan antyda att den svenska länsstyrelsen såväl absolut som relativt har en starkare ställning i länsförvaltningen.

I bilaga 4 ges en uppräkning av de väsentligaste finländska distriktsmyndigheterna samt distriktantal.

NORGE

Inom den statliga lokalförvaltningen har fylkesmannen på många sätt stått i en särställning. Fylkesmannens göromål går tvärs igenom sektoradministrationen. Fylkesmannen är den främste statliga tjänstemannen i fylket. Fylkesmannen kan vända sig till de statliga fackorganen och begära att bli orienterad i frågor av betydelse, be om utredningar och inkalla dem till möten.

De lokala verksamhetsområdena för de olika statliga organen varierar betydligt. Det finns en grupp där myndighetsutövning tillkommer särskilda enskilda tjänstemän i distriktet, t.ex. polismästaren eller fylkesskattechefen. Distriktet består av en större del av ett fylke. Exempel på andra statliga tjänstemän i fylket är skattefogde, fylkeslantbrukschef, fylkesskogvaktare, vägchef, fylkesläkare, fylkesarbetschef, fiskerichef, fylkestandläkare m.fl. En del av de statliga organen är också pålagda rent fylkeskommunala uppgifter. Några av fylkesmännens tidigare uppgifter har förts över till statens distriktsförvaltning, t.ex. tull- och polisväsendet.

De flesta statliga organen på fylkesplanet har inte någon gemensam ledning. Några få myndigheter sorterar visserligen under fylkesmannen, t.ex. fylkesläkaren. De flesta organen tar direkta kontakter med berörda departement eller direktorat <u>utan</u> att ärendena först behöver passera fylkesmannen. Vid sidan av representanter för den lokala, allmänna statsförvaltningen finns också flera regionala och lokala organ för mer speciella förvaltningsgrenar. Det gäller arbetsförmedling, post- och telegrafväsen,

kyrklig förvaltning m.m.

Härutöver finns en serie regionala nämnder. Vissa av dem, som "arbeids- og tiltaksnemnda", är föreskrivna i lag. Andra, som "högskolestyret" är det inte. Utnämningsbefogenheter och kostnadstäckning är i flera fall delad mellan stat och fylkeskommun.

Som påpekats har fylkesmannens dubbelställning reformerats under 70-talet. Bakom reformkraven låg inte bara kritik på statens "infiltrering" i kommunala frågor utan också kapacitetsmässiga bedömningar. Såväl statlig-, regional-, lokal som fylkeskommunal förvaltning expanderade.

1976 genomfördes en klar uppgiftsfördelning mellan den kommunala och den statliga administrationen. Man avskaffade den dubbelställning som fylkesmannen hade haft, bl.a. med hänsyn till fylkeskommunens nya roll. Fylkeskommunen fick sin självständiga administration och man drog upp klara gränslinjer mellan den statliga och den fylkeskommunala förvaltningen på fylkesplanet.

Det fanns röster som menade att fylkesmannen skulle bli överflödig när han löstes från sina fylkeskommunala göromål och att de flesta av hans statliga uppgifter borde tas över av fylkeskommunen. I samband med Hovedkomiteens utredningar om reformer på fylkesplanet övervägdes också den lösningen att göra fylkesmannen till kommunal tjänsteman och föra över förvaltningen till fylkeskommunen. Detta förkastades emellertid av kommittén, som i samband härmed uttalade sin grundläggande idé om fylkesförvaltningen. Å ena sidan bör fylkeskommunen enligt principen om lokalt självstyre ha full självständighet att bygga upp sin förvaltningsorganisation och själv anställa sin högsta administrativa chef. Å andra sidan är det nödvändigt att regering

och departement har tillgång till en representant i varje fylke med hänsyn till huvudmålen i den nationella politiken och för samordningen av statens verksamhet i fylket. Detta behov kan inte tillgodoses om fylkesmannaämbetet blir nedlagt. Utan ett sådant ämbete blir det svårt, framhöll Hovedkomiteen, att genomföra en önskvärd och ändamålsenlig decentralisering av den statliga förvaltningen.

Det förelåg alltså en betydande kritik gentemot bristen på samordning av statlig verksamhet på fylkesplanet. Sektorsintressenas styrka ledde till att många ärenden avgjordes direkt i departementen, utan föregående avstämning på fylkesplan. Ett förslag att samla statliga funktioner i ett regionalt överdiktorat befanns dock alltför långtgående. I stället fastnade Stortinget för att regional samordning skall skapas genom en kombination av följande åtgärder:

A Enskilda tjänstemän införlivas i fylkesmannens kontor (fylkeskontoret).

B Fylkesmannens samordningsfunktion i förhållande till den övriga statliga förvaltningen i fylket läggs fast i instruktioner för fylkesmannen resp. sektormyndigheterna.

C Fylkesmannen skall vara ordförande i eller medlem av kollegiala organ som är av betydelse för samordning av statens verksamhet.

Samordningsbestämmelsen omfattar i princip alla civila förvaltningsorgan som stataen har i fylket.

Undantag har dock gjorts för polisväsendet och kyrkoväsendet, eftersom dessa institutioner på grund av sina funktioner och rättsliga ställning så klart skiljer sig från den övriga statliga förvaltningen.

De förvaltningsgrenar (fagsjefer) som mot denna bakgrund i samordningshänseende är organiserade under fylkesmannens ledning är skattefogden, fylkesskattechefen, fiskerichefen, skoldirektören, fylkesarbetschefen, fylkeslantbrukschefen, fylkesskogvaktare, vägchefen, biltrafikschefen, fylkesläkaren, fylkestandläkaren och försäkringskassans direktör - alltså en mycket allsidigt sammansatt krets av förvaltningschefer med vitt skilda arbetsområden. Vid beslut om förändringar i funktionsfördelningen, som innebär att någon av dessa länsexperter förs över till fylkeskommunen, faller de automatiskt utanför den statliga samordningen.

Det reella innehållet i fylkesmannens samordningsfunktion är under närmare utredning.

Organisatoriska konsekvenser

Den tidigare dualismen i fylkesmannens förvaltningsuppdrag innebar att ämbetets administration innehöll dels statligt anställda, dels också fylkeskommunalt anställda. Personal som sorterade under bägge huvudmännen förekom vid fylkesmannens bägge kontor, embetskontoret (förvaltningskontoret) och utbyggingsavdelningen (planeringsavdelningen). Av totalt 789 anställda år 1975 räknades 477 som statligt anställda.

I och med 1976 års reform flyttades ansvaret för hela planeringsverksamheten på fylkesnivå över till fylkeskommunen. Det som tidigare motsvarade "utbyggningsavdelningen" flyttade in under nytt huvudmannaskap. Däremot kvarstår i viss mån de dubbla uppgifterna.

Fylkeskommunen skall bistå fylkesmannen med göromål enligt byggnadslagen. Därför betjänar planeringsavdelningen även staten. Arrangemanget har dock föranlett viss kritik och det är en strävan att i framtiden låta fylkesmannen använda sig av expertis vid andra statliga regionmyndigheter.

DANMARK

1970 års kommunalreform innebar radikalt ändrade förutsättningar beträffande amtmännens uppgifter och ställning i amtskommunerna. I och med kommunalreformen genomfördes bl.a. en klar åtskillnad mellan den amtskommunala administrationen och den statliga amtsadministrationen. Amtsmannen har därför inte längre några som helst uppgifter i den amtskommunala förvaltningen. Hans uppgifter inskränker sig i stort sett till de speciella funktioner som enligt lagstiftningen på vissa områden åvilar honom som statens representant. Han har varit lagbestämd ordförande i vissa speciella råd, utskott, nämnder o.d. inom amtet. Dessa uppgifter har i stor omfattning, men ej helt, avvecklats under 1970-talet. Som ny uppgift tillkom dock år 1970 ordförandeskapet i tillsynsrådet. Han har också vissa representativa plikter (exempelvis vid kungabesök i amtet). Amtmannens kontor omfattar f.n. i genomsnitt ett 25-tal anställda, av vilka cirka hälften är skrivpersonal. Per den 1 januari 1980 fanns i statsamtsorganisationen sammanlagt enbart 356 anställda.

Ca 80 procent av statsamtens nuvarande arbetsuppgifter gäller frågor inom justitieministeriets område. Av dessa är de familjerättsliga ärendena

de väsentligaste. Amtmannen har sålunda en rad uppgifter inom person-, familje- och arvsrättens område. Bland dessa uppgifter kan särskilt nämnas beviljande av hemskillnad ("separation") eller skilsmässa, fastställande av underhållsbidrag och umgängesrätt m.m. Till detta kommer meddelande av tillstånd till adoption och av fri process.

Amtmannen beslutar även om stämpelavgift för vissa handlingar och ålägger - i enlighet med arvslagstiftningens bestämmelser - arvingar att upprätta arvsanmälan och bouppteckning. Han har också vissa befogenheter på vallagstiftningens område (vid val till primärkommunerna och till folketinget) och han ställer ut medborgarskapsbevis i de fall då det bara krävs en anmälan från sökanden om att denne önskar vara dansk medborgare. Dessutom förbereder han medborgarskapsärenden som skall behandlas av inrikesministeriet. För den civila beredskapen på regionalplanet svarar sju av landets amtmän.

De viktigaste uppgifterna för statsamten har att göra med tillsynen av kommunerna. I flera fall har man där förenklat reglerna om underställande av beslut till det s.k. tillsynsrådet. En redogörelse av inrikesministern från våren 1980 pekar på att nuvarande organisation kommer att bibehållas och att man i Danmark överväger att öka amtsmännens engagemang i samband med decentralisering av beslutsbefogenheter från ministerierna/centrala direktorat till regional nivå.

Sammanfattningsvis kan sägas att storleken på den underliggande administrationen förmodligen är en god indikator på den styrka som samordnande regional instans har för den statliga verksamheten i länet, dvs. Sverige-Finland-Norge-Danmark. Ett annat utvecklingsdrag värt att notera är att man i vissa länder

funnit att länsstyrelseinstitutet som formulerare av regionala allmänintressen är otidsenligt. Rättsvårdande och kontrollerande uppgifter tenderar att bli de väsentligaste. Landshövdingrollen är också på väg att ändras. Det är endast i Sverige som ett brett engagemang i de flesta länsorgan kvarstår. I Norge har man dock efter en tids reformverksamhet nu övervägt att styrka amtsmannens möjligheter till effektiv samordning av all statlig regionförvaltning, bl.a. genom amtsnämndsdeltagande.

4.2 Statlig tillsyn visavi kommun/landskommun

Den statliga tillsynen visavi kommunerna sker genom mångahanda metoder. Här skall vi begränsa oss till den statsregionala nivån.

Införandet av direktvalda amt/fylkeskommuner i Danmark och Norge har inte inneburit att tillsynen över kommunal verksamhet förlagts his. Det har man förbehållit statens organ. Argumentet härför är dels det statsrättsliga, att det är staten som ytterst bestämmer om kommuners befogenheter och gränser, dels också det lokal-/regionalpolitiska önskemålet om att likställa kommuners och regionkommuners dignitet - någon överkommun har man inte önskat skapa.

När det gäller fylkesmannens legalitetskontroll visavi primärkommuner är rättsläget klart. Han utövar kontroll över kommunala beslut och ger vägledning samt bedriver tillsyn främst rörande den ekonomiska förvaltningen. Han bistår också med expertis i budgetarbetet. Motsvarande kompetens över fylkeskommunala beslut är f.n. under be-

handling.

I Danmark utövas motsvarande kontroll över primärkommunerna av det s.k. tillsynsrådet med amtmannen som ordförande. Tillsynsrådet finns i varje amtsrådskrets och består, förutom amtmannen som ordförande, av fyra medlemmar (och lika många ersättare) som väljs av amtsrådet bland deras medlemmar. Tillsynsrådet är att betrakta som ett statligt organ under inrikesministeriet. Kostnaderna för rådets verksamhet täcks helt av staten och - bortsett från valet av medlemmar - har tillsynsrådet inte något att göra med amtsrådets verksamhet.

Tillsynen omfattar både en legalitetskontroll, dvs. att kommunalbestyrelsens åtgärder inte är olagliga, och en lämplighetskontroll, som särskilt ger möjlighet att hindra att en enskild kommunalbestyrelse vidtar åtgärder (framför allt ekonomiska dispositionen), som trots att de inte är olagliga, strider mot samhällets intressen och målsättningar. Även andra beslut av kommunerna - som arvodering, upptagning av lån, borgensåtaganden, budget m.m. skall godkännas av amtsråd eller fackministerium. Överhuvud strävar man i Danmark - liksom i Sverige - efter att minska detaljkontrollen av kommunernas beslut.

För såväl Danmark som Norge gäller att denna regionala mellannivå bara är en besvärsinstans på vägen upp till slutliga beslut i inrikes- resp. justitiedepartementet.

4.3 Regional kommunal förvaltning

Amts- resp. fylkeskommunerna i Danmark och Norge är tämligen likartade. De kontrasterar mot det finländska systemet med kommunalförbund. Trots de olikheter som gäller omfånget av uppgifter som förvaltas av resp.

organ och trots skillnaderna i sätt att utse mellannivårepresentanter så föreligger vissa institutionella likheter i uppbyggnaden av regionnivåns organ. Det finns dels en större organisation - ett fullmäktige - dels en mindre styrelse (eller förvaltningsutskott). För beredning har en nämndorganisation skapats. Vissa nämnder tillkommer som ett uttryck för självstyrelsen - de fakultativa - medan andra är obligatoriska i den statliga speciallagstiftningen.

Finland

Antalet kommunalförbund uppgick 1977 till 208 stycket. Det förekommer både lagstadgade regionala kommunalförbund och frivilliga sådana.

De regionala kommunalförbundens organisationsform baserar sig på förtroendemannaförvaltning. Förtroendemannaorganen är följande:

- förbundsfullmäktige
- förbundsstyrelse
- övriga förtroendemannaorgan

Kommunalförbundens beslutanderätt utövas av dess förbundsfullmäktige, vars egentliga medlemmar och personliga suppleanter väljs av medlemskommunernas kommunfullmäktige för en tid som motsvarar fullmäktiges mandattid. Förbundsfullmäktige väljs alltså genom indirekta val. Varje medlemskommun skall vara representerad i förbundsfullmäktige. Fullmäktiges antal fastställs i kommunalförbundets grundstadga.

De centrala organen i amts- resp. fylkeskommunen framgår av figur.

Figur. 4. Fylkeskommunens centrala organ

FYLKESTINGET

ANTALET LEDAMÖTER VARIERAR MED FOLKMÄNGDEN(INGET FYLKESTING HAR FÄRRE ÄN 35 MEDLEMMAR OCH INGET HAR ÖVER 85)

DIREKTA VAL FÖR FYRA ÅR SAMTIDIGT MED KOMMUNALVAL. BESLUTAR I FRÅGOR AV EKONOMISK OCH PRINCIPIELL BETYDELSE

ÖVRIGA UTSKOTT
UNDERVISNING
KULTUR&FRITID
NÄRINGS-
TRAFIK
HÄLSO &
SOCIAL

FYLKESUTVALGET

1/4 AV FYLKESTINGETS MEDLEMMAR.ANTALET LEDAMÖTER SKALL VARA UDDA OCH INTE HÖGRE ÄN 15. VÄLJS AV FYLKESTINGET FÖR VALPERIODEN.FÖRBEREDER ÄRENDEN FÖR FYLKESTINGET OCH BESLUTAR I LÖPANDE ÄRENDEN

FYLKESORDFÖRANDEN

VÄLJS BLAND FYLKESUTVALGETS MEDLEMMAR AV FYLKESTINGET FÖR VALPERIODEN.DYLKESKOMMUNENS RÄTTSLIGA FÖRETRÄDARE,MÖTESORDFÖRANDE

FYLKESRÅDMANNEN

ANSTÄLLS AV FYLKESTINGET.LEDER DEN ÖVERGRIPANDE TILLSYNEN ÖVER FYLKESKOMMUNENS HELA FÖRVALTNING. ANSVARAR FÖR DE BESLUT SOM CENTRALFÖRVALTNINGEN LÄGGER FRAM

Amtskommunens centrala organ

AMTSRÅDET

ANTALET LEDAMÖTER BESTÄMS AV VARJE AMTSRÅD FÖR SIG, MEN SKALL HA HÖGST 31 OCH LÄGST 13 MEDLEMMAR
DIREKTA VAL FÖR FYRA ÅR SAMTIDIGT MED KOMMUNALVAL

UTSKOTTSVAL

EKONOMIUTSKOTT
BUDGETANSVAR

STÅENDE UTSKOTT
SJUKHUS:-SOCIAL& HÄLSOVÅRD:-
UNDERVISNING&KULTUR:-
TEKNIK OCH MILJÖ:-

SÄRSKILDA UTSKOTT

AMTSBORGMÄSTAREN
VÄLJES BLAND AMTSRÅDETS MEDLEMMAR FÖR VALPERIODEN,KAN EJ VARA ORDFÖRANDE I KOMMUN,LEDER SAMMANTRÄDEN, NÄRVARORÄTT I ALLA UTSKOTT,AMTSRÅDS REPRESENTANT

AMTSKOMMUNALDIREKTÖR
SEKTORSCHEFER ETC HAR INGEN SJÄLVSTÄNDIG BESLUTSKOMPETENS

Den centrala skillnaden synes ligga i fylkesutvalgets mer uttalade befogenheter i det norska fallet. Amtsborgmästaren har en central ställning, medan administrationen har en mindre självständig ställning i det danska än i det norska fallet.

5. Stat, kommun och regionkommun: samspelsformer och verksamhetsinnehåll.

5.1 Uppgifternas fördelning på olika huvudmän.

Bakom 70-talets reformer i Danmark och Norge - och bakom reformdebatten i Finland finns en serie behov, som kan sammanfattas i begreppen "kommunalisering, decentralisering och effektivisering". Tredelningen mellan förvaltningsuppgifter bygger på traditionen att det skall gå att dra en logisk gräns mellan vad som är stats/regionkommuns/kommunsansvar. Att det är statsmakterna som innehar maktmedlen i landet och att det är statsmakterna som har skyldighet att säkerställa medborgarnas likhet inför lagen, liksom deras tillgång till samhällsservice har varit en självklar utgångspunkt. Någon uttömande lagfäst avgränsning av vilka angelägenheter som är statliga resp. region/primärkommunala finns inte. Däremot regleras kommunal kompetens i olika speciallagar. Den kommunala självstyrelsen innebär också möjligheter för kommunerna att självständigt åtaga sig olika samhällsuppgifter. Avgränsningarna är med andra ord något som växlar i takt med samhällsomdaningen. Avgörande för ansvarsfördelningen är ett vagt kriterium om "medborgarnytta". I Norge har man i samband med fylkeskommunreformen sökt knäsätta vissa principer till vägledning för åtskillnaden mellan ansvarsnivåerna:

1. Arbetsuppgifter, där genomförandet av jämlikhetsprincipen är av avgörande betydelse eller där hänsyn till en effektiv och tillfredsställande ekonomisk lösning kräver hela landet som underlag, skall åligga staten. Sådan uppgifter är t.ex. universitet, högskolor, riksvägar, järnvägar, flygplatser osv.

2. Arbetsuppgifter som kommunerna geografiskt eller befolkningsmässigt är för små att lösa eller som skulle innebära ett stort ekonomiskt åtagande skall åvila fylkeskommunen. Denna princip medför att sjukhus, skolan närmast över grundskolan och fylkesvägar är fylkeskommunernas ansvar. Fr o m årsskiftet 1978/79 har fylkeskommunerna tillagts vissa nya uppgifter inom trafiksektorn. Flera fylkeskommuner är dessutom engagerade i uppgifter som de inte är pålagda på grund av lagbestämmelse, t ex kraftproduktion- och distribution, drift av båt- och bussbolag och dylikt.

3. Uppgifter som har direkt betydelse för den enskilde individen och där lösningarna bör anpassas efter enskilda förhållanden skall åvila kommunen. Detta gäller barnstugor, grundskolan, lokala vägar, vatten- och avloppsanläggningar o s v.

Inte mindre viktigt har varit synpunkten att genom reformerna ha i alla länder skapats förutsättningar för staten att överföra en serie uppgifter som tidigare skötts av den centrala statsadministrationen och dess organ till primär- och regionkommuner. Härigenom uppnås att decentraliserade och kommunaliserade uppgifter kan skötas under direkt politisk påverkan och med ett ansvarsförhållande reglerat till de närmast berörda. Andra statliga förvaltningsuppgifter har enbart decentraliserats till lokala organ, alternativt erhållit styrorgan utsedda av folkvalda församlingar.

Tendensen att statsmakterna och myndigheterna endast fastställer generösa ramar för underliggande instanser väcker också problemet med det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Principen att kostnader belastas efter ansvar har lett till finansiella omläggningar för att stärka kommunernas och regionkommunernas ekonomiska underlag. Främst ingår här den fristående beskattningsrätten, men selektiva och generella bidrag är också av vikt.

De hittillsvarande erfarenheterna med de danska och norska reformerna visar en betydande tröghet när det gäller att fritt föra över uppgifter mellan olika förvaltningsnivåer.

I princip finns sex vägar:

1) uppgifter som överförts från staten till kommunala organ ex på nytt huvudmannaskap: mentalsjukvården i Danmark

2) uppgifter som tidigare legat på primärkommunala organ läggs under regionkommun: exempel "vidaregående skola" i Norge

3) helt nya uppgifter som via lagstiftningen skapats för kommunala organ ex. miljövårdslagstiftning i Danmark

4) ökade uppgifter inom områden som också tidigare skötts av kommunala organ ex. vidgade länsvägsambitioner

5) förstatligande av tidigare kommunala angelägenheter. Denna möjlighet är mindre vanlig. Polisens förstatligande i Sverige

6) en egenvald ambition att ta sig an nya samhällsuppgifter.

En sjunde tendens - att privatisera vissa nyttigheter som det offentliga organiserat eller tillhandahållit - motsvarar en tendens i det tidiga 80-talets debattläge. Det har dock inte haft betydelse för här diskuterade reformer.

5.2. Styrmedel: morot, piska och autonom expansion.

Statsmakterna har ett stort antal styrmedel till förfogande när det gäller att mer eller mindre uttryckligt och öppet få sina ambitioner och beslut realiserade av förvaltningen, inklusive självstyrelseorganen. Det är brukligt att skilja mellan legal styrning, anslagsstyrning och rekryteringsstyrning. Från ett mer kameralt och detaljreglerat budgetsystem har statsmakterna alltmer börjat använda sig av övergripande program- och rambudgetar. Det materiella innehållet i olika beslut överlämnas till verkställande myndigheter att fastställa. Vad avser den kommunala verksamheten så kompletteras dessa generella instrument med vissa särdrag: ett planeringssystem ger upphov till en dialog mellan centrala myndigheter och regionala intressen, och ger statsmakterna möjlighet att samstämma den regionala utvecklingen över landet. Ett ofta komplicerat bidragssystem kompletterar anslagsstyrningen så att vissa ersättningar till kommuner/regionkommuner endast utgår under förutsättning att vissa prestationer redovisats. Nettoeffekten av dessa reformer - generella befogenhetsstadganden vis-à-vis ökad planmässighet och ramanslag vis-à-vis detaljkrav i ersättningsledet - kan vara ov iss med avseende på i vilken grad som "effektiv och faktisk decentralisering" faktiskt uppnås.

Erfarenheterna från grannländerna skiljer sig i enlig-

het med varje lands tradition.

Finland

Den ökade statliga styrningen har framför allt tagit sig uttryck i en detaljstyrning av kommunala verksamheter. Detta innebär att staten genom lagstiftning delegerar kommunerna skyldighet att handha en bestämd verksamhet. Utformningen av verksamheten regleras genom bindande direktiv från centralnivån. Denna förhandskontroll kopplas dessutom vanligen ihop med planering och statsandelssystemet (d v s beviljande av statsbidrag i efterhand).

Centralnivån uppgör plandirektiv för uppgörande av lagstadgade verksamhetsplaner. Dessa direktiv binder i hög grad det kommunala beslutsfattandet, emedan kommunerna beviljas statliga medel för en dylik obligatorisk verksamhet endast under förutsättning att planen fastställts av en statlig myndighet. Förhandskontrollen i form av lagstiftning, cirkulär, direktiv m.m. kopplas alltså till en efterhandskontroll i form av planfastställelse och statsandelssystemet.

Planeringsinstitutet på kommunnivå kan sägas utgöra ett verktyg i centraladministrationens händer. Utöver den numera obligatoriska kommunplanen bör kommunerna uppgöra fler lagstadgade sektorplaner: bostadsproduktionsprogram, arbetsprogram, verksamhetsplan för folkhälsoarbetet, skolplan (denna plan försvinner när grundskolesystemet är genomfört i hela landet), barndagvårdsplan och brand- och räddningsplan.

När försöken att införa "landskapssjälvstyrelse" i Finland på 1930-talet misslyckades (närmast

p g a maktpolitisk kamp mellan agrarer och socialdemokrater) anpassades regelstyrningen till detta.

Lagstiftningsvägen ålades kommunerna att bilda enhetligare kommunalförbund för olika verksamheter. Det här skedde först inom tuberkulosvården (1948) och sinnessjukvården (1952), för vilka det bildades skilda kommunalförbund. År 1956 indelades landet i centralsjukhusdistrikt och samma år stiftades även en lag om universitetscentralsjukhus. Grundandet av allmänna yrkesskolor ordnades huvudsakligen på kommunalförbundsbasis genom lagstiftning därom 1958. Följande år blev även regionplaneringen obligatorisk. Flera regionala kommunalförbund har bildats senare. År 1977 bildades det senaste för specialomsorger om utvecklingsstörda. Frivilliga regionala kommunalförbund är sådana, varom inte direkt stadgas i lag. Kommunerna är dock skyldiga att grunda t ex yrkesskolplatser. Denna uppgift kan de fylla genom att: a) grunda en egen yrkesskola, b) delta i ett kommunalförbund för denna verksamhet eller c) reservera elevplatser i en statlig centralyrkesskola. Frivilliga regionala kommunalförbund är följande:

- kommunalförbund för kretssjukhus
- " " arbetsinrättningar
- " " rådgivningsbyråer för uppfostringsfrågor
- " " yrkesutbildningsanstalter

Norge

Statens styrning sker på olika sätt:

1. Viktiga beslut i fylkestinget av ekonomisk art skall godkännas av "Kongen" (Kommunal- og arbeidsdepartementet). Staten kan genom denna fastställelseprocedur reglera fylkeskommunernas

verksamhet. Genom att inte godkänna t.ex. ett lån kan fylkeskommunen hindras att ta sig an frågor, som enligt den statliga förvaltningens syn inte är någon naturlig kommunal uppgift.

2. Staten kan i lagstiftning pålägga fylkeskommunerna att lösa bestämda och i vissa avseenden omfattande uppgifter. Sättet som uppgifterna skall lösas på är ofta starkt detaljreglerat genom lagbestämmelser, föreskrifter och villkor för ekonomiska bidrag.

3. Fylkeskommunen kan läggas på så många och omfattande uppgifter att det kan bli begränsade resurser för engagemang på eget initiativ.

4. Lagstiftningen har förutsom "fylkeskommuneloven" regler som begränsar fylkeskommunens handlingsfrihet. Som exempel härpå kan nämnas att bestämmelser i "handelsloven" hindrar fylkeskommunerna att driva handel utan särskilt tillstånd av regeringen.

Ett utmärkande drag för utvecklingen i Norge är att fylkeskommunerna och kommunerna har ålagts att lösa nya uppgifter på ett bestämt sätt. Denna form av statlig styrning sker i första hand genom speciallagstiftning. Även om detta kan anses innebära en delegering från staten till den kommunala sektorn, garanteras ändå staten i fortsättningen en stark styrning av verksamheten.

Ett exempel på detta är fylkeskommunens uppgifter inom skolsektorn. Fylkeskommunen har ansvaret för

"vidaregående skole". Staten har likafullt en stark styrning av verksamheten, bl.a. genom att Kirke- og undervisningsdepartementet godkänner undervisningsplaner och läroböcker.

Danmark

Den centralistiska danska traditionen med ministerstyre innebär att åtskilliga ärenden måste underställas centralmyndighet. En begränsning av kommunernas utgiftsexpansion är tydligt uttalad. Fr o m 1980 har regeringen beslutat om egentliga ramar för kommunernas utgifter, delvis som led i konjunkturpolitiken.

Ett väsentligt inslag i den kommunala finansieringen är statsbidragen. I Danmark har man frångått s k ändamålsbestämda procentuella statsbidrag och ersatt dem med generella bidrag.

Huvuddelen av statens generella bidrag fördelas på de enskilda primärkommunerna och amtskommunerna på grundval av vissa faktiska förhållanden i dessa, såsom befolkningstal, befolkningssammansättning, väglängder och areal (de s k objektiva behovskriterierna) samt under hänsyn tagen till den i lag bestämda uppgiftsfördelningen.

Vid sidan av de nu nämnda bidragen efter utgiftsbehov får amtskommunerna också särskilda statsbidrag, som beräknas på grundval av skillnaden mellan den genomsnittliga skattepliktiga inkomsten i amtskommunen (med tillägg av 10 procent av de av statsmakterna fastställda markvärdena) och f n 105 procent av riksgenomsnittet. Härigenom blir amtskommunernas ekonomiska bärkraft någorlunda oberoende av skillnader i befolkningens inkomstförhållanden.

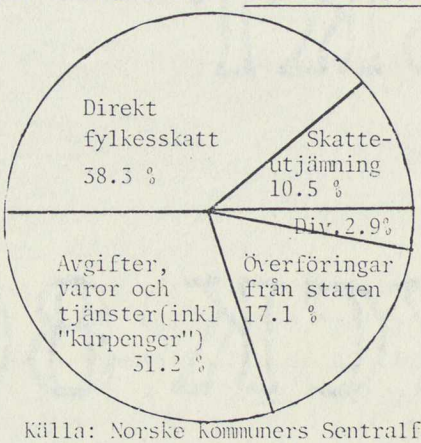
Mellan primärkommunerna finns det också ett utjämningssystem, som är uppbyggt på ungefär samma sätt som det amtskommunala skatteutjämningsbidraget. Den primärkommunala utjämningen finansieras dock delvis av de primärkommuner som inkomstmässigt ligger 125 procent över riksgenomsnittet.

Amtskommunerna och primärkommunerna kan i princip fritt förfoga över alla utgående statsbidrag. Särskilt på det sociala området tillämpas dock fortfarande det gamla systemet med ersättning från staten för de verkliga kostnaderna (det s k refusionssystemet). Detta gäller exempelvis för folkpension och invalidpension.

Även i Norge är den kommunala verksamheten beroende av statliga tillskott. För att uppväga de stundom starka regionala ekonomiska skillnaderna finns ett skatteutjämningssystem. Nedan sammanfattas den relativa betydelsen av olika intäktskällor för fylkes/amtskommunerna i Norge resp. Danmark och för kommunförbunden i Finland. (i Finland är det dock den procentuella fördelningen av utgifterna som mätes, så uppgifterna är inte helt jämförbara).

Figur 5. Intäktskällor för självstyrelseorganen i regionkommunerna.

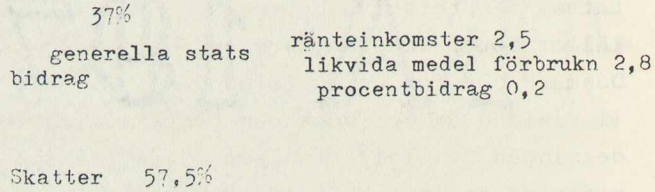
Procentvis fördelning av de norska fylkeskommunernas intäkter hämtade från 1979 års budgetar.



Fylkesskatt:	6 056 milj Nkr
Skatteutjämn:	1 666 milj Nkr
Statsbidrag:	2 690 milj Nkr
Avgifter, varor och tjänster:	4 922 milj Nkr
Diverse:	464 milj Nkr
Summa (exkl. finansieringsint)	15798 milj Nkr

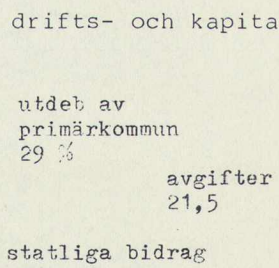
Källa: Norske Kommuners Sentralforbund

Procentvis fördelning av de danska amtskommunernas intäkter hämtade ur 1980 års budgetar:



amtsskatt	12 490
statsbidrag	8 334
procentbidrag	53
ränteinkomster	543
likvida medel	618
S:a	22 488 milj d kr

Procentvis fördelning av de finländska regionala kommunalförbundens drifts- och kapitalutgifter 1974



5.3 Några centrala regionalkommunala uppgifter.

Den regionkommunala verksamheten har sjukvården som övervägande uppgift. Dess andel är störst i Finland och minst i Danmark. Genom att de finländska kommunalförbunden inrättas kring entypsärenden, är skillnaden mellan denna organisationsform och de direktvalda regionalkommunala instanserna i Danmark och Norge stor.

Finland

Tyngdpunkten i de regionala kommunalförbundens verksamhet ligger inom sjukhus- och hälsovårdsförvaltningen. Närmare 80 % av kommunalförbundens ekonomi upptas av sjukhusförvaltningen. Ett annat viktigt verksamhetsområde är regionplaneringen, varom stadgas i byggnadslagen och -förordningen.

Norge

Diskussionen om den nya fylkeskommunen gick inte så mycket in på konkreta ändringar eller bestämningar av den fylkeskommunala verksamheten. Man nöjde sig med generella formuleringar om att fylkeskommunen skulle tillföras utvidgade uppgifter utan att dessa blev närmare konkretiserade.

Expansionen har huvudsakligen skett inom det som traditionellt har varit de tre stora fylkeskommunala verksamhetsfälten, nämligen vägar, gymnasieskolor och hälso- och sjukvård. Dessa verksamhetsfält drar i genomsnitt över 90 procent av utgifterna. Sjukvården svarar ensamt för 50-70 %. Men det har också kommit till nya upp-

gifter för fylkeskommunerna, bl a har fylkeskommunerna fr o m år 1979 tagit även de statliga trafikkontoren ("samferdselskontorer") och tilldelats ett större ansvar inom vägsektorn. På senare år har planeringsuppgifterna blivit allt viktigare. Den översiktliga planeringen har lett till att fylkeskommunen engagerar sig i näringslivsfrågor i fylket. I viss utsträckning har fylkeskommunen på senare tid kommit att engagera sig inom socialsektorn. På detta område kommer fylkeskommunerna att fr o m år 1980 få nya uppgifter beträffande bl a barnhem och mödrahem. Även på miljöområdet kommer fylkeskommunerna att få utökade uppgifter. Arbetet på kulturområdet har blivit allt mer omfattande, bl a har fylkeskommunerna engagerat sig i regionteatrarna.

Danmark

Fortfarande svarar sjukhusväsendet för den största delen (nästan 55 procent) av amtskommunernas utgifter. Social- och hälsovårdsväsendet svarar i genomsnitt för nästan 25 procent, medan den del av skolväsendet som sköts av amtskommunerna kräver drygt 12 procent och vägväsendet ca 2 procent av den genomsnittliga amtskommunala budgeten.

5.4 Planinstrument och planeringsprocess

Den löpande översiktliga samhällsplaneringen är uppbyggd av en mängd sektorsplaner. Planarbetet har överhuvud blivit en central verksamhet på den regionalkommunala nivån. Den administrativa handläggningen skiljer sig dock mellan de nordiska länderna, även om det materiella innehållet i planarbetet ofta är likartat. En annan fråga, där länderna kan skilja sig, är hur planeringen används för att stödja vissa överordnade politiska mål.

Den väsentliga skillnaden i administrativt avseende består i följande:

Finland:

Förordnande om uppgörande av regionplan ges för att regionplaneområde bestående av kommuner som bildar en ekonomisk/geografisk, och i övrigt ändamålsenlig helhet. I mån av möjlighet bör regionplaneområdet omfatta ett län eller, när detta inte är möjligt, genom att länet uppdelas i två eller flera regionplaneområden.

Sverige:

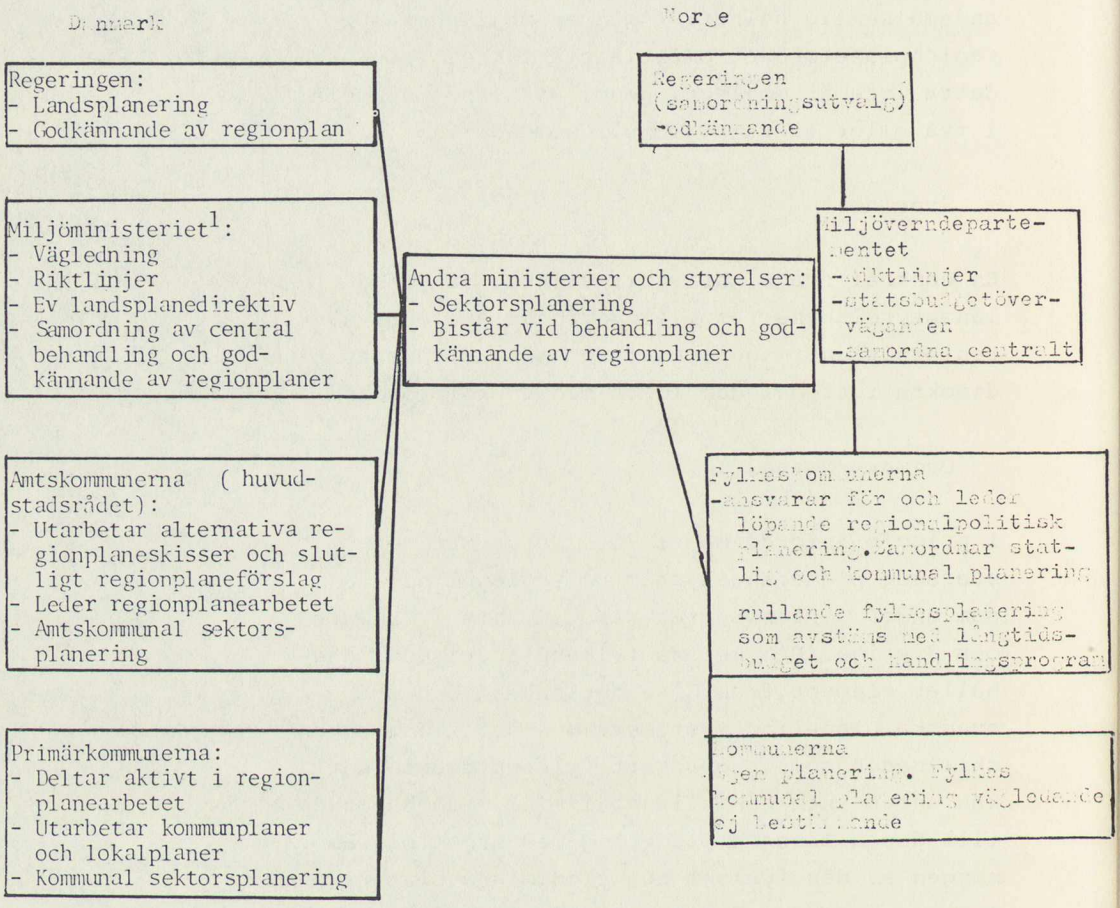
En central fråga har varit vilket inflytande länsstyrelserna resp. landstingen skall ha över regionalplaneringen, en fråga som av länsdemokratiutredningen lösts med en kompromiss.

Danmark/Norge:

I princip införde man 1975 i Norge ett motsvarande planeringssystem på regional nivå, som under en längre tid hade använts i Danmark och Sverige. Den norska fylkesplaneringen innehåller element från både det danska och det svenska planeringssystemet. Men det finns också skillnader som innebär att fylkesplaneringen kan anses inta en mellanställning i förhållande till dessa länders planering med tanke på samordningen av den fysiska och ekonomiska planeringen. I Danmark är den fysiska planen ett viktigt led i den regionala planeringen. Planen för markanvändningen är styrande. I den svenska regionalplaneringen ligger tyngdpunkten i sysselsättningsplaneringen. Markanvändningsplaneringen sker inom ramen för andra planeringsinsatser. I Norge är utnyttjandet av naturresurser och markanvändning viktiga element.

I nedanstående schematiska skiss visas hur den regionalpolitiska planeringen organisatoriskt är uppbyggd i Danmark/Norge:

Fig. 6. regionalpolitisk planering i Norge och Danmark



Samtidigt rymmer fylkesplanerna ekonomisk planering och sociala beståndsdelar. Länderna har gått olika långt i sin strävan att centralt samordna och styra de regionala utvecklingsplanerna. I motsats till i Sverige får bandet mellan den centrala statliga planeringen och fylkesplaneringen anses vara betydligt lösare i Norge.

6. Reform, utvärdering, nya förslag.

Utvecklingen under 70-talet på det regional-kommunala området har i stora drag löpt parallelt i de skandinaviska länderna. En direktvald församling på länsnivå med betydande befogenheter framförallt inom vårdsektorn har skapats. Den regionala statliga förvaltningen har stagnerat och orienterats mot nya uppgifter. I termer av den regionkommunmodell som skisserades inledningsvis befinner sig utvecklingen någonstans mellan en direktvald kommunalförbundrespresentation och ett länsparlament. Praktiska hinder - i form av snäva områdesspecifika befogenheter, ekonomiska restriktioner, den önskade politiska likställigheten mellan primär- och regionalkommuner samt en avsaknad av historiska regionalpolitiska skiljelinjer i framförallt Sverige och Danmark - har medfört att den i princip obegränsade uppgiftsexpansionen till en allomfattande kompetens enligt den s.k. länsparlamentsidén icke kommit särskilt långt. Det är mest fråga om områdesspecifika inmutningar. Längst synes den norska utvecklingen ha gått. Kultur- och utbildningsfrågor har där stor tyngd. Fylkeskommunens ansvar för regional planering är entydig. Den stärks av att planeringsexpertisen administrativt inordnats i fylkeskommunen.

En väsentlig förklaring för det starkare genombrottet för fylkeskommunidén i Norge synes också vara att här finns en regional politisk tradi-

tion, ett ofta uppflammande motsättningsförhållande mellan centrum och periferi som blottlagts bl a av EF-striden. Naturgeografin är självt en viktig förklaring till varför landet är uppsplittrat i olika regionstraditioner. Motsvarande politiskt tryck från allmänheten är mindre uttalat i det danska och svenska fallet.

En central uppgift i kölvattnet på reformerna har varit att bestämma den statliga länsförvaltningens kontrollerande och rättsvårdande uppgifter. Det danska tillitsrådet är i sammanhanget en nyskapelse av typisk "blandförvaltningskaraktär". Överhuvud synes tendensen i svensk reformplanering vara att stödja olika typer av blandförvaltningsformer, snarare än den rena funktionsuppdelning mellan kommun och stat som knäsatts i grannländerna.

Den finländska utvecklingen framstår som särpräglad. Frågan om en totalreform av mellaninstansförvaltningen och införandet av landskapssjälvstyrelse har blivit en evighetsfråga. 1974 presenterades den s k mellaninstansförvaltningens betänkande, som varit utgångspunkt för de senaste sex årens fruktlösa försök att utveckla den regionala förvaltningen till ett mer enhetligt system.

Medan reformverket i skandinaviska länderna kan sägas ha följt en kontinuerlig och stegvis uppgiftsomfördelning har den finländska politiken haft att ta ställning till ett mer dramatiskt politiskt ändringsförslag. Många etablerade intressen berörs. Uppgiftsöverföringar mellan olika statliga/läns/kommunförbundsinstanser skall regleras parallellt med indelningsreformer, direktdemokratisering och omläggning av kostnadsansvar och finansieringsformer. Fyra olika modeller har lagts fram. Alla bär de drag av de övriga nordiska ländernas regionala självstyrelseorgan. Men möjligheten att

driva fram en helhetslösning synes vara liten. En sådan reform förutsätter grundlagsändring, dvs. att 5/6 av riksdagen stödjer förslaget. Även delreformer har svårt att förverkligas. Reformen har nämligen blivit en katalysator för de grundläggande motsättningar mellan olika intressen, som i Finland erhållit en närmast byzantinsk karaktär.

I Finland finns motsättningar mellan socialistiska och icke-socialistiska politiska partier, mellan företrädare för den lokala självstyrelsen och representanter för den statliga centrala och regionala förvaltningen. Det förekommer motsättningar mellan dem som försvarar en distriktsindelning enligt det mönster som långsamt vuxit fram kring kommunalförbundet och dem som försvarar en övergripande distriktsindelning enligt mönstret för länsindelningen. En lösning torde därför få vänta.

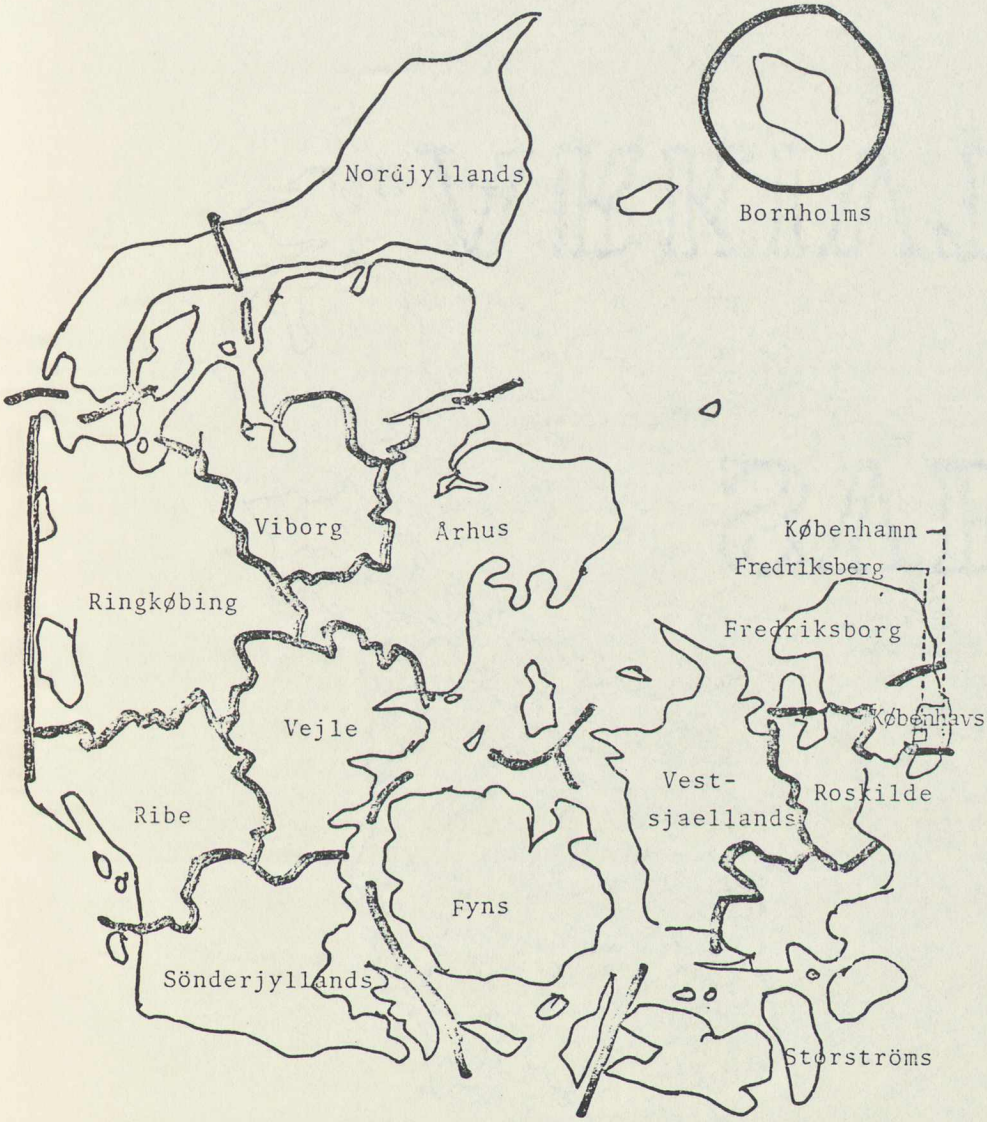
bil 1

Finland

Befolkningsunderlaget vid utgången av år 1973 för den existerande och den föreslagna länsindelningen

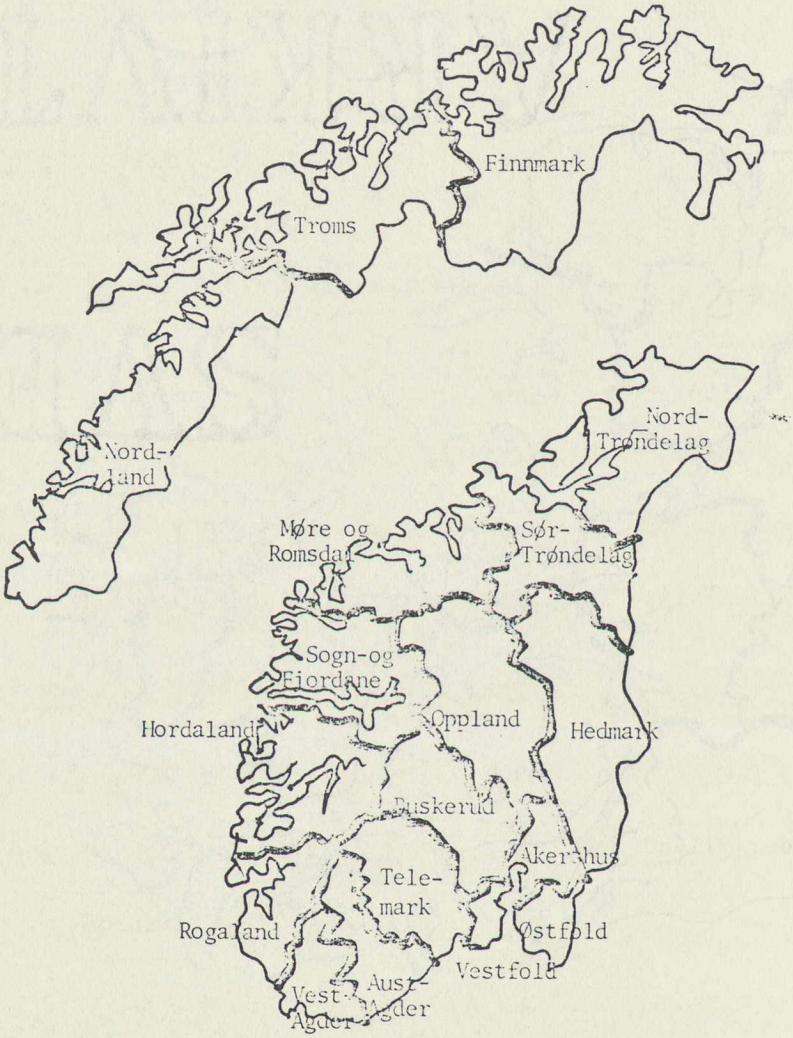
Län	Nuvarande befolknings-underlag	Det föreslagna länets befolkningsunderlag
Nyland	1 064 445	1 064 445
Egentliga Finland (Åbo-och Björneborg)	688 783	402 266
Satakunda	-	245 292
Åland	21 754	21 754
Södra Tavastland (Tavastehus)	655 383	346 951
Pirkanmaa	-	394 929
Kymmene	345 075	345 075
Södra Savolax	212 738	212 738
Norra Karelen	177 821	177 821
Norra Savolax	251 121	251 121
Mellersta Finland	235 740	235 740
Södra Österbotten (Vasa)	422 671	422 671
Norra Österbotten (Uleåborg)	398 428	300 686
Kajanaland	-	97 742
Lappland	195 962	195 962

Bilaga 3: De 14 amtskommunerna



Bilaga 3

NORGES FYLKESKOMMUNER



Bilaga 4 Statlig distrikts-förvaltningsorganisation i Finland

Central förvaltnings-myndighet	Distriktsmyndighet eller distrikt	Antal distrikt
1) Justitieministeriet	centralnämnden	15
	hovrätten	6
	vattendomstolen	3
	jordrätten	4
	åklagarväsendet	12
	(länets polis-inspektör)	
2) Försvarsministeriet	militärlän	7
3) Finansministeriet	länsskattebyrån	11
	länsskattenämnden	11
	omsättningsskatte-byrån	7
	distriktstull-kammaren	14
	distriktsbyggnads-byrån	8
4) Undervisningsmin.	domkapitlena	10
	länets konstkommission	11
	landskapsarkivet	6
5) Jord- och skogs-bruksministeriet	lantbruksbyrån och jorddispositionskom-missionen	19
	forstförvaltningens distriktskontor	3
	lantmäterikontoret	11
	vattenbyrån	13
6) Trafikministeriet	väg- och vattenbygg-nadsdistriktets distriktsbyrå	13
	centralflygstation	7
	länsbesiktningsman	12
	trafik- och ban-distrikten	7
	postdistrikten	9
	telefondistrikten	10
	Rundradions lokal-radioverksamhet	9

7) Handels- och industriministeriet	industridistrikten	11
	tryckkärlsinspektoraratets besiktningsdistrikt	9
	justeringsdistrikten	32
	sjöfartsdistrikten	6
	lotsdistrikten	8
8) Social- och hälsovårdsmin.	arbetarskyddsdistriktets distriktsbyrå	11
	distriktsförlikningsman	5
	folkhälsolaboratorierna	7
9) Arbetskraftsmin.	arbetskraftsbyrån	12
		339

Organisation

I organisatoriskt avseende avviker distriktsmyndigheterna föga från varandra. På centralnivån underlyder alla ett sektorministerium och/eller ett centralt ämbetsverk. Distriktsmyndigheterna är i regel chefsämbetsverk som leds av ifrågavarande distriktschef, distriktsingenjör, tullchef o.dyl. De kan dessutom vara indelade i avdelningar, byråer eller sektioner. Beslut vid en distriktsmyndighet fattas av distriktschefen på basen av föredragning. I arbetsordning, som fastställs av ifrågavarande ministerium eller centrala ämbetsverk, regleras när ett ärende kan avgöras utan föredragning.

II. DANMARKS REGIONALA SAMHÄLLSFÖRVALTNING M M

PM om Danmarks regionala samhällsförvaltning m m

1. Något om den historiska bakgrunden

Amtsindelningen i Danmark har, liksom den motsvarande svenska länsindelningen, mer än trehundra år gamla traditioner. Före enväldets införande (år 1660) var den s k länsmannen statsmaktens främste representant i länet. Denne hade ledande uppgifter över praktiskt taget alla förvaltningsområden inom länet - också över den militära[1] och delar av den kyrkliga förvaltningen. Efter införandet av enväldet ändrades länsbeteckningen till "amt" och konungens representant döptes om till "amtman"[2]. Själva namnändringen kan ses som ett uttryck för att makten i Danmark flyttades över från en begränsad krets av stormän och konungen gemensamt till konungen ensam.

Amtmännens myndighetsområden inskränktes efter hand och på olika sätt. Dels upphörde deras befattning med den militära och den kyrkliga förvaltningen helt (med undantag för de s k stiftamtmännen)[3], dels överfördes vissa förvaltningsuppgifter till särskilda av konungen utnämnda s k amtsskrivare och amtsförvaltare. Denna utveckling tog dock avsevärd tid. Av en s k kansliskrivelse från år 1829 framgår sålunda att amtmannen fortfarande hade det överordnade ansvaret för alla i hans amt uppkommande civil-ärenden. Sedermera

---

1 Länsmannen var bl a militärkommendant.

2 Amtmannen kan sålunda jämföras med en svensk landshövding (se dock avsnittet 6).

3 Amtmännen i stiftstäderna kallas för stiftamtmän.

har amtmännens myndighetsområden begränsats ytterligare genom att vissa andra, mer eller mindre självständiga lokala statsinstitutioner har inrättats och också genom att kommunerna (primärkommuner och amtskommuner) har fått ordnade direkta förbindelser med centraladministrationen. Man kan säga att grunden för den vidare utvecklingen av självständiga amtskommuner i Danmark lades fast i och med 1841 års beslut om inrättandet av s k amtsråd i alla amt. Amtskommunerna omfattade före indelningsändringarna i samband med 1970 års kommunalreform ungefär samma områden som statsamten, dock ingick inte amtets städer ("köpstäder") i amtskommunen. Beträffande vissa ytterligare uppgifter om bl a den historiska bakgrunden av intresse i detta sammanhang kan här hänvisas till länsdemokratiutredningens betänkanden (SOU 1965:54) Författningsfrågan och det kommunala sambandet, s 125-138, och (SOU 1968:47) Förvaltning och folkstyre, s 327-339.

2. Något om Danmarks författning och kommunalstyrelsens grundlagsförankring

Alltsedan tillkomsten av 1849 års författning "Danmarks första fria författning" - genom vilken det kungliga enväldet avskaffades - har man skilt mellan den lagstiftande, den styrande ("utövande") och den dömande makten. Enligt den nu gällande grundlagen (Grundloven av år 1953) ligger sålunda lagstiftningsmakten hos konungen[1] och folketinget (riksdagen) gemensamt och den dömande makten hos oavhängiga domstolar, medan den styrande (utövande, verkställande) makten - som är av särskilt intresse i detta sammanhang - ligger hos konungen, som i praktiken utövar denna makt genom sina ministrar. Regeringen - och vederbörande ministrar, var och en inom sitt resp område - ansvarar för utövandet av regeringsmakten. Den enskilde ministern är sålunda högsta förvaltningschef inom sitt ministeriums[2] område. Ministrarna utnämns av konungen och är vanligtvis medlemmar av folketinget. Ingen minister - och inte heller regeringen i sin helhet - kan kvarstå i sitt ämbete om folketinget har uttalat sitt misstroende mot vederbörande. Parlamentarismen, som infördes i praxis år 1901[3], är alltså fr o m år 1953 grundlagsfäst i Danmark.

---

1 Begreppet "konungen" omfattar i den danska grundlagen också en regerande drottning.

2 Ministerierna motsvarar de svenska departementen. Vissa danska ministrar är chefer för flera departement (se avsnittet 7).

3 I Sverige år 1917.

I grundlagens § 82 föreskrivs att kommunernas rätt att självständigt sköta sina angelägenheter (under statens tillsyn) regleras genom lag[1]. I detta ligger, på motsvarande sätt som i Sverige, att grundlagen garanterar och skyddar kommunernas existens som självständiga förvaltningsenheter och att den kommunala självstyrelsen inte kan upphävas genom vanlig lag, medan däremot avgränsningen av de angelägenheter som innefattas i den kommunala självstyrelsen, den s k kommunalfullmakten[2], kan bestämmas i lag. Den verkliga omfattningen av kommunalstyrelsens (dvs kommunalbestyrelsernas och amtsrådens)[3] befogenheter blir sålunda beroende av den vid varje tidpunkt gällande lagstiftningen, dvs av de lagstiftningsbeslut som fattas av folketingen. De kommunala myndigheternas makt kan alltså, liksom i Sverige, ytterst ses som ett utflöde av den danska statsmakten. Den nyss nämnda danska grundlagsbestämmelsen infördes redan i 1849 års grundlag. Av förarbetena framgår att huvudsyftet med den bestämmelsen var att garantera medborgarna en allmän rösträtt till kommunalbestyrelserna vilket numera regleras av den särskilda kommunala vallagen.

---

1 Enligt ordalydelsen av den danska grundlagens § 82 skall "kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov". Jfr den svenska regeringsformen 8 kap 5 §: "Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden".

2 Den s k kommunalfullmakten motsvarar sålunda det som i Sverige avses med den kommunala kompetensen, Det bör observeras att kommunalfullmakten numera avser båda de kommunala nivåerna, dvs såväl primärkommuner som amtskommuner.

3 Kommunalbestyrelserna motsvarar kommunfullmäktige och amtsråden landstingen i Sverige.

Detta att kommunerna är självständiga förvaltningsenheter kommer också till uttryck i att de enskilda ledamöterna i amtsråd och kommunalbestyrelser inte har någon allmänt underordnad ställning i förhållande till någon högre myndighet. De kan visserligen ådraga sig straffansvar och skadeståndsansvar för olagligheter i utövandet av uppdraget, men de kan inte åläggas något administrativt disciplinansvar[1]. Inte heller står amtsrådet eller kommunalbestyrelsen som helhet i någon allmänt underordnad ställning i förhållande till någon högre myndighet. Statliga myndigheter kan sålunda bara när det finns någon särskild rättsgrund därtill ge amtsråd eller kommunalbestyrelser direktiv ("tjänstebefallningar"). Det finns inte heller någon överordnad myndighet som har en allmän befogenhet att ändra ett amtsråds eller en kommunalbestyrelses beslut eller att handla i dessas ställe.

Här bör slutligen framhållas att Grönland och Färöarna, som intar en författningsmässig särställning i det danska riket och bl a har egen kommunal lagstiftning, inte behandlas i denna promemoria[2].

---

[1] Se härom i avsnittet 6.2

[2] Efter en folkomröstning i januari 1979 har Grönland fått en självstyrelse motsvarande den som Färöarna har. Färöarna har tidigare (under åren 1816-1852) varit ett danskt amt men utgör nu en självstyrande del av Danmark (1948 års lag om Färöarnas självstyrelse i inre angelägenheter). Färöarna väljer också två medlemmar i folketinget. Grönland är sedan år 1953 en likaberättigad del av det danska riket och väljer - förutom ett eget landsråd - två medlemmar i folketinget. Högsta ämbetsman är en landshövding som tillsätts av drottningen (ministeriet för Grönland). Före år 1978 var landshövdingen också ordförande i det folkvalda landsrådet.

3. 1970 års kommunalreform

För att lättare förstå bakgrunden till det omfattande reformarbete som bl a ledde fram till den s k kommunalreformen i Danmark kan det vara lämpligt att först nämna något om strukturomvandlingen i landet.

När enväldet avskaffades på 1840-talet hade Danmark ca 1,3 miljoner invånare av vilka ca 1 miljon (drygt 75 procent) bodde på landsbygden och endast 300 000 i städerna (inkl Köpenhamn). I mitten av 1960-talet hade förhållandena ändrats så att ca 3,8 miljoner av totalt 4,8 miljoner (dvs nästan 80 procent) bodde i städerna och dessas förortsområden, medan landsbygdsbefolkningens antal var oförändrat (ca 1 miljon invånare). Den största omsvängningen kom i slutet av 1800-talet - i samband med industrialismens genombrott - då exempelvis Köpenhamns invånarantal ökade från 180 000 till 400 000 (under åren 1870-1900) samtidigt som stadsbefolkningen blev större än landsbygdsbefolkningen i landet som helhet. Denna strukturomvandling, den s k urbaniseringsprocessen, som ju i stort sett har varit en internationell företeelse, har med nödvändighet krävt väsentliga ändringar i indelningen av landets kommuner. I länsdemokratiutredningens betänkande (SOU 1965:54) lämnas vissa ytterligare uppgifter om denna utveckling till vilka hänvisas (se SOU 1965:54 särskilt s 126-132).

I syfte dels att lösa indelningsproblemen, dels att få till stånd en modernare styrelseform för kommunerna och amtskommunerna, vilken skulle ge dessa ökat inflytande och mera makt över samhällsfrågorna på lokal resp regional nivå tillsattes år 1958 en

kommunallagskommission. I denna ingick representanter för de fem största politiska partierna i folketinget, för de fyra då existerande kommunförbunden och för Köpenhamns kommun samt en amtman. Dessutom deltog tjänstemän från inrikesministeriet med särskild kännedom om de kommunala förhållanderna. Ordförande i kommissionen var inrikesministeriets departementschef.

Redan under det pågående utredningsarbetet i kommunallagskommissionen genomfördes med början år 1962 en frivillig kommunsammanläggning som t o m år 1966 resulterade i att 118 nya "storkommuner" bildades genom sammanläggning av totalt 398 kommuner. Som ett resultat av kommunallagskommissionens arbete antog folketinget år 1967 en lag om revision av den kommunala indelningen. Omedelbart därefter tillsatte inrikesministern en kommunalreformkommission med representanter för folketinget, de kommunala organisationerna och inrikesministeriet. Denna kommission fick bl a till uppgift att lägga fram förslag till bildande av nya amtskommuner och till ändring av den kommunala indelningen i stadsområdena samt också att särskilt undersöka indelningsfrågorna rörande Århus, Odense och Ålborgs städer. Kommissionen skulle vidare verka för en sammanläggning av kommuner till större och mera funktionsdugliga enheter[1]. Redan under

---

[1] Till skillnad mot kommunallagskommissionen, som endast var en s k lagutredningskommitté ("lovforberedelseskommission") med ett vagt formulerat mandat, fick kommunalreformkommissionen vissa i lag fastställda befogenheter att genomföra en reform. Kommunalreformkommissionen bestod av sammanlagt tolv medlemmar, av vilka ordföranden och sex medlemmar utsågs av inrikesministern (fem medlemmar på förslag av de kommunala organisationerna) och fem medlemmar utsågs av de fem i folketingets finansutskott representerade partierna.

år 1969 kunde folketinget fatta beslut dels om en ny amtskommunal indelning, dels om ändring av den kommunala indelningen i Århus, Odense och Ålborgs stadsområden.

Som ett resultat av den först tillsatta kommissionens, kommunallagskommissionen, arbete antog folketinget den 31 maj 1968 den nya lagen om kommunernas styrelse, vilken därefter har ändrats vid flera tillfällen. Denna lag, som har betecknats som "kommunernas grundlag", innehåller ramarna för den kommunala styrelseordningen och verksamheten i kommunerna och gäller för samtliga kommuner (primärkommuner och amtskommuner), dock med undantag för Köpenhamns kommun[1]. Lagen är konstruerad så att dess bestämmelser i princip gäller för alla förhållanden som rör utövandet av den kommunala styrelsen, om inte annat bestäms i lag.

Efter beslut i folketinget trädde i april 1970 den s k kommunalreformen i kraft och därmed började en ny epok för den kommunala självstyrelsen i Danmark. Här skall först framhållas några punkter som bakgrund till den nya indelningslagen.

Enligt indelningslagen skulle den kommunala indelningen omkring städerna göras så att "bysamfund" som låg i flera kommuner men som kunde betraktas som sammanhörande normalt kom att höra till en och samma kommun, "en by - en kommun" - principen. Vid bedömningen skulle avgörande vikt läggas vid de befolkningsmässiga, sysselsättningsmässiga och ekonomiska förhållanden som knöt samman de enskilda kommundelar-

---

[1] För Köpenhamns kommun har intill 1978 års kommunalval gällten särskild lag från år 1857 med de ändringar som därefter skett, främst år 1938. Numera gäller en ny lag (från år 1977) för Köpenhamns kommun.

na och vid om det med hänsyn till kommunens väntade utveckling - och planläggningen av denna - kunde anses rimligt att säkerställa att "bysamfundet" i kommunalt hänseende utgjorde en enhet. Vidare skulle det eftersträvas att kommunerna blev tillräckligt bärkraftiga enheter. De borde alltså bli så stora att de från befolknings-, sysselsättnings- och geografisk synpunkt utgjorde ett lämpligt underlag för att självständigt sköta de kommunala uppgifterna.

Beträffande amtsindelningen kan nämnas att indelningslagen gav kommunalreformkommissionen möjlighet att lägga samman två eller flera amt, dock bara i särskilda fall. Antalet amt var vid den tiden 22, men tre amt var i sin tur indelade i flera s k amtsrådskretsar, varför det totala antalet amtsråd var 25. Redan då var det en allmän uppfattning såväl i folketinget som i kommunala kretsar att antalet amt skulle minskas för att möjliggöra dels en mer omfattande och samordnad planering, dels en decentralisering av en rad statliga uppgifter till de nya amtskommunerna. Reformkommissionens ståndpunkt blev att det borde finnas 14 amt i Danmark, 13 nya amt och Köpenhamns amt, som inte hade några "köpstäder". Detta amt, liksom primärkommunerna i Köpenhamns amt, Köpenhamn och Frederiksberg[1], hölls utanför den nya indelningslagen, eftersom man väntade en särlösning för hela huvudstadsområdet.

Resultatet av sammanläggningen av primärkommuner resp amtskommuner i Danmark blev att antalet primärkommuner efter kommunalreformen uppgår till 275[2]

---

[1] Frederiksbergs kommun ligger som en enklav i Köpenhamn.

[2] Inkl Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner. Antalet kommuner efter 1970 års reform var 277, men sammanläggningar i huvudstadsområdet år 1974 reducerade antalet till 275.

(mot tidigare ca 1400[1]), medan antalet amtskommuner är 14[2] (mot tidigare 22, eller 25 om man jämför med de nyss nämnda amtsråden). Vidare innebar kommunalreformen att alla primärkommuner fick samma formella status - de gamla "köpstäderna", resp "sognekommunerna" avskaffades sålunda. Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner, som inte har omfattats av den geografiska nyindelningen, har uppgifter som både primärkommuner och amtskommuner.

Ett annat resultat av kommunalreformen, som bör särskilt framhållas i detta sammanhang, var att den statliga amtmannen som tidigare haft en central position i amtskommunens styrelse förlorade denna. Tidigare hade han bl a varit självskriven ordförande i såväl amtsrådet (dvs motsvarande landstinget) som i amtsrådets dåvarande båda fasta utskott och även i diverse råd, kommissioner o d med lokal representation (t ex skoldirektion, amtsbyggnadsråd och trafikutskott). Han var samtidigt högste chef för hela den amtskommunala administrationen.

Amtmannens ställning och uppgifter efter kommunalreformen behandlas närmare i avsnittet 6.

---

1 Före indelningsreformen fanns det på den primärkommunala nivån 1387 enheter (87 "köpstäder" och 1300 "sognekommuner"), medan den sekundärkommunala nivån omfattade 112 enheter (87 "köpstäder" och 25 amtskommuner eller rättare sagt amtsrådskretsar).

2 Inkl Köpenhamns amtskommun som omfattar primärkommunerna i Köpenhamnsområdet med undantag för Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner.

4. Amtskommunerna

4.1. Indelning m m

Under arbetet med kommunalreformen kom man fram till att det idealiska befolkningstalet för den regionala enheten, dvs amtskommunen, skulle vara mellan 200 000 och 250 000 invånare[1]. Av många skäl kom dock den genomförda indelningen i praktiken att avvika från sådana diskuterade "normtal". Även om man bortser från Bornholm - som med sina speciella förhållanden bildar en egen amtskommun, vilken består av endast fem primärkommuner med sammanlagt ca 48 000 invånare - finns det stora skillnader mellan de nya amtskommunerna inte bara i geografisk omfattning utan också i invånarantal och antal kommuner
./. som ingår i amtskommunen. Av bilden i bilaga 1 framgår översiktligt den geografiska indelningen av Danmark i amtskommuner efter kommunalreformen. Nedanstående tabell visar skillnader i invånarantal, ytvidd och antal primärkommuner mellan de olika amtskommunerna.

---

[1] Kommunalreformkommissionen ansåg att om sjukhusväsendet skulle vara amtskommunernas framtida huvuduppgift, så skulle en lämplig indelning kräva att ingen amtskommun fick mindre än 250 000 invånare. Kommissionen arbetade emellertid ut flera alternativa indelningsförslag, vilka överlämnades till inrikesministern för prövning. Denne kunde dock inte ändra i de utarbetade förslagen utan endast godkänna eller sända tillbaka förslagen till kommissionen.

Amtskommun	Befolkning 79-07-01 (1 000-tal)	Areal (km²)[1]	Antal kommuner
Köpenhamn	629	520	18
Frederiksborg	327	1 347	19
Roskilde	201	890	11
Västsjälland	277	2 984	23
Storström	260	3 398	24
Borgholm	48	588	5
Fyn	452	3 486	32
Sönderjylland	249	3 929	23
Ribe	212	3 132	14
Vejle	325	2 997	16
Ringköbing	262	4 853	18
Århus	573	4 561	26
Viborg	231	4 123	17
Nordjylland	480	6 172	27
Samtliga	4 526	42 980	273
+ Köpenhamns kommun	503	86	1
+ Frederiksbergs "	89	9	1
Hela landet	5 118	43 075	275

Tabellen visar bl a att amtskommunerna - bortsett från Bornholms amtskommun, som ju i flera hänseenden avviker starkt från övriga delar av landet - omfattar mellan 11 (Roskilde amtskommun) och 32 (Fyns amtskommun) primärkommuner. Om antalet primärkommuner i landet hade fördelats helt jämnt på de olika amtskommunerna skulle antalet primärkommuner i varje amtskommun varit ca 20. I intervallet 17 - 24 primärkommuner (dvs ± ca 15 procent av "idealantalet") finns dock hälften av amtskommunerna (Köpenhamn, Frederiksborg, Västsjälland, Storström, Söderjylland, Ringköbing och Viborg).

[1] Arealuppgifterna avser förhållandena den 1 januari 1977. Därefter har dock endast skett vissa smärre ändringar.

När det gäller invånarantalet finns det också avsevärda skillnader mellan amtskommunerna. Sålunda är den till invånarantalet största amtskommunen (Köpenhamn) drygt tre gånger så stor som den minsta - fortfarande bortsett från Bornholm - amtskommunen (Roskilde). I intervallet 290 000 - 395 000 invånare (dvs ± ca 15 procent av genomsnittet[1]) finns f n endast två av amtskommunerna, nämligen Frederiksborg och Vejle. Som synes är det endast fyra amtskommuner Roskilde, Söderjylland, Ribe och Viborg som har mellan 200 000 och 250 000 invånare. Detta "idealantal" var, som nyss nämnts, en utgångspunkterna under arbetet med kommunalreformen. Om man även tar hänsyn till befolkningsökningen i hela landet under den senaste tioårsperioden (från ca 4,8 till ca 5,1 miljoner invånare) skulle också Storström och Ringköbing kunna anses tillhöra denna "idealgrupp" i befolkningshänseende, medan Roskilde skulle komma under den sålunda justerade lägsta gränsen.

Skillnaderna mellan amtskommunerna när det gäller dessas geografiska omfattning är betydligt större, än när det gäller fördelningen av primärkommuner resp invånarantal. Sålunda har den till ytan minsta amtskommunen (Köpenhamn) endast omkring en tolftedel så stor yta som den största amtskommunen (Nordjylland). Kring ett på motsvarande sätt som för antalet primärkommuner och antalet invånare beräknat medeltal (dvs ± 15 procent av genomsnittet[1]) grupperar sig dock nästan hälften av amtskommunerna. Av den i bilaga 1 intagna översiktsbilden framgår också att de nya amtskommunernas geografiska områden - med några få undantag - är avsevärt mer likartade än exempelvis de nuvarande svenska länens.

---

[1] Det aritmetiska medeltalet, exkl Bornholm.

4.2. Något om uppgiftsfördelningen mellan staten, amtskommunerna och primärkommunerna

Den traditionella danska tredelningen av förvaltningsuppgifter mellan staten, amtskommunerna och primärkommunerna har, enligt de flestas mening, visat sig passa bra för landets behov. Självfallet har fördelningen av uppgifter mellan de tre delarna av den offentliga förvaltningen, eller administrationen som den också brukar kallas, inte varit statisk utan ändrats i takt med samhällsutvecklingen. Under senare tid har det funnits en klar strävan att från statens sida lämna över uppgifter till de lokala enheterna, dvs till amtskommunerna och primärkommunerna. Denna omfördelning av uppgifter brukar i Danmark kallas för "decentralisering", vilket alltså inte helt överensstämmer med innebörden av det svenska begreppet "decentralisering" utan snarare motsvarar det som i Sverige brukar kallas för "kommunalisering" av uppgifter. Denna olikhet i språkbruket hänger förstås samman med att Sverige till skillnad från Danmark har dels självständiga centrala ämbetsverk med egna regionala och ibland även lokala organ, dels en omfattande statlig länsförvaltning genom länsstyrelserna. Den danska statsförvaltningens uppbyggnad behandlas i avsnittet 7.

I detta sammanhang bör framhållas den grundläggande principen att det är staten som skall bestämma över landets överordnade angelägenheter. Den centrala statsmakten (ministerierna och regeringen i sin helhet) är ansvarig inför folketinget för att landets lagar efterlevs och har skyldighet att säkerställa de enskilda medborgarnas likhet inför lagen. Staten förfogar över de egentliga maktmedlen i landet - dvs väpnade styrkor, polis- och rättsväsen - och svarar även för många centrala delar av samhällsservicen

(t ex post-, telegraf- och delar av trafikväsendet m m).

Amtskommunerna skall å sin sida sköta en rad angelägenheter, som det inte anses lämpligast att administrera helt centralt, men som samtidigt är alltför omfattande för att kunna skötas av de minsta administrativa enheterna, dvs av primärkommunerna. På dessa sistnämnda skall i princip ankomma alla de "vardagsnära" samhällsuppgifterna, eftersom medborgarna genom primärkommunerna har närmast till och lättast kan komma i kontakt med den offentliga förvaltningens organ (t ex i skol-, skatte- och socialfrågor). En viktig princip när det gäller decentraliseringen av uppgifter har därför angetts vara att lagstiftningen, liksom andra beslut som gäller uppgiftsfördelningen, skall ta sikte på att största möjliga decentralisering sker till primärkommunerna samtidigt som amtsrådens (dvs amtskommunernas direktvalda beslutande organ) funktion som samordnande planeringsorgan stärks. Även amtsrådens funktion som organ för vissa verkställighetsuppgifter har man velat stärka på olika sätt. Detta gäller framför allt uppgifter som anses kräva ett stort befolkningsunderlag eller ett mer omfattande geografiskt område.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas att staten har strävat och fortfarande strävar efter att överlåta uppgifter, t ex driften av institutioner och beslut som i väsentlig grad kan baseras på en bedömning av lokala förutsättningar och förhållanden i de enskilda ärendena till den kommunala självstyrelsens organ. Härigenom uppnås att sådana decentraliserade (dvs kommunaliserade) uppgifter kan skötas under direkt politisk påverkan och ansvar inför medborgarna (väljarna). Liksom i Sverige brukar man i Danmark ofta framhålla att decentraliseringen bör ske på sådant

sätt att de kommunala organens frihet att utforma detaljer i den lokala förvaltningen begränsas så litet som möjligt.

Fördelningen av uppgifter mellan staten, amtskommunerna och primärkommunerna är i sina huvuddrag bestämd i lag. Det ankommer, som redan nämnts, på folketinget att genom lagstiftning bestämma om ramarna för den regionala liksom för den lokala självstyrelsen. I detta ligger också en befogenhet för regeringen att med stöd av bestämmelser i lag utfärda särskilda föreskrifter som rör det närmare innehållet i den kommunala självstyrelsen. Någon uttömmande, lagfäst avgränsning eller precisering av vilka angelägenheter som är statliga resp vilka som är amtskommunala eller primärkommunala finns av naturliga skäl inte, lika litet som i Sverige. Den kommunala självstyrelsen innebär sålunda möjligheter för såväl amtskommuner som primärkommuner att frivilligt ta på sig olika samhällsuppgifter.

Genom kommunalreformen och den nya administrativa indelningen blev det praktiskt möjligt för staten att överföra en mängd uppgifter som dittills hade skötts av den centrala statsadministrationen och dess organ till primärkommuner och amtskommuner. Att skapa denna möjlighet var, som redan sagts, ett av de väsentligaste motiven för reformen. En lång rad av tidigare statliga förvaltningsuppgifter har sålunda under senare tid kunnat föras över till andra offentliga myndigheter, vilka leds av folkvalda församlingar med egna ekonomiska resurser.

Som en följd av denna decentralisering - eller enligt svenskt uttryckssätt kommunalisering - av uppgifter lägger numera staten mer vikt vid att utarbeta centrala vägledningar och direktiv för den regionala och

den lokala planeringen och på att informera om planerna för statens egen verksamhet. Genom att regionalt utarbetade planer för vissa områden i allmänhet skall godkännas centralt får staten överblick över den samlade utvecklingen i landet och möjlighet att samordna statens, amtskommunernas och primärkommunernas verksamhet. Genom besvärsrätt för medborgarna försöker staten säkerställa att det blir likformighet i de administrativa avgöranden som har förts över till lokala och regionala myndigheter.

De ändringar av primärkommunernas och amtskommunernas uppgifter som har skett sedan kommunalreformen i april 1970 kan grovt indelas i följande tre kategorier[1]:

1) Uppgifter som har överförts från staten till kommunala organ

Som exempel kan nämnas att mentalsjukvården, som tidigare skötts av staten ("statshospitalen"), liksom de s k ortopediska hospitalen har överförts till amtskommunerna. Från sjukvårdsområdet kan också nämnas att "Landshospitalet" i Sönderborg har överförts till Söderjyllands amtskommun och att "Födselanstalten" i Jylland har överförts till Århus amtskommun. På det sociala området har ansvaret för upprättande och drift av socialinstitutioner decentraliserats så att i fortsättningen bara vissa speciella institutioner kommer att drivas av staten (se närmare härom i avsnittet 4.3.2).

---

[1] I avsnittet 4.3 lämnas en närmare redogörelse för vilka uppgifter som numera ankommer på amtskommunerna.

2) Helt nya uppgifter som genom ny lagstiftning har lagts på kommunala organ

Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas att sjukförsäkringssystemet i samband med avskaffandet av sjukkassorna blev en amtskommunal uppgift med vissa primärkommunala funktioner (se under 4.3.1). Primärkommunerna har också fått nya uppgifter genom lagstiftningen om s k dagpenning vid sjukdom och havandeskap liksom genom de i socialhjälpslagen utökade formerna för bistånd till enskilda personer. Dessutom har genomförandet av lagstiftningen om miljövård medfört att både primärkommunerna och amtskommunerna har fått en lång rad uppgifter bl a när det gäller bekämpningen av olika slag av miljöföroreningar. Den nya "råstofloven (från år 1977) och ändringar i naturskyddslagstiftningen har också inneburit att amtskommunerna har fått nya uppgifter på markanvändningsområdet. I en lag från år 1978 om värmeförsörjning åläggs vidare amtskommunerna att utarbeta regionala värmeförsörjningsplaner. Dessa regionala planer skall ligga till grund för primärkommunernas detaljplanering och administration av denna nya och genomgripande energihushållningslag, som dessutom har stor betydelse för den fysiska planeringen (se dock 4.3.12).

I detta sammanhang bör också nämnas tillkomsten av s k socialcentra på det amtskommunala planet, vilka lyder under amtskommunernas socialförvaltningar. Dessa socialcentra har till uppgift dels att ge råd till primärkommunernas socialnämnder, dels att sköta utrednings- och beredningsarbetet för de likaledes nyinrättade rehabiliterings- och pensionsnämnderna i amten (se under 4.3.2), vilka har övertagit handläggningen av ärenden som tidigare hört till den centrala "invalidrätten" och de regionala rehabiliteringsinstitutionerna. Amtskommunernas socialcentra skall

också sköta arbetet med beredningen av ärenden för de nya statliga amtsbesvärsnämnderna, vilka fungerar som första klagoinstans när det gäller beslut som fattats av primärkommunernas socialutskott.

3) Ökade uppgifter inom områden som också tidigare har skötts av kommunala organ

Som exempel på sådana ökade uppgifter, som alltså har tillkommit genom utvidgande av den kommunala beslutskompetensen, inte minst i syfte att tillförsäkra medborgarna en bättre service, kan bl a nämnas följande.

Lagstiftningen om obligatorisk barntandvård och om obligatoriska anordningar för viss vårdpersonal (sköterskor för sjuka i hemmet och för barnavård) har inneburit väsentligt ökat arbete för en del primärkommuner. På trafikområdet har lagen om offentliga vägar medfört en ändrad kompetensfördelning när det gäller administrationen av vägväsendet. Såväl den amtskommunala som den primärkommunala förvaltningen ger sålunda bidrag till det statliga vägväsendet. Motsvarande gäller beträffande kollektivtrafiken (se under 4.3.7).

Genom ändringar i livsmedelslagen har primärkommunerna ålagts ökade uppgifter bl a som följd av att de statliga s k sundhetskommissionerna har avskaffats. Genom lagarna om region- och kommunplanering har det skett en avsevärd utvidgning av amtsrådens och kommunalbestyrelsernas uppgifter när det gäller såväl regionplanering som stadsplanering och lokal planering på det hela taget (se under 4.3.8). Likaså har en ny vattenförsörjningslag (från år 1978)[1] inneburit vidgade planeringsuppgifter både för amtskommunerna och

[1] Denna lag träder i kraft den 1 april 1980.

primärkommunerna. På undervisningsområdet har den primärkommunala beslutskompetensen utvidgats genom att primärkommunerna fått rätt att själva anställa och avskeda folkskolelärare m fl. Likaså har en viss decentralisering skett av skolbyggandet.

I avsnittet 7 om den statliga förvaltningen kommer också att beröras vissa praktiska problem som har uppkommit vid den sålunda genomförda omfördelningen av uppgifter mellan staten och kommunerna och amtskommunerna. Detta gäller främst de statliga styrmedlen och fördelningen av de ekonomiska bördorna mellan de berörda parterna.

4.3. Amtskommunernas uppgifter

Före kommunalreformens tillkomst var amtskommunernas uppgifter ganska begränsade men, som i viss mån har framgått av det redan sagda, efter reformen har en mängd nya uppgifter lagts på amtskommunerna. Som ett kvantitativt mått kan nämnas att av den offentliga sektorns - statens, amtskommunernas och primärkommunernas - utgifter på sammanlagt ca 188 miljarder dkr (brutto) under år 1979 svarade amtskommunerna för nästan en åttondel, eller drygt 22 miljarder. Under de senaste fyra-fem åren har amtskommunernas utgifter mer än fördubblats. Senare i denna promemoria (se under 4.4) skall närmare redovisas hur amtskommunernas utgifter fördelas på olika uppgiftsområden samt hur finansieringen av dessa utgifter sker. Här skall emellertid först något beskrivas de viktigaste uppgifterna som amtskommunerna f n har.

4.3.1. Sjukhus

Av de många uppgifter som amtskommunerna har är sjukhusväsendet utan tvivel den mest omfattande. Amtskom-

munerna har således ansvaret för hela det danska sjukhusväsendet med undantag endast för Rikshospitalet, Finseninstitutet och enskilda högt specialiserade statsfinansierade avdelningar samt sjukhusen i Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner[1]. Förutom de allmänna sjukhusen har amtskommunerna fr o m år 1976 också övertagit ansvaret för de tidigare s k statshospitalen, dvs mentalsjukhusen. Fr o m år 1978 har även de särskilda ortopediska sjukhusen överförts till amtskommunerna och fr o m år 1980 kommer amtskommunerna fullt ut att överta sjukhusvården av psykiskt efterblivna m fl.

I sjukhuslagen (av år 1974)[2] slås fast att amtskommunerna svarar för det samlade sjukhusväsendet med dettas vid varje tidpunkt befintliga utbud av undersöknings- och behandlingsmöjligheter samt skall ställa sjukhusväsendets resurser till gratis förfogande för amtets befolkning.

Varje amtskommuns sjukhus styrs av ett särskilt amtskommunalt sjukhusutskott, som är ett av de s k stående (permanta) utskotten. Att dessa är mycket betydelsefulla framgår bl a av att mer än hälften av amtskommunernas budget används för sjukhusvårdens behov (se närmare härom i avsnittet 4.4).

Före sjukhuslagen och kommunalreformen uppgick antalet lokala sjukhusstyrelser, som drev ett eller flera

---

1 Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner är i princip primärkommuner men har också amtskommunala uppgifter. Detta gäller särskilt på sjukhusområdet. När man talar om de danska "sjukhuskommunerna" avses sålunda förutom de 14 amtskommunerna också Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner.

2 Av största intresse är emellertid de ändringar som redan år 1970 gjordes i den gamla sjukhuslagen.

sjukhus till 111 -av dessa var 86 s k köpstäder och 25 amtsråd. Efter kommunalreformen uppgår antalet sådana styrelser endast till 16, nämligen en i vardera av de 14 amtskommunerna samt Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner. Rikshospitalet i Köpenhamn, som är forskningssjukhus för Köpenhamns universitet, drivs även i fortsättningen av staten. Det bör framhållas att sjukhusväsendet i varje enskild amtskommun, enligt bestämmelser i sjukhuslagen, skall ledas och drivas som en funktionell enhet. Detsamma gäller för Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner.

Medan amtskommunerna svarar för uppgiften att uppföra och driva sjukhusen är det en statlig uppgift att samordna och övervaka arbetet i hela landet. När det gäller långtidsplaneringen kan nämnas att de sjukhusplaner som amtskommunerna skall utarbeta vart fjärde år (för en tolvårsperiod) skall godkännas av inrikesministeriet. Som rådgivare för staten (inrikesministeriet) beträffande administration och planering av sjukhusväsendet har tillsatts ett sjukhusråd med representation från amtskommunerna, medan den statliga hälsovårdsstyrelsen (sundhetsstyrelsen) bistår amtskommunerna med medicinsk expertkunskap. Amtskommunernas sjukhusutskott bistås i den dagliga ledningen av en amtssjukhusdirektör, som samarbetar med sjukhusdirektörer, sjukhusinspektörer, läkare och sjuksköterskor på de olika sjukhusen. Den danska sjukförsäkringen[1], som betalas och administreras av amtskommunerna, omfattar alla danska medborgare. Alla danskar

---

[1] Den offentliga sjukförsäkringen hör egentligen organisatoriskt inte till sjukhusväsendet utan till social- och hälsovårdsområdet (se 4.3.2). Detta innebär bl a att det är amtskommunernas social- och hälsovårdsutskott (och inte deras sjukhusutskott) som sköter sjukförsäkringsfrågorna, vilka - till skillnad mot sjukhusfrågorna som sorterar under inrikesministeriet - hör till socialministeriet.

över 16 år är självständigt försäkrade, medan barn och ungdom under 16 år är försäkrade tillsammans med föräldrar eller förmyndare.

Sedan år 1973, då den nya sjukförsäkringslagen antogs av folketinget, betalas alla sjukvårdskostnader av offentliga medel. Dessförinnan betalade den enskilde, eller vanligtvis dennes sjukkassa, ett mindre belopp per vårddag (i genomsnitt mindre än fem procent av de verkliga kostnaderna).

Inom hela sjukhusväsendet arbetar f n[1] drygt 87 000 heltidsanställda och av dessa finns ca 63 000 (dvs drygt 70 procent) på de amtskommunala sjukhusen. Av de sammanlagt 44 000 sängplatserna på sjukhusen i Danmark finns ca 30 000 på de amtskommunala sjukhusen. Av Danmarks ca 9 000 läkare är ca 2 700 allmänpraktiserande och ca 5 600 anställda vid sjukhusen. Av de ca 26 000 sjuksköterskorna arbetar ca 17 000 inom sjukhusväsendet och ca 6 000 inom socialväsendet (som hemvårdarinnor på vårdhem osv). För sjukförsäkringen arbetar f n ca 2 300 praktiserande läkare i amtskommunerna. Detta innebär att varje läkare i genomsnitt svarar för denna service till ca 2 000 invånare.

Kostnaderna för sjukförsäkringen har ökat särskilt kraftigt under senare år, vilket främst torde bero på den kraftiga ökningen för specialläkarnas del. Storleken av amtskommunernas kostnader är i praktiken mycket beroende av resultatet av de överenskommelser som träffas centralt mellan ett särskilt utskott (Sjukförsäkringens förhandlingsutskott) och de fackliga organisationer som tar till vara de praktiserande läkarnas, specialläkarnas, tandläkarnas och fysioterapeuternas (dvs sjukgymnasternas) intressen.

---

[1] Uppgifterna avser förhållandena den 1 januari 1979.

För budgetåret 1980 beräknas den offentliga sjukförsäkringen betala ca 1 300 miljoner dkr till praktiserande läkare, ca 500 miljoner dkr till specialläkare, ca 630 miljoner dkr till tandläkare och ca 130 miljoner dkr till fysioterapeuter. Amtskommunernas utgifter för medicin var under samma tid ca 840 miljoner dkr. Av följande tabell framgår de olika amtskommunernas beräknade utgifter under år 1980 för vissa uppgifter inom sjukhusväsendet samt för den offentliga sjukförsäkringen (i miljoner dkr):

Amtskommun	Sjukhusväsendet	Därav till anläggningsverksamhet	drift av sjukhus	födelsehjälp och havandeskap[1]	Offentlig sjukförsäkring
Köpenhamn	1 622	87	1 515	20	513
Frederiksborg	866	67	789	10	279
Roskilde	468	39	422	7	178
Västsjälland	812	61	743	8	189
Storström	686	44	634	8	192
Bornholm	136	22	112	2	36
Fyn	1 275	125	1 139	11	368
Sönderjylland	610	68	535	7	187
Ribe	504	18	480	6	148
Vejle	794	30	755	9	252
Ringköbing	587	10	568	9	184
Århus	1 467	71	1 379	17	422
Viborg	632	18	606	8	180
Nordjylland	1 200	40	1 145	15	346
Samtliga	11 659	700	10 822	137	3 474

[1] Dessa frågor hör budgetsmässigt till sjukhusväsendet men administreras inte av amtskommunernas sjukhusutskott utan - liksom gäller den offentliga sjukförsäkringen - av deras social- och hälsovårdsutskott.

Sammanfattningsvis kan amtsrådets uppgifter inom sjukhusväsendet sägas vara följande.

1. Svara för samarbetet mellan sjukhusväsendet och angränsande verksamhetsområden (den allmänna läkar- och sjukvårdsverksamheten m m).

2. Svara för driften av amtskommunens sjukhusväsen.

3. Utarbeta planer för lösning av amtskommunens sjukhusuppgifter.

4. Svara för utbyggnaden av sjukvården när det gäller bl a antalet sängplatser, poliklinikkapacitet-en, samt specialavdelningar för särskilt komplicerad och/eller mer ovanlig behandling.

5. Svara för samordningen av de befintliga sjukhusen i amtet.

4.3.2. Social- och hälsovård utanför sjukhusområdet

Social service och vård förekommer i Danmark inom i stort sett samma områden som i Sverige. Likheterna beror inte minst på ett omfattande nordiskt samarbete.

Medan sjukhusväsendet, som nyss sagts, är en helt amtskommunal uppgift är ansvaret för social- och hälsovårdsväsendet utanför sjukhusområdet delat mellan staten, amtskommunerna och primärkommunerna. Genom den socialreform som genomfördes i anslutning till kommunalreformen har man eftersträvat att få till stånd både en administrativ förenkling och en effektivisering, särskilt av de förebyggande och de rehabiliterande insatserna från samhällets sida. För den nya offentliga sjukförsäkringen (från år 1973) har redan lämnats en redogörelse (s 26-28).

Förenklingen, inte minst för den enskilde medborgaren, ligger i genomförandet av det s k ensträngade systemet (en väg till hjälp), som innebär att man kan vända sig till ett ställe - till social- och hälsovårdsförvaltningen i den enskilda primärkommunen - när det gäller alla hjälpfrågor. Denna princip är fastlagd i lagen om socialt bistånd (biståndslagen) av år 1974, som varit i kraft fr o m år 1976. Effektiviseringen ligger dels i att alla former av hjälp kan förmedlas genom primärkommunens social- och hälsovårdsutskott oavsett orsaken till hjälpbehovet, dels i att behandlingen från att ha varit inriktad på den enskilde sökanden har riktats in på familjens behov (den s k familjestödsprincipen). Dessutom anses det ligga en klar effektivitetsvinst i att större och mer komplicerade sociala och hälsovårdsmässiga uppgifter, bl a driften av olika specialinstitutioner, har lagts på amtskommunerna. På motsvarande sätt som inom sjukhusväsendet finns i varje amtskommun ett särskilt s k stående utskott (social- och hälsovårdsutskottet) med en egen förvaltning.

Amtskommunerna har också fått uppgifter inom den ordinarie besvärsordningen. Klagomål över primärkommunala myndigheters (exempelvis socialutskottens) beslut på detta område kan sålunda numera föras inför amtsbesvärsnämnden[1], vars beslut - om inte annat sägs i biståndslagen - i sin tur kan överklagas hos en central besvärsnämnd för hela landet, socialbesvärsstyrelsen ("den sociale ankestyrelse"). Amtsbesvärsnämnden är ett statligt organ med en särskild status. Ordföranden i nämnden utses av socialministern, medan de båda övriga medlemmarna i nämnden utses av amtsrådet. Högsta admimistrativa myndighet när det gäller socialhjälp o d är socialministern.

---

[1] I Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner förs talan inför socialbesvärsstyrelsen.

Han bestämmer och utfärdar bl a allmänna regler om ärendenas behandling. Den statliga socialstyrelsen, som lyder under socialministeriet, sköter också vissa centrala uppgifter på området enligt bestämmelser i biståndslagen.

Som redan har sagts finns numera ett s k socialcenter i varje amtskommun. Detta är en del av amtskommunens social- och hälsovårdsförvaltning och lyder under amtskommunens social- och hälsovårdsutskott. Socialcentret skall ge de enskilda primärkommunerna vägledning i ärenden som är så komplicerade att de inte själva har tillräcklig medicinsk, psykologisk eller juridisk sakkunskap. De specialister (bl a läkare, psykologer, jurister, socialrådgivare m fl) som är knutna till socialcentret skall vidare behandla och klarlägga ärenden som avgörs av särskilda nämnder eller samrådsorgan som finns inrättade enligt socialagstiftningen och dessutom själva träffa avgöranden inom en rad områden.

Inom socialcentrets klagomålsavdelning behandlas klagomål över avgöranden som har träffats av primärkommunernas social- och hälsovårdsförvaltning (socialutskottet), exempelvis beslut om ekonomisk hjälp, om intagning på vårdhem, om särskilda hjälpmedel. Avgöranden träffas, som nyss sagts, i den särskilda amtsbesvärsnämnden. Socialcentret svarar bl a för sekretariatsuppgifterna för amtsbesvärsnämnden.

Inom socialcentrets rehabiliterings- och pensionsavdelning behandlas bl a ansökningar om invalidpension, om folkpension eller änkepension före normal pensionsålder samt om visst särskilt stöd till handikappade (exempelvis etableringshjälp och anskaffning av vissa motorfordon). Avgörandet av sådana ärenden träffas i en särskild statlig nämnd, rehabiliterings- och pen-

sionsnämnden med en motsvarande speciell status som amtsbesvärsnämnden. Utgifterna för förtidspension och invalidpension får amtskommunerna täckta av staten (genom s k refusion).

Socialcentrets familjeavdelning skall bistå primärkommunerna i frågor som gäller barn och ungdom som har råkat illa ut. Inom familjeavdelningen behandlas också i viss utsträckning faderskapsärenden. När det gäller adoptionsfrågor skall socialcentret pröva om personer som önskar adoptera ett barn uppfyller de ganska stränga krav som ställs. Avgörandet om godkännande av adoptivföräldrarna träffas i ett särskilt s k adoptionssamråd, medan själva beslutet att bevilja adoptionen fattas av statsamtet, vilket leds av amtmannen (se under avsnittet 6).

Även när det gäller vissa frågor om avbrytande av havandeskap (abort) har det amtskommunala socialcentret särskilda uppgifter. Sålunda skall en ansökan om abort, när havandeskapet varat mer än 12 veckor, behandlas inom socialcentret och avgöras i det s k abortsamrådet. Detsamma gäller när någon under 18 år önskar få abort och inte kan få sina föräldrars samtycke till detta.

I flera amtskommuner har man i anslutning till socialcentret upprättat en särskild hjälpmedelscentral, dit primärkommunala organ, läkare och andra kan vända sig för att söka hjälp till klienter och patienter och dit även enskilda kan vända sig för att få särskilda hjälpmedel (t ex rullstolar, sängar eller speciella möbler som är särskilt lämpliga för handikappade).

Som det tills vidare sista steget i genomförandet av socialreformen har - genom beslut i folketinget under år 1978 - den s k säromsorgen överförts från staten

till amtskommunerna fr o m år 1980. Det finns alltså inte längre en speciell lagstiftning för olika slag av handikappade, utan dessä behandlas numera i princip enligt samma regler som gäller för övriga medborgare och av de myndigheter som har ansvar för undervisnings- samt social- och hälsovårdsområdet. Detta betyder bl a att undervisningen av barn med fysiska handikapp liksom av psykiskt efterblivna barn också skall skötas av amtskommunerna och primärkommunerna. F n finns på detta område ca 1 300 lärare för sammanlagt 7 000 elever och meningen är att överföringen till amtskommunerna inte skall innebära några omedelbara förändringar för säromsorgens klientel. Samma förpliktelser som hittills gällt skall alltså gälla i fortsättningen, oavsett det ändrade huvudmannskapet. Det åligger också amtskommunerna att vidareutveckla de institutioner som redan finns i de enskilda amtskommunerna. Dessa avses sålunda få ansvaret för specialstöd i form av bl a specialundervisning och s k dygnsinstitutioner[1], medan primärkommunerna har ansvaret för den allmänna servicen till dessa grupper av barn. Som en följd av omläggningen har det blivit nödvändigt att göra vissa ändringar i folkskolelagen, så att det blir möjligt att ge även de svårast handikappade barnen undervisning inom folkskolelagens ram. Huvudsyftet med reformen har angetts vara att underlätta skapandet av en så normal tillvaro som möjligt för de handikappade.

Slutligen skall här nämnas att amtskommunerna fr o m år 1975 även har fått ansvar för behandlingen av alkohol- och narkotikamissbrukare. Därför har amtskommunerna redan börjat driva särskilda polikliniker och socialkliniker, där sålunda personer som skadats av alkohol- eller narkotikamissbruk kan få hjälp.

---

[1] Olika institutioner där man övernattar, t ex ungdomsvårdsskolor.

Amtskommunerna samarbetar också såväl med staten som med primärkommunerna för att få till stånd det nödvändiga sambandet mellan förebyggande insatser och behandling. I flertalet amtskommuner har inrättats särskilda amts-ungdomscenter, där dels primärkommunernas organ skall kunna få hjälp med råd i sådana ärenden, dels vissa ungdomar också skall få behandling för att avvänjas från missbruket.

Av följande tabell framgår de olika amtskommunernas sammanlagda utgifter (under 1980) till social- och hälsovårdsväsendet, exkl sjukhuskostnader och offentlig sjukförsäkring (jfr tabellen s 28):

Amtskommun	(milj dkr)
Köpenhamn	182
Frederiksborg	97
Roskilde	62
Västsjälland	110
Storström	96
Bornholm	13
Fyn	162
Sönderjylland	74
Ribe	85
Vejle	139
Ringköbing	72
Århus	196
Viborg	59
Nordjylland	146
Samtliga	1 493

Sammanfattningsvis kan amtsrådens nuvarande uppgifter inom social- och hälsovårdsområdet (utanför sjukhusväsendet) sägas vara följande.

1. Utarbeta utbyggnadsplan för den sociala och hälsovårdande verksamheten i amtskommunen på grundval av dels de planer som har utarbetats av de enskilda primärkommunerna, dels amtskommunens egen sektorsplanering.

2. Erbjuda läkar- och tandläkarhjälp, födelsehjälp m m liksom betalning för läkemedel och resesjukförsäkring inom ramen för lagen om den offentliga sjukhusförsäkringen.

3. Ge bistånd (sakkunnig rådgivning) till de primärkommunala socialutskotten.

4. Upprätta och driva olika institutioner.

5. Svara för tillsyn av vårdhem m m inom amtskommunen (exempelvis genom visitation).

6. Svara för tillsyn av berörda amtskommunala och primärkommunala institutioner.

7. Svara för utrednings- och beredningsuppgifter för en rad statliga nämnder på amtsplanet (rehabiliterings- och pensionsnämnden, besvärsnämnden m fl).

4.3.3. Arbetsförmedling och särskilda sysselsättningsåtgärder

Arbetsförmedlingen är en rent statlig uppgift, som regleras av en särskild lag[1]. Staten svarar dock endast för 75 procent av utgifterna (såväl investeringssom driftutgifter) för verksamheten. De återstående

---

[1] F n 1979 års "Lov om arbejdsformidling og arbejdslöshedsforsikring m v".

25 procenten bekostas av amtskommunerna[1], utan att dessa har något direkt inflytande över arbetsförmedlingsverksamheten.

Enligt målsättningsparagrafen (§1) i den nyssnämnda lagen har arbetsförmedlingen till uppgift att - som ett neutralt landsomfattande system - svara för kostnadsfri förmedling av kontakt mellan arbetssökande och arbetsgivare samt i samband härmed bistå vid valet av yrke och utbildning. Arbetsförmedlingen skall vidare - som ett led i en aktiv arbetsmarknadspolitik - följa utvecklingen på arbetsmarknaden, ta vissa initiativ och ge statliga och kommunala myndigheter visst bistånd.

Arbetsförmedlingen leds organisatoriskt av en arbetsdirektör - formellt utnämnd av drottningen - under medverkan av en särskild nämnd, "Landsarbejdsnævnet", vilken består av en ordförande och 14 andra medlemmar. Av dessa utses flertalet (vardera fyra medlemmar) av Dansk Arbejdsgiverforening och Landsorganisationen i Danmark och övriga sex medlemmar av ett antal andra fackliga organisationer. Ordföranden (jämte en suppleant) utses av arbetsministern efter förslag från de nyssnämnda fackliga organisationerna. Vidare har bostadsministeriet, finansministeriet, handelsministeriet, ministeriet för offentliga arbeten, socialministeriet och arbetsdirektoratet vardera en representant knuten till landsarbetsnämnden. Mandattiden är för samtliga fyra år.

Arbetsförmedlingen skall enligt lagen skötas av ett arbetsförmedlingskontor i varje amtskommun (med undantag för Köpenhamns amtskommun). För Köpenhamns amts-

---

[1] I Köpenhamnsområdet delas de kommunala kostnaderna mellan Köpenhamns amtskommun och Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner.

kommun och Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner skall finnas ett gemensamt arbetsförmedlingskontor. Arbetsministern bestämmer - efter förslag från arbetsdirektören - dels i vilka kommuner som arbetsförmedlingskontoren skall ligga, dels om ytterligare arbetsförmedlingskontor utöver de i lagen angivna skall upprättas. Arbetsförmedlingskontoren leds av arbetsförmedlingschefer - tillsatta av arbetsministern efter förslag från arbetsdirektören - under medverkan av arbetsmarknadsnämnder, en för varje amtskommun (med undantag för Köpenhamns) och en för Köpenhamnsområdet. Var och en av de regionala arbetsmarknadsnämnderna består av en ordförande och 15 andra medlemmar. Av dessa utses också flertalet (vardera fem medlemmar) av Landsorganisationen i Danmark och Dansk Arbejdsgiverforening. De övriga fem medlemmar utses av resp amtsråd (tre medlemmar) och kommunalbestyrelserna inom amtet gemensamt (två medlemmar)[1]. De som har utsett medlemmarna utser också gemensamt ordföranden (jämte en suppleant) i nämnden. Även arbetsmarknadsnämndernas mandattid är fyra år.

Förutom de inledningsvis nämnda huvuduppgifterna har arbetsförmedlingskontoren en lång rad andra uppgifter, såsom att godkänna lärlingsutbildningsavtal (se nedan under 4.3.4), att ge olika slag av bistånd och ekonomiskt stöd till de arbetssökande (exempelvis resehjälp, flyttningshjälp, bidrag till merkostnader för dubbelt hushåll, bostadshjälp, s k starthjälp och etableringsstöd).

I detta sammanhang bör också nämnas något om de särskilda åtgärder som numera kan vidtas dels för att

---

1 I Köpenhamnsområdet utses samtliga dessa fem medlemmar av "borgerrepræsentationen" i Köpenhamn, efter inhämtade synpunkter från Köpenhamns amtsråd och Frederiksbergs kommunalbestyrelse.

begränsa ungdomsarbetslösheten, dels för att bereda sysselsättning för s k långtidslediga.

Vad först gäller ungdomsarbetslösheten kan nämnas följande. För att bekämpa denna har arbetsministeriet och undervisningsministeriet i ökande omfattning under 1970-talet vidtagit en rad åtgärder i form av beredskapsarbeten ("beskæftigelsearbejder") och särskild utbildning för arbetslös ungdom. I samband med en politisk överenskommelse år 1977 beslutade emellertid folketinget en ny lag som innebar dels att tyngdpunkten i arbetet blev beroende av lokala (inkl regionala) initiativ, dels att de samlade insatserna på området väsentligt utvidgades. Under vart och ett av åren 1978, 1979 och 1980 har således primärkommunerna och amtskommunerna ålagts att avsätta särskilda medel till sysselsättningsfrämjande åtgärder för unga (16-24 år). De ekonomiska insatserna skall f n omfatta minst 46 dkr per invånare i amtskommunerna[1]. Åtgärderna skall vara av extraordinär natur, dvs sådana som annars inte skulle ha vidtagits.

Från centralt håll har det bestämts vilka slag av initiativ som skall kunna tas. Det har också fastställts en uppgiftsfördelning mellan primärkommuner och amtskommuner. På amtskommunerna ankommer sålunda följande uppgifter.

1. Förverkliga sysselsättningsprojekt för unga.
2. Ge bidrag dels till privata företag som svarar för extraordinära "mästarläre"- eller "EFG"-praktikplatser (se under 4.3.4), dels till extraordinära lärlings- och praktikplatser även i primärkommunerna

---

[1] För Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner - som en följd av dessa primärkommuners särskilda ställning - gäller ett minium på 69 dkr per invånare. Samtliga här angivna minimibelopp avser 1980 års prisnivå.

liksom i amtskommunernas egna förvaltningar och institutioner.

3. Starta kurser för unga arbetslösa; huvudsakligen korta och koncentrerade kurser inom "HF-utbildningen" (se under 4.3.4), på handelsskolor och tekniska skolor.

4. Inrätta kombinerade undervisnings- och produktionsprogram. Som en intressant nyhet kan framhållas att amtskommunerna (liksom primärkommunerna) härigenom har fått möjlighet att inrätta självbärande institutioner eller andelsföreningar ("andelsselskaber") med utbud av såväl varor som tjänster, när avsikten härmed är att ge ungdom en utbildning som grund för sysselsättning på arbetsplatser. En förutsättning är dock att verksamheten inte medför en snedvriden konkurrens i förhållande till det privata näringslivet i området.

Även om man på central nivå har fastställt ramar för vilka slags initiativ som skall kunna tas av amtskommunerna (resp primärkommunerna), så kan dessa själva bestämma om prioriteringen av olika möjliga åtgärder. Detta har lett till stora skillnader mellan de olika amtskommunernas initiativ. Allmänt torde kunna sägas att inte minst inrättandet av lärlings- och praktikplatser i privat verksamhet har blivit en stor framgång. Redan under det första året kom ca 5 700 sådana platser till stånd i Danmark. Vissa kombinationer av arbete och undervisning synes också ha särskilt tilltalat de arbetslösa ungdomarna.

Under år 1980 startas en försöksverksamhet med en s k ungdomsgaranti i två amtskommuner (Århus och Storströms amtskommuner). Ungdomsgarantier innebär att kommuner och amtskommuner i samarbete med de statliga myndigheterna skall garantera ungdomar (under 25 år) med en viss föregående arbetslöshet ett erbjudande

om minst nio månaders utbildning eller sysselsättning. Syftet med ungdomsgarantier är i första hand att - bl a genom ökad yrkesvägledning - få så många ungdomar som möjligt att börja med en kompetensgivande utbildning och i andra hand ge dem ett erbjudande om arbete inom den privata sektorn. Om detta inte lyckas skall kommuner och amtskommuner träda in med ett erbjudande om sysselsättning.

Med införandet av ungdomsgarantin intensifieras insatserna för den svagaste gruppen bland de unga och ställs samtidigt ökade krav på de erbjudanden som kan ges. De kommunala utgifterna för att få till stånd försöksverksamheten förutsätts hållas inom ramen för de lagstadgade medlen till bekämpande av ungdomsarbetslösheten. För år 1980 har staten ställt 25 milj dkr till förfogande för de två försöksområdena. Om försöket utfaller väl avser man att övergå till ett motsvarande system i hela landet under åren 1982-1983.

Vad så gäller sysselsättningen av s k långtidslediga kan nämnas följande. Som en följd av den ökande arbetslösheten i Danmark har folketinget i juni 1978 beslutat om ett tillägg till lagen om arbetsförmedling och arbetslöshetsförsäkring. Enligt denna lagändring, som endast gäller för åren 1979 och 1980 men med stor sannolikhet kommer att få förlängd giltighet, skall arbete erbjudas till de s k långtidslediga[1].

Den nya ordningen innebär bl a att arbetsförmedlingskontoren i samarbete med arbetslöshetskassorna skall registrera alla de tillfällen när en arbetslös till

---

[1] Härmed avses de arbetslösa som under en treårsperiod (tillfälligt förlängd till fyra år) inte har haft arbete i minst 26 veckor och som därför enligt gällande regler inte längre kan få arbetslöshetsbidrag utan skall övergå till att få stöd av de sociala myndigheterna.

följd av en långvarig "ledighet" riskerar att förlora rätten till understöd (dagpenning). Registreringen skall ske i så god tid att man kan ge vederbörande ett erbjudande om arbete senast tre månader innan arbetslöshetsunderstödet upphör. Erbjudandet skall om möjligt avse vederbörandes normala arbetsområde och det skall från olika synpunkter (tidigare arbete och utbildning samt bostad m m) vara "rimligt". Avgörandet av om detta är fallet träffas av vederbörande arbetsmarknadsnämnd. Om denna anser att erbjudandet är rimligt måste den "långtidslediga" godta detta, för att inte riskera att senare förlora rätten till understöd. I annat fall, dvs om erbjudandet inte anses rimligt, skall vederbörande få ett nytt, rimligt erbjudande.

Den "långtidslediga" har kvar sin rätt till arbetslöshetsunderstöd vid senare arbetslöshet, om han får minst nio månaders sysselsättning i det nya arbetet och det allmänna bidrar till sysselsättningen under denna period. Om sysselsättningen kommer till stånd hos en privat arbetsgivare betalar staten ett omskolningsbidrag ("genoptræningstilskud") till den lön som den privata arbetsgivaren betalar. Stödet per timme utgår med 24 dkr under de första 3 månaderna, 18 dkr under de därefter följande tre månaderna och med 12 dkr under sista tre månaderna[1]. Om den "långtidslediga" anställs av det allmänna - dvs hos en primärkommun, en amtskommun eller en statsinstitution - betalar staten 18 dkr i timmen under alla nio månaderna[2].

---

[1] Lönen från den privata arbetsgivaren skall vara den för resp fack avtalsenliga och de statliga bidragen är indexreglerade.

[2] Uppgifterna avser 1980 år prisnivå.

Systemet innebär vidare att arbetsförmedlingskontoren i första hand skall försöka få de "långtidslediga" anställda i privat verksamhet. Om detta inte går åligger det vederbörandes hemortskommun att lämna ett erbjudande om arbete på en kommunal (eller annan offentlig) arbetsplats. Om inte heller primärkommunen kan erbjuda ett rimligt arbete övergår förpliktelsen vidare till amtskommunen, som då måste försöka finna ett arbete på någon av dess institutioner eller inom annan offentlig eller av det allmänna stödd verksamhet eller instution. Primärkommunerna skall dock svara för de härmed förenade lönekostnaderna.

Här skall också nämnas att folketinget har beslutat om vissa särskilda bestämmelser, som skall garantera att de allmänna arbets- och konkurrensförhållandena på den privata arbetsmarknaden inte rubbas genom den nya bidragsordningen. Det krävs sålunda att det erbjudna arbetet skall innebära en reellt ökad sysselsättning i verksamheten - anställningen av en "långtidsledig" får alltså inte medföra att en redan anställd avskedas. Vidare måste i princip anställningen av "långtidslediga" på en arbetsplats accepteras av de redan anställda. En begränsning i denna vetorätt gäller dock för offentliga arbetsplatser, eftersom primärkommunerna/amtskommunerna ju ålagts en direkt skyldighet att i vissa fall själva sysselsätta "långtidslediga".

När den nya ordningen bestämdes på försommaren 1978 räknade arbetsministern med att 50 000 - 60 000 "långtidslediga" skulle komma att sysselsättas under de två år som bestämmelserna gäller. Intill utgången av år 1979 hade drygt 13 000 personer sysselsatts enligt den nya lagen och under år 1980 väntas ytterligare drygt 10 000 personer få sådan sysselsättning. Att det faktiska antalet sysselsatta "långtidslediga"

har blivit så mycket mindre än det väntade har främst förklarats med osäkerheten i dessa beräkningar. Som en annan viktig förklaring har angetts att ca en tredjedel av de "långtidslediga" inte har ansett erbjudandet om arbete tillräckligt attraktivt eller inte har önskat återvända till arbetsmarknaden.

4.3.4. Utbildning

Den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan staten, amtskommunerna och primärkommunerna samt vissa privata institutioner inom utbildningsområdet bygger på gamla historiska traditioner. En samlad översyn av det danska utbildningssystemet pågår dock sedan några år. En viktig princip i danskt offentligt utbildningsväsen är att de pedagogiska riktlinjerna skall läggas fast av staten (genom folketingets lagstiftning eller genom beslut av regeringen resp undervisningsministeriet). Den pågående organisatoriska översynen gäller alltså endast hur en praktisk samordning av undervisningsväsendet skall åstadkommas. Grundskolan ("folkskolan")[1] administreras till övervägande del av primärkommunerna, men det finns också vissa amtskommunala inslag - olika specialfunktioner bl a för handikappade - i folkskolan. För den högre utbildningen (universitet och högskolor) svarar staten, medan utbildningen på mellannivån har många olika huvudmän. Av de ca 1,1 miljonerna heltidsstuderande eleverna i Danmark går ca 800 000 i folkskolan. Samhällets totala kostnader för utbildningen uppgår till drygt 15 miljarder dkr per år.

---

[1] Den första danska folkskolelagen kom redan år 1914 och ålade primärkommunerna att inrätta skolor där alla barn i "undervisningspliktig" ålder skulle få gratis undervisning. Den nu gällande folkskolelagen är från år 1975.

Efter avslutad undervisning i den danska folkskolan är det i de flesta fallen amtskommunerna som svarar för den vidare utbildningen av ungdomen. Det finns f n planer på att samla all gymnasieundervisning - och också mer yrkesinriktad utbildning vid exempelvis handelsskolor och tekniska skolor - hos amtskommunerna, men fortfarande sköts denna utbildning av flera olika huvudmän. Oavsett om gymnasierna är amtskommunala, statliga eller privata är det dock amtskommunerna som står för kostnaderna för denna utbildning. De årliga kostnaderna för en gymnasieelev har beräknats uppgå till i runt tal 20 000 dkr. Det bör anmärkas att amtskommunerna trots sitt ansvar för kostnaderna saknar inflytande över statsgymnasiernas dagliga drift. I stort sett driver amtskommunerna och staten hälften var av landets gymnasier.

En annan möjlighet till vidareutbildning efter avslutad folkskola är den s k HF-utbildningen ("Höjere forberedelseeksamen"), som kan bedrivas antingen i gymnasierna eller genom självständiga kurser. HF-utbildningen ger på två år en examen som i användbarhet någorlunda motsvarar studentexamen. Också driftkostnaderna för denna utbildning bekostas av amtskommunerna. Efter avlagd studentexamen eller HF kan man studera vidare vid universitet eller särskilda högskolor (vilka drivs av staten).

Den som vill utbilda sig inom ett särskilt hantverk kan göra detta på två sätt. Den gamla s k "mästarläran" går ut på att man själv finner en lärlingsplats och en mästare som tar på sig ansvaret för att lära upp vederbörande i yrket och samtidigt svarar för att denne får de erforderliga teoretiska kunskaperna. För varje fack finns det bestämmelser om bl a vad man skall lära sig i skolan resp i den praktiska yrkesverksamheten. Av utgifterna till lärlingsutbildningen

betalar amtskommunerna ca 20 procent. Den andra möjligheten att få särskild yrkesutbildning är den s k EFG-utbildningen ("Erhvervsfaglige Grunduddannelser"), vilken dock f n helt administreras och finansieras av staten. Denna utbildning omfattar ungefär hälften av de 16-19-åringar som har gått i lära efter 9:e eller 10:e klassen i folkskolan. EFG-utbildningen består av två delar, först ett år i skola och därpå en kombinerad praktik- och skoldel under vilken tid man får lön.

Klagan över beslut som har fattats av de primärkommunala skolmyndigheterna kan normalt - dvs om inte annat är särskilt bestämt - ske hos amtsrådet inom fyra veckor från meddelande om beslutet. Berättigade att anföra sådana besvär är de myndigheter, organisationer eller enskilda personer som berörs av beslutet. Klagan över amtsrådets beslut kan i allmänhet föras inför undervisningsministern.

Mot den angivna bakgrunder kan amtsrådens uppgifter inom utbildningsområdet sammanfattningsvis sägas vara följande.

1. Svara för utarbetande av utbyggnadsplan för hela amtskommunens samlade skolväsen (folkskola, ungdomsskola, fritidsundervisning, gymnasie- och HF-undervisning)[1].

2. Bistå primärkommunerna med råd om projektering av skolor i den omfattning som primärkommunerna önskar det.

3. Godkänna primärkommunernas byggnadsprogram med

---

[1] När det gäller de primärkommunala skolorna, främst folkskolan, skall planen utarbetas i samarbete med primärkommunerna, men ansvaret för planen åvilar amtskommunerna.

förslag till skolbyggande.

4. Driva amtskommunala gymnasier samt (fr o m den 1 augusti 1978) den s k prövningsförberedande ämnesundervisningen för vuxna[1].

5. Driva amtscentraler för undervisningsmedel.

6. Driva omfattande specialundervisning på folkskolenivå, exempelvis s k observationsskolor, centra för handikappade, sjukhusundervisning m m.

7. Svara för tillsynen av den primärkommunala skolverksamheten (främst avseende folkskolan), dvs att kontrollera att gällande bestämmelser följs och att påbjudna åtgärder verkställs[2].

8. Svara för utbetalning av statsbidrag till primärkommunal undervisningsverksamhet.

4.3.5. Kultur

Sedan länge utgår i Danmark offentligt stöd till kulturlivet, dels från staten, dels - och i betydande omfattning på frivilligt initiativ - också från enskilda primärkommuner. Utvecklingen har gått i riktning mot att skapa ett brett kulturutbud, som såvitt möjligt kan komma hela befolkningen till godo. I detta sammanhang har även de nya amtskommunerna fått flera betydelsefulla uppgifter.

---

[1] Denna undervisning tar sikte på kvalificering för vissa examina. Oftast gäller det personer utan utbildning vilka inom särskilda ämnesområden kan kvalificera sig för aktuella examina.

[2] För tillsynen av amtskommunernas skol- och undervisningsväsen svarar undervisningsministern.

Man har särskilt eftersträvat en ordning som innebär att kulturaktiviteterna i en region i största möjliga utsträckning skall kunna skötas lokalt och av områdets egna invånare. På detta sätt kan kulturutbudet, har man ansett, bäst bli allmänt tillgängligt. Till primärkommunernas kulturella uppgifter hör exempelvis folkbiblioteken, de lokala museerna, lokala musikaktiviteter, konstutställningar och konstinköp samt stöd till olika slags teaterverksamhet. Många primärkommuner har uppfört särskilda kulturcentra och många ger sedan länge betydande bidrag till lokala kulturändamål. Amtskommunerna har å sin sida åtagit sig kulturuppgifter som går över kommungränserna (t ex centralbibliotek, regionala museer, landsdelsorkestrar och landsdelsscener för olika teatrar). Vidare har inrättats en rad rådgivande organ inom kulturområdet, vilka sorterar under resp amtsråd. Liksom är fallet på andra områden av den offentliga sektorn blir statens uppgift främst att i lag eller på annat sätt bestämma de allmänna riktlinjerna för hur kulturverksamheten skall bedrivas i landet[1].

Amtskommunernas andel av den samlade kulturella aktiviteten i Danmark har mot denna bakgrund ökat starkt sedan kommunalreformen år 1970. Verksamheten omfattar som nyss nämnts så skiftande uppgifter som att delta i driften av s k landsdelsteatrar och landsdelsorkestrar samt centralbiblioteken och att själva driva regionala museer. Vidare bidrar amtskommunerna tillsammans med staten (med ursprungligen hälften vardera)[2] till ett särskilt abonnemangsstöd för teatrarna, vilket normalt utgår i form av rabatterade biljetter

---

1 Som exempel kan nämnas 1976 års lag om teaterverksamhet och 1976 års museilag.

2 F n svarar amtskommunerna för 5/8 och staten för 3/8 av kostnaderna för abonnemangsstödet.

(upp till 40 procent av biljettkostnaderna) såväl till föreställningar på de fasta teaterscenerna i amtet som till föreställningar som ges av teatrar som gästspelar i amtet.

Under de senaste åren har byggts upp ett system av amtskommunala organ som svarar för olika kulturella uppgifter. Sålunda finns det nu särskilda amtsteaterutskott[1], amtsmuseiråd[2], amtsmusikutskott och också amtsprogramråd (under Danmarks Radio). Dessa organ har bl a till uppgift att inom amtet samordna och stöda kulturarbetet inom resp verksamhetsområde och att svara för samarbetet med motsvarande statliga organ.

Amtskommunernas årliga utgifter till olika kulturella verksamheter uppgår f n till ca 120 miljoner dkr, vilket dock endast motsvarar ungefär 0,6 procent av amtskommunernas samlade driftutgifter. Som en jämförelse kan nämnas att statens sammanlagda årliga utgifter till kulturområdet uppgår till knappt 860 miljoner dkr, vilket motsvarar ca 1,1 procent av den totala statsbudgeten.

---

[1] Amtsteaterutskottet ("teaterfællesudvalget") är dock inte ett renodlat amtskommunalt organ.

[2] Amtsmuseiråden är helt statliga och tillsätts av kulturministern som också utfärdar närmare bestämmelser för råden.

Det finns dock, som framgår av nedanstående tabell, betydande skillnader mellan de olika amtskommunernas kulturbudgetar[1].

Amtskommun	Samlad kultur-budget	(I procent av totala budgeten)	Därav stöd till teatrar	museer	bibliotek[2]	musik
Köpenhamn	20,6	(0,6)	14,3	0,3	2,6	1,7
Frederiksborg	3,8	(0,2)	2,1	-	0,5	0,7
Roskilde	4,3	(0,4)	1,6	1,1	0,5	0,5
Västsjälland	5,0	(0,4)	1,6	1,0	0,8	0,9
Storström	5,9	(0,5)	1,7	2,2	0,7	0,9
Bornholm	2,2	(0,9)	-	-	-	-
Fyn	14,7	(0,7)	10,7	1,0	1,2	0,5
Sönderjylland	9,2	(0,8)	1,5	4,3	0,5	2,5
Ribe	6,7	(0,7)	1,0	1,1	0,5	0,7
Vejle	4,9	(0,3)	1,8	0,7	0,7	0,6
Ringköbing	5,3	(0,5)	1,5	1,1	0,6	0,3
Århus	19,4	(0,7)	15,1	1,1	1,1	1,0
Viborg	3,8	(0,3)	1,4	0,9	0,8	0,1
Nordjylland	14,1	(0,6)	9,2	1,7	1,0	0,2
Samtliga	119,9	(0,6)	63,5	16,5	11,5	10,6

I detta sammanhang bör också nämnas något om amtskommunernas roll i Danmarks Radios organisation. F n finns det regionalradio i åtta amt. Sedan år 1973 finns det i dessa amtskommuner inrättade särskilda amtsprogramråd. Dessa har inte något direkt inflytande över programledning eller programpolitik men de har, enligt en bestämmelse i radiolagen, till uppgift

[1] Uppgifterna (i milj dkr) gäller 1980 års budget.

[2] Det kan nämnas att staten ger primärkommunerna bidrag på 20 procent av driftkostnaderna för alla bibliotek. Till centralbiblioteken utgår ytterligare statsbidrag och dessutom bidrag från amtskommunerna med ungefär lika stora belopp.

att följa Danmarks Radios programverksamhet inför Radiorådet.

Varje amtsprogramråd kan själv bestämma om rådets storlek och sammansättning. I många amtsprogramråd består f n flertalet av ledamöterna av personer utanför amtsrådet (dvs av icke-politiker), eftersom det alltsedan inrättandet av programråden har funnits en klar strävan att i dessa ha med företrädare för bl a folkrörelser och kulturella organisationer i amtet.

Mot den angivna bakgrunden kan amtsrådens nuvarande uppgifter på kulturområdet sammanfattas enligt följande.

1. Delta tillsammans med staten i driften av s k landsdelsscener (i Århus, Odense och Ålborg samt i Köpenhamnsområdet).

2. Bidra (tillsammans med staten) till den s k teaterabonnemangsordningen.

3. Driva resp ge bidrag till museer.

4. Delta i driften av s k landsdelsorkestrar[1].

5. Ge bidrag till övrig musikverksamhet i amtet.

6. Ge bidrag till centralbibliotek.

7. Tillsätta rådgivande regionala utskott, nämnder kommittéer o d inom skilda kulturella områden, exempelvis amtsteaterutskott, amtsmuseiråd[2], amtsmusikutskott och amtsprogramråd.

---

[1] Århus, Odense och Ålborgs samt Själlands och Sönderjyllands symfoniorkestrar.

[2] Varje amtsråd väljer två medlemmar i rådet (jfr not 2 s 48).

4.3.6. Vägar

De allmänna vägarna i Danmark ägs av staten (statsvägarna), amtskommunerna (amtsvägarna) eller primärkommunerna (de kommunala vägarna). Amtsvägarna har en längd på ca 67 000 km och amtskommunernas årliga utgifter för dessa vägar uppgår f n till ca 750 miljoner dkr. Av amtskommunernas utgifter används något mer än hälften till byggande av nya amtsvägar och något mindre än hälften till underhåll av de befintliga vägarna. Man överväger också att låta amtskommunerna överta en väsentlig del av de nuvarande statsvägarna. Man menar att detta skulle ge amtskommunerna bättre möjligheter att planera utbyggnaden av det lokala vägnätet och också, vilket framhållits som särskilt viktigt, göra en mer effektiv insats för att minska antalet trafikolyckor. Följande tabell visar fördelningen av de offentliga vägarna mellan staten, amtskommunerna och primärkommunerna inom resp amtskommuner samt amtskommunernas utgifter för vägväsendet enligt 1980 års budget.

Amtskommun	Vägnätets längd (km)	Del av vägnätet som sköts av resp (procent) Staten	Amtskommun	Komm	Amtskommunernas vägutgifter[1] (miljoner dkr)
Köpenhamn	1 860	5	8	87	69,0
Frederiksborg	2 035	7	18	75	53,3
Roskilde	1 545	9	13	78	32,1
Västsjälland	4 565	7	11	82	54,2
Storström	5 095	7	11	82	62,8
Bornholm	1 060	12	14	74	7,4
Fyn	6 330	5	14	81	93,4
Sönderjylland	6 490	6	14	80	64,6
Ribe	4 405	9	7	84	29,9
Vejle	5 215	8	7	85	47,1
Ringköbing	6 630	6	6	85	33,3
Århus	7 075	6	10	84	90,7
Viborg	5 255	8	11	81	44,2
Nordjylland	8 555	7	10	83	63,8
Samtliga	66 115	7	10	83	745,8
Köpenhamns kommun, Frederiksbergs kommun	440	1	-	99	-
Hela landet	66 555	7	10	83	

Ministern för offentliga arbeten är högsta förvaltningsmyndighet för riksvägarna ("hovedlandevejene") i landet. Han utövar därvid bl a befogenheter som han har fått enligt 1975 års väglag. Han kan exempelvis fastställa allmänna regler och normer för anläggning, underhåll och drift av de offentliga vägarna. Administrationen har lagts på vägdirektoratet, som lyder under ministern. Det ankommer på amtsråd och kommunal-

[1] Inkl vägbyggnadsarbeten och planering av nya vägar.

bestyrelser att upprätta förteckningar över samtliga offentliga vägar som de har ansvar för. Amtsrådet skall dessutom upprätta ett samlat register för alla kommunvägar i amtet och ministern utfärdar ett samlat register över alla riksvägar och landsvägar. Det åligger amtsråden och kommunalbestyrelserna att se till att deras resp offentliga vägar har den standard som trafikens art och omfattning kräver.

4.3.7. Kollektivtrafik

Den 17 mars 1978 godkände folketinget - efter flera tidigare misslyckade försök - en ny lag om den lokala och regionala kollektiva persontrafiken utanför huvudstadsområdet. Enligt denna lag åläggs amtskommunerna att utarbeta planer för trafikförsörjningen med kollektiva trafikmedel under de närmaste åren. Härigenom skall det bli möjligt dels att få till stånd ett direkt samband mellan planeringen för trafiksektorn och den pågående regionplaneringen (se under 4. 3.9), dels att utforma trafiken efter de lokala behoven. Inom trafikministeriet har redan utarbetats en beskrivning av hur statsmakterna kan tänka sig att trafiken skall läggas upp mellan landsdelarna. Mot denna bakgrund skall amtsråden upprätta förslag rörande utformingen av den regionala trafiken och därefter blir det primärkommunernas tur att lägga fram sina förslag om trafikförsörjningen. Dessa förslag från amtsrådet resp primärkommunerna kan röra inte bara deras egna områden utan också relationerna mellan den lokala och den regionala trafiken. Efter förhandlingar med primärkommunerna med angränsande amtskommuner och också med trafikutövarna skall amtsrådet besluta om en samlad plan för den kollektiva trafiken. Planen skall inte vara en detaljerad tidtabellsplan ("köreplan"), men i planen skall beaktas behovet av ökad trafikservice under rusningstid resp glesare trafik

under andra tider. Det kan anmärkas att denna plan inte skall godkännas av någon central myndighet.

All allmän busstrafik som trafikerar områden inom högst två amtskommuner skall enligt lagen omfattas av trafikplanen, oavsett om det gäller stadsbusstrafik eller trafik på längre sträckor på landsbygden och oavsett om driften sköts av det allmänna eller av privata intressen. Skolbussar och annan speciell busstrafik skall ingå i planeringsunderlaget men inte tas med i planen. Amtsrådet har genom den samtidigt av folketinget beslutade nya busslagen fått möjlighet att kräva att sådana speciella trafikbehov täcks genom den allmänna kollektivtrafiken. Ett av ändamålen med den nya trafiklagstiftningen har också varit att skapa möjligheter för en integrering av denna betydande och växande trafikmängd i den allmänna kollektiva trafiken.

Också den regionala tågtrafiken har genom den nya trafiklagstiftningen förts över till amtskommunal planering. Vad som menas med regional tågtrafik är dock något oklart. Självfallet omfattas dock såväl privatbanornas tåg som DSB[1]-linjer som endast går inom ett amt. Därtill kommer vissa andra DSB-linjer, som inte ingår som led i trafiken mellan landsdelarna eller i övrigt har en mycket lång sträckning, dvs fjärrtrafik, vilken är en uppgift för staten. Linjer som primärt har en regional funktion - och därigenom kan anses vara av sekundärt intresse för staten - och som sålunda är av avgörande betydelse för den regionala planeringen bör dock omfattas av amtskommunernas planering. Vilka ytterligare sådana DSB-linjer det i praktiken blir tal om skall avgöras efter förhandlingar mellan vederbörande amtsråd och DSB. Det har framhållits att förhandlingarna i hög grad kommer

---

[1] Danske Statsbaner (motsvarande Statens järnvägar i Sverige).

att gälla pendeltrafiken mellan bostäder, arbetsplatser och undervisningsinstitutioner. I sådana fall finns det ofta ett behov av en samordning med den fysiska planeringen. Även den allmänna principen om att beslut som har sin väsentliga betydelse lokalt bör träffas lokalt leder till att sådan trafik bör anses vara av intresse för såväl amtskommunerna som primärkommunerna.

Förutom bestämmelser om trafikplaneringen innehåller den nya lagstiftningen också att koncessioner till busstrafik skall utfärdas av kommunalbestyrelsen när det gäller trafik inom en primärkommun och av amtsrådet när det gäller trafik i mer än en kommun. I Köpenhamnsområdet meddelas koncessioner av huvudstadsrådet[1]. Om det (i amtskommunerna utanför Köpenhamnsområdet) finns ett särskilt regionalt trafikföretag skall dock koncessioner utfärdas av detta.

Enligt de nya lagarna blir det nämligen möjligt för amtsrådet och kommunalbestyrelserna i minst en tredjedel av amtets primärkommuner, vilka tillsammans har mer än hälften av amtskommunens befolkning, att besluta om inrättande av ett sådant regionalt trafikföretag. Detta skall i så fall ledas av ett utskott med amtskommunal majoritet. Det regionala trafikföretaget kan besluta att överta offentlig busstrafikverksamhet inom amtet, oavsett om denna trafik tidigare har skötts av staten, amtskommunen eller en primärkommun. Privat busstrafikverksamhet kan däremot inte övertas genom ett ensidigt beslut. Detsamma gäller för DSB:s och privatbanornas anläggningar och materiel till tågtrafikverksamheten.

---

[1] Beträffande huvudstadsrådet ("hovedstadsrådet") se under avsnittet 5.

Utanför huvudstadsområdet har hittills bildats fyra regionala trafikföretag, nämligen i Vejle, Sönderjyllands, Storströms och Västsjällands amtskommuner. Dessa trafikföretag är alla organiserade som s k administrationsföretag ("administrationsselskaber"), som inte själva äger bussarna utan får körningarna utförda på entreprenadbasis av privata och offentligt ägda bussföretag. Till grund för denna verksamhet ligger standardentreprenadkontrakt, upprättade efter avtal mellan Amtsrådsföreningen, DSB och Landsföreningen Danmarks Bilruter (som representerar flertalet privata bussägare).

Också på taxe- och biljettsystemområdet får amtskommunerna och primärkommunerna, liksom de regionala trafikföretagen, ett ökat inflytande. Både DSB och privatbanorna skall således enligt den nya lagen gå till mötes förslag från amtsråden resp de regionala trafikföretagen, när det gäller taxe- och biljettsystem (och när det gäller regional tågtrafik också tidtabeller), om och så långt detta är möjligt. Härigenom blir det möjligt för de regionala och lokala myndigheterna att säkerställa en önskad enhetlighet i trafiksystemet, oberoende av vem som driver trafikverksamheten. Här bör slutligen också nämnas att den nya lagstiftningen utgår från att man inom amtskommunerna skall klara av frågan om utgiftsfördelningen mellan primärkommuner och amtskommuner, när det gäller driften av ett regionalt trafikföretag. Man måste också förhandla och göra upp med DSB och privatbanorna om täckningen av merutgifter eller inkomstbortfall, när sådant orsakas av amtsrådets eller det regionala trafikföretagets krav.

4.3.8. Regionplanering

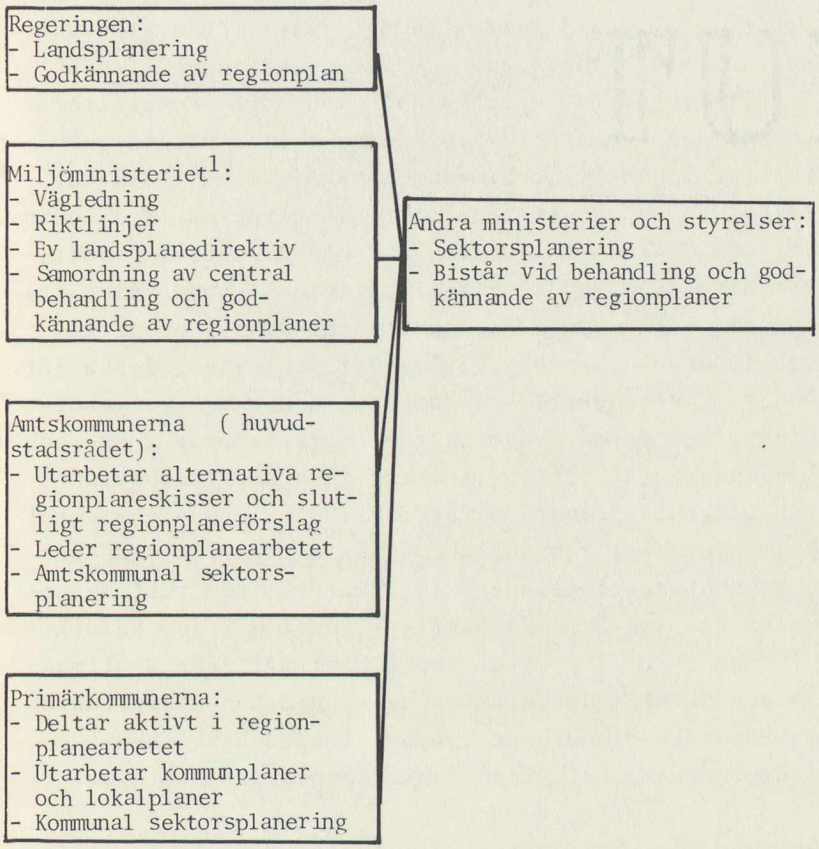
En av amtskommunernas mest omfattande och betydelsefulla uppgifter gäller den nya regionplaneringen. Amtskommunernas regionplaner är sålunda ett centralt led i den fysiska planeringen i Danmark. Denna fysiska planering innebär att man först bestämmer sig för hur man önskar att landets regioner skall utvecklas och att man därefter bestämmer med vilka medel man skall uppnå den önskade utvecklingen. De viktigaste frågorna som därvid skall besvaras är bl a följande. I vilka områden skall tillväxten i framtiden ske? Vilka områden skall avsättas för näringslivets behov? Var skall offentliga institutioner, mer omfattande trafikanläggningar och andra tekniska anläggningar lokaliseras? Hur skall naturtillgångarna i jorden (sten, grus och mineral och andra naturtillgångar) kunna utnyttjas, utan att föranleda stora miljöskador. Var skall särskilt värmeproducerande och värmeförbrukande anläggningar och verksamheter, liksom större rörledningar till uppvärmning ligga? I vilka områden skall närmare angivna värmeförsörjningsmetoder tilläggas en prioriterad användning? Vilka områden skall fredas och förbli natur? Det kan vara anledning att här något närmare redogöra för den nya planlagstiftningen i Danmark och amtskommunernas (liksom primärkommunernas) roll i detta sammanhang.

Planlagstiftningen i Danmark har under de senaste tio åren ändrats på avgörande sätt. Reformarbetet har skett i huvudsak i tre etapper. Den första etappen (åren 1969-1972) omfattade särskilt regleringen av byggandet och inte minst skyddet av landsbygden ("det åbne land"). Under den perioden kom bl a till stånd den s k by- och landzonelagen och en ny naturskydds- och fritidsbebyggelselagstiftning. Den andra etappen

(åren 1973-1974) omfattade den övergripande fysiska planeringen. Under denna period kom främst till stånd de båda lagarna om lands- och regionplanering resp om regionplanering i huvudstadsområdet. Båda dessa lagar har trätt i kraft den 1 april 1974. Samtidigt genomfördes miljöreformen (se nedan under 4.3.9). Den tredje etappen av reformarbetet (fr o m år 1975) har främst gällt primärkommunernas fysiska planering, såväl den översiktliga kommunplaneringen som den mera detaljerade lokala planeringen. Den grundläggande lagen under denna etapp är lagen om kommunplanering jämte de konsekvensändringar som lagen har föranlett i andra lagar. Samtidigt har kommit en ny bygglag. Alla dessa lagar (resp lagändringar)har trätt i kraft den 1 februari 1977.

./. I bilaga 2 till denna promemoria redovisas miljöministeriets kungörelse av lagen om lands- och regionplanering. Tillsammans med lagen om regionplanering i huvudstadsområdet innebar den lagen att det för första gången skapades en lagmässig grund för att få till stånd en sammanfattande planering av Danmarks areal- och naturtillgångar och samtidigt ställdes krav på upprättande av särskilda regionplaner i hela landet. Den överordnade politiska ledningen av landsplaneringen liksom den statliga styrningen av regionplaneringen sker i ett särskilt ministerutskott. Genom detta skall dels ske en samordning av statens egna aktiviteter, dels skapas garantier för att både sektorsplaneringen och större nyinvesteringar (i anläggningar e d) blir bedömda i ett större sammanhang.

I nedanstående schematiska skiss visas hur den regionalpolitiska planeringen organisatoriskt är uppbyggd i Danmark.



[1] Planstyrelsen.

Planlagsreformen har skapat förutsättningar för en sammanhängande fysisk planering, som skall utföras i nära samverkan mellan de tre nivåerna - den statliga, den amtskommunala och den primärkommunala - samt under medverkan av medborgarna. Det nära sambandet kommer bl a till uttryck i att regionplaner, kommunplaner och lokalplaner alla är planer för avgränsade geografiska områden, om ock med olika innehåll och detaljeringsgrad. Dessa planer kan sägas komplettera varandra genom att lokalplanerna fyller ut och ger konkret innehåll åt kommunplanerna, vilka i sin tur fyller ut och konkretiserar regionplanerna. Med undantag för det som gäller om landsplaneringen (dvs motsvarande den svenska riksplaneringen)[1] anges direkt i lagarna vilka ämnen som skall behandlas i de olika plantyperna och också vilka rättsverkningar dessa får. Ämnesområdena skall ses mot bakgrunden av de mycket vidsträckt formulerade ändamålsparagraferna i by- och landzonelagen, regionplaneringslagarna, kommunplaneringslagen och andra planeringslagar. Som ett exempel kan nämnas att kommunplaneringen enligt bestämmelser i kommunplaneringslagens § 1 skall "bidra till en utveckling, som är fördelaktig ("gunstig") för befolkningens trivsel". Det är uppenbart att sådana allmänna och omfattande målsättningar bara kan uppfyllas om den fysiska planeringen utförs i nära samverkan (växelverkan) med planeringen inom andra sektorer.

Det bör särskilt framhållas att den nya planlagstiftningen i Danmark bygger på tre grundläggande principer, nämligen decentralisering, ramstyrning och offentlighet i planeringen.

---

[1] Den danska landsplaneringen bygger dock inte på ett så omfattande utredningsarbete som den svenska riksplaneringen. Lagstiftningen är inte heller avsedd att leda till en sammanfattande statlig fysisk landsplanering. Statliga krav på region- och kommunplaneringen grundade på rikspolitiska överväganden förs fram i s k landsplanedirektiv.

Som redan sagts var 1970 års kommunalreform en förutsättning för att en lång rad uppgifter flyttades från staten till amtsråd och kommunalbestyrelser. Planreformen innebär att det statliga inflytandet över den kommunala planeringen har ändrats från en behandling i detalj av enskilda ärenden till en generell ramstyrning. I detta ligger också att s k arealdispositioner skall ske i enlighet med en samlad planering, som är offentligt känd och diskuterad, och inte genom behandling av enskilda ärenden efter ett "fritt skön" eller genom avtal mellan olika myndigheter. Denna ändring kan ses som ett uttryck för en politisk strävan att lägga besluten så nära som möjligt de enskilda människor som berörs av besluten.

Ramstyrningen innebär alltså att regionplanemyndigheten på förhand skall ange vilka förhållanden som kommunerna skall utgå från i sin planering. På motsvarande sätt skall staten i princip på förhand tillkännage vilka riksplaneringsintressen som skall tillgodoses i region- och kommunplaneringen. Detta innebär att amtskommuner och primärkommuner har rätt att självständigt planera innanför de angivna ramarna för den statliga och den regionala planeringen. Det har vidare uttalats att amtsrådet vid godkännandet av kommunplanerna skall se till inte bara att dessa stämmer överens med regionplanen, utan också att de stämmer överens med den statliga och den amtskommunala sektorsplaneringen. Vid ramstyrningen förutsätts dessa sektorsplaner bli inarbetade i regionplaneringen i den utsträckning som de skall läggas till grund för kommunplaneringen.

Region- och kommunplanelagarna förutsätter en omfattande medverkan av allmänheten i samband med utarbetande av alla olika slag av planer i amtskommuner och primärkommuner. Amtsråd och kommunalbestyrelser har bl a ålagts att aktivt bidra till en offentlig debatt

om syftet med de översiktliga planerna, dvs region- och kommunplanerna. En väsentlig anledning till denna i lag föreskrivna medverkan av allmänheten i planeringen är att decentraliseringen bl a har medfört att medborgarnas möjligheter att klaga över myndigheternas beslut är små. Man har alltså i stället önskat att medborgarna skall höras innan besluten fattas. Härtill kommer att det självfallet blir lättare att genomföra planer som tidigt blivit offentligt kända och diskuterade liksom att en ökad offentlighet ofta kan ge bättre planer.

Folketinget, regeringen och miljöministeriet har sålunda utarbetat de övergripande riktlinjerna för den fysiska planeringen i Danmark. Amtskommunerna skall enligt dessa riktlinjer upprätta flera alternativa skisser för utvecklingen för de skilda delarna av regionen. Under detta planeringsskede deltar såväl de enskilda primärkommunerna som allmänheten, dvs befolkningen i resp amtskommun. Under åren 1977-1978, som har varit "den första offentlighetsfasen" av amtskommunernas regionplanering, har de elva amtskommuner som skall utarbeta regionplaner (dvs amtskommunerna utanför huvudstadsområdet) lagt fram sådana planer för allmänheten. Vid årsskiftet 1979/80 hade alla amtskommunernas första regionplaner för perioden fram till år 1992 sänts in till miljöministeriet. Där skall planerna behandlas och prövas av planstyrelsen (som lyder under miljöministeriet) med avseende på miljöministerns slutliga godkännande. Redan före utgången av år 1977 fanns det färdiga - och till ministeriet för godkännande insända - regionplaner dels för de tre amtskommuner och de två primärkommuner som ingår i huvudstadsområdet, dels för Bornholms amtskommun. Dessa planer har sedermera godkänts med vissa modifikationer och på vissa villkor. Detta har bl a gällt tidpunkterna för kompletteringar av pla-

nerna mot bakgrunden av senare tillkommen lagstiftning, framför allt under första halvåret 1979.

Bland de frågor som särskilt har diskuterats under regionplaneringens senare faser kan nämnas etableringen av s k lågprisvaruhus. Dessas betydelse från servicesynpunkt och deras konsekvenser för den samlade detaljhandeln har lett till att planstyrelsen i en cirkulärskrivelse år 1977 slagit fast att planeringen av sådana funktioner måste betraktas som en viktig regional angelägenhet. Planstyrelsen har dessutom (underår 1979) urfärdat en särskild "regionalplanorientering" om lågprisvaruhusen i vilken bl a belyses de strukturella konsekvenser som en etablering medför.

Amtskommunerna skall enligt statsmakternas direktiv utarbeta minst tre olika alternativa regionplaneskisser. Som exempel på skilda målsättningar i de utarbetade skisserna kan nämnas följande tre modeller för tillväxten (utbyggnaden) i amtet:

a) tillväxten skall i fortsättningen koncentreras till de största samhällena i amtet,

b) tillväxten skall spridas jämnt över hela amtet,

c) tillväxten skall fördelas mellan de nuvarande samhällena (tätorterna) och nya bebyggelseområden.

Av naturliga skäl har de utarbetade regionplaneskisserna i de skilda amten kommit att utformas mycket olika. Som exempel kan nämnas att Västsjällands amtskommun har upprättat följande fyra skisser. För det första en som bygger på en koncentration till Stora Bältsområdet. Vidare en som utgår från en koncentration till två tvärgående regioner av amtet ("två band"). Ytterligare en med koncentrationen lagd på

fyra bebyggelseområden i nordväst, nordost, och sydväst. Och slutligen en skiss med en tänkt utspridd bebyggelse över hela amtet ("småbyar"). Grannregionen Storströms amtskommun har också upprättat fyra olika skisser. Dessa utgår dock från helt andra principer. Den första skissen visar ett centraliseringsalternativ med koncentration till fyra huvudcentra och ett 20-tal s k kommuncentra, medan för ett antal övriga befintliga centra inte görs någon speciell insats. En annan skiss visar ett decentraliseringsalternativ, med utveckling av fem befintliga huvudcentra och ett nytt huvudcentrum i nordöstra delen av amtet och med ytterligare tillväxt i ett drygt 20-tal s k huvudcentra. Vidare har man lagt fram ett alternativ med hela tillväxten koncentrerad till den södra delen av amtet. Det fjärde alternativet bygger främst på en strävan att spara energi och tar alltså sikte på att förkorta transportavstånden och öka närheten till energikällorna i regionen.

Som ett ytterligare exempel på alternativa regionplaneskisser kan nämnas Nordjyllands amt. Där har amtskommunen också upprättat fyra olika skisser till alternativ för samhällsutbyggnaden. Enligt en skiss skall satsas på en utbyggnad av den nuvarande strukturen. Enligt en annan skall en mycket koncentrerad utbyggnad av näringsliv och service ske i fem centra men med en ganska fri bosättning inom amtet. En tredje skiss utgår från en decentralisering till 16 centra spridda över amtet. Den fjärde skissen slutligen bygger på en decentralisering av näringsliv och service till ett större antal kommuncentra och en mycket utspridd bosättning över hela amtet. Nordjyllands amtskommun har dessutom lagt fram tre andra regionplaneskisser, som alla tar sikte på olika möjligheter att bygga ut vissa områden i amtet för friluftsliv och turism.

Som redan framhållits kan amtskommunernas regionplaner inte godkännas, förrän befolkningen i resp amt har fått tillfälle att ge sin mening till känna. Likaså skall befolkningen åter höras, om ändringar skall göras i en godkänd regionplan. Bestämmelser om detta finns i 1974 års lands- och regionplanelag. Det är inte längre tillräckligt att medborgarna hålls underrättade om amtskommunernas och primärkommunernas planer. Enligt den nya lagen krävs också att amtskommunerna och primärkommunerna svarar för en upplysningsverksamhet med syfte att få till stånd en offentlig debatt om planeringens mål och närmare innehåll. Inte minst är föreskrifterna om att alternativa planskisser skall upprättas av stor betydelse för möjligheterna att få till stånd en sådan önskad konstruktiv debatt och medverkan av befolkningen. Mot denna bakgrund har amtskommunerna och primärkommunerna bl a ordnat utställningar och diskussionsmöten över hela landet och de ofta mycket omfångsrika förslagen till regionplaner brukar finnas framlagda på olika offentliga institutioner, t ex biblioteken.

En regionplan kommer i stort sett till på följande sätt. I den första fasen utarbetar primärkommunerna utkast ("oplæg") till regionplanen för deras resp områden och amtskommunerna stöder detta arbete genom att ge primärkommunerna relevanta upplysningar, som amtskommunerna inhämtat om aktuell statlig, amtskommunal och lokal (primärkommunal) planering. Primärkommunernas utkast skall främst ge uttryck för resp kommunalbestyrelses synpunkter på huvudlinjerna i kommunens utveckling, sett i förhållande till hela regionen. Till stöd för arbetet finns också en generell vägledning från miljöministeriet. I den andra fasen utarbetar amtskommunerna alternativa regionplaneskisser i samarbete med primärkommunerna. Också för detta arbete har miljöministeriet upprättat en generell

vägledning. Huvudämnena i de alternativa skisserna skall i princip vara desamma som i den slutliga regionplanen, men de skall inte vara så detaljerade och genomarbetade som i denna. I samband med de första förhandlingarna mellan amtsråd och kommunalbestyrelser om hur skisserna - dvs de alternativa planerna för regionens utveckling - skall utformas klarläggs i vilka avseenden som de kommunala utkasten skiljer sig från amtsrådets preliminära överväganden. Sedan amtsrådet - under beaktande av hela regionens intressen - ställt samman några preliminära alternativ till regionplaneskisser sker fortsatta förhandlingar om dessa med kommunalbestyrelserna. Efter dessa förhandlingar utarbetar amtsrådet de alternativa regionplaneskisserna och offentliggör dem. Amtskommunen och kommunerna anordnar och genomför därefter gemensamt den offentliga debatten omkring planerna i amtet. Debatten skall pågå i minst sex månader. Därpå skall amtsrådet och kommunalbestyrelserna förhandla om hur den slutliga regionplanen skall se ut. Den regionplan som blir resultatet av dessa överläggningar sänds till primärkommunerna, staten och andra offentliga myndigheter samt offentliggörs. Härigenom blir det möjligt för enskilda medborgare, intressegrupper, föreningar m fl att ännu en gång komma med synpunkter, innan amtsrådet beslutar om regionplanen och sänder den till miljöministeriet för godkännande. Till förslaget om regionplan fogar amtsrådet en redogörelse för arbetet och en sammanställning av inkomna yttranden och förslag, också rörande de tidigare offentliggjorda alternativa skisserna. Miljöministern skall före det slutliga godkännandet av regionplanen inhämta synpunkter på denna från övriga berörda ministrar och statliga myndigheter. Den slutliga regionplanen - med de ev ändringar som ministeriet har gjort - offentliggörs sedan av amtskommunen. Om det senare skall göras ändringar i planen måste i princip hela proceduren - med förhandlingar mel-

lan amtskommunen och primärkommunerna samt en offentlig debatt - tas igen på samma sätt. Miljöministern har dock viss möjlighet att modifiera proceduren och begränsa tidsutdräkten för denna förnyade behandling. Detta kan självfallet vara praktiskt vid endast mindre ändringar i och tillägg till regionplanen.

I detta sammanhang skall slutligen erinras om att det är en omstridd fråga i hur hög grad man verkligen kan styra utvecklingen - genom restriktioner resp stimulansåtgärder - i en bestämd, önskad riktning. Först och främst är man naturligtvis beroende av resultaten av tidigare planering för exempelvis trafikanläggningar, elförsörjning, vattenförsörjning, sjukvårdsväsen m m. Dessutom kan det emellertid inträffa oförutsedda händelser som omöjliggör eller försvårar genomförandet av fastlagda planer. Som ett exempel på detta kan nämnas oljekrisen under 1970-talet, vilken har ändrat många av planeringsförutsättningarna i Danmark. Mot denna bakgrund har amtsrådet ålagts att vartannat år efter det att en regionplan har beslutats ta upp planen till förnyad översyn och behandling, så att man kan få en uppfattning om det ev behovet av ändringar i planen.

4.3.9. Miljövård[1]

Under 1970-talet har det också skett flera viktiga reformer på miljövårdens område. Det som i Danmark brukar kallas för miljöreformen är ett lagstiftningsarbete som började i slutet av 1960-talet och vars mest betydelsefulla resultat blev 1973 års lag om miljöskydd. Vid sidan av denna lag har dessutom utfärdats en lång rad statliga förordningar, cirkulär och vägledningar.

Målet med miljöreformen har framhållits vara att skydda människornas intresse av en god (sund) miljö liksom att sikta till att bevara ekologiska förutsättningar för ett allsidigt djur- och växtliv. Det är självklart att en sådan allmän målsättning ofta kan komma i konflikt med andra strävanden och behov i samhället och därför sägs det i miljöskyddslagen också att hänsynen till miljön skall avvägas mot andra samhällshänsyn.

Ansvaret för det praktiska genomförandet av miljöreformen har lagts på kommunalbestyrelserna i primärkommunerna och amtsråden i amtskommunerna. I huvudstadsområdet utförs amtsrådens uppgifter i stället av det särskilt inrättade huvudstadsrådet (se närmare härom i avsnittet 5). Statens uppgift är att samordna miljövårdsarbetet över hela landet, att tillhandahålla speciell sakkunskap (t ex laboratorie-

---

[1] Begreppet "miljövård" (miljöbeskyttelse") avser i Danmark närmast förebyggande av olika slags föroreningar, som orsakas av mänsklig aktivitet. Begreppet "miljöpolitik" är betydligt mer omfattande och avser i stort sett alla miljöministeriets arbetsuppgifter (se avsnittet 7), dvs förutom bekämpande av olika slags miljöföroreningar också fysisk planering, s k resursförvaltning samt naturskydd och skydd för byggnader m m.

kapacitet och expertis) samt att utarbeta vägledningar för arbetet. Detta arbete har i praktiken överlämnats till den statliga miljöstyrelsen, som är ett organ som hör till miljöministeriet och lyder direkt under miljöministern (se avsnittet 7). Av särskilt intresse i detta sammanhang är att vissa av de avgöranden som på den statliga nivån träffas av miljöstyrelsen eller miljöministern och som det råder oenighet om kan hänskjutas till en särskild miljöbesvärsnämnd. Detta gäller främst frågor enligt miljöskyddslagen, lagen om svavel i olja, lagen om bortskaffande av olje- och kemikalieavfall samt vattenförsörjningslagen. Miljöbesvärsnämnden består av en ordförande och representanter från miljöstyrelsen, industrirådet och lantbruksrådet samt lantbrukare- och småbrukareföreningarna i Danmark ("De samvirkende danske Landboforeninger" resp "De samvirkende danske Husmandsforeninger") och är en politiskt oavhängig klagoinstans vars beslut är slutgiltiga och sålunda inte kan överklagas vidare[1].

Eftersom vattenförsörjningen i Danmark till största delen består av utnyttjande av grundvattnet är det särskilt viktigt att skydda detta från förorening. Den uppgiften blev en av de första som kommunalbestyrelserna och amtsråden tog itu med efter miljöreformens genomförande. En annan betydelsefull uppgift blev att få till stånd en landsomfattande planering för utsläpp av avloppsvatten, så att det inte skulle tillåtas utsläpp av mer förorenat avloppsvatten än naturen kan tåla. Det har också överlåtits till kommunalbestyrelserna och amtsråden att godkänna särskilt förorenande verksamheter (främst industriföretag o d) och därvid bestämma om de närmare reglerna

---

[1] Beträffande sambanden mellan miljöministern och miljöstyrelsen samt miljöbesvärsnämndens uppgifter kan hänvisas till avsnittet 7.

för utsläpp av avloppsvatten liksom om högsta tillåtna luftförorening m m. Det är ofta frågor av detta slag, där även stora ekonomiska intressen kan stå på spel, som förs upp till miljöstyrelsen och kanske också måste slutligt avgöras av miljöbesvärsnämnden. I de båda närmast följande avsnitten (4.3.10 och 4.3.11) behandlas närmare vissa frågor om vattenförsörjning och naturskydd i anslutning till de lagar som reglerar denna verksamhet.

Här skall slutligen erinras om att man i Danmark lägger särskild vikt vid att alla medborgare skall ha möjlighet att följa de folkvalda förtroendemännens arbete med miljövårdsfrågor. Samma offentlighetsprincip som i det föregående beskrivits när det gäller land- och regionplaneringen tillämpas vid behandlingen av olika planer på miljöområdet. Som ett exempel kan nämnas att planer som rör utsläpp av avloppsvatten kan beslutas först sedan de har varit framlagda och diskuterats offentligt.

Mot den ovan redovisade bakgrunden - och under hänvisning även till vad som framgår av avsnitten 4.3.10 och 4.3.11 - kan amtsrådets uppgifter på miljöområdet (i vidsträckt mening) sammanfattningsvis sägas vara följande.

1. Efter ansökan ta ställning till om icke-lantbruksmässig bebyggelse kan tillåtas på landsbygden ("det öppna landet").

2. Svara för en kartläggning av förekomsten av råämnen ("råstoffer") i jorden efter art (dvs sten, grus, sand, lera, kalk, krita, torv, mull o d), mängd och belägenhet.

3. Utarbeta planer för utvinning av råämnen ur jord-

en (enligt "råstofloven").

4. Meddela olika slag av täkttillstånd enligt "råstofloven och fastställa villkoren för utnyttjandet av jorden (t ex återställande efter avslutad täkt).

5. Lägga fast kvalitativa målsättningar för skyddet av amtskommunernas salta och färska ytvatten och svara för bevarandet av amtets vattendrag.

6. Svara för den regionala vattenutvinningsplaneringen och meddela vattentäkttillstånd (tillstånd till smärre vattentäkter kan dock beviljas av kommunalbestyrelserna).

7. Övervaka primärkommunala avloppsvattenanläggningar.

8. Godkänna olika slag av särskilt förorenande verksamhet, både vad gäller lokalisering och utsläppens omfattning.

9. Svara för det regionala naturskyddsarbetet och sektorsplaneringen på naturskyddsområdet (inkl bevarande av fornminnen, vissa byggnader m m).

10. Utse vissa medlemmar i olika statliga organ på miljöområdet.

Lagen om värmeförsörjning behandlas i avsnittet 4.3.12.

4.3.10. Vattenförsörjning ("vandforsyning")

Som ett led i miljöreformen i början av 1970-talet skedde också en ändring i vattenförsörjningslagen. Ändringen tog främst sikte på att få till stånd en förstärkt planering av vattenförsörjningen och vattenutvinningen. Samtidigt tilldelades såväl primärkommunerna som amtskommunerna en rad administrativa och styrande uppgifter på området. Detta kan bl a ses som en naturlig följd av utvecklingen bort från enskilda och privata samfälligheters vattenverk till en vattenförsörjning genom det allmänna.

Under år 1978 antog folketinget en ny vattenförsörjningslag, som har trätt i kraft den 1 april 1980. Den nya lagen utgår från motsvarande arbetsfördelningsprinciper som har kommit till uttryck i den övriga miljö- och planlagstiftningen. Enligt den nya lagen skall amtsråden svara för den regionala vattenutvinningsplaneringen ("vandindvindingsplanlægning"), den s k resursregistreringen och dispositionen av vattenförsörjningens "huvudstruktur". Inom de av amtsrådet uppdragna ramarna skall primärkommunerna å sin sida utarbeta den egentliga vattenförsörjningsplanen. Lagen ger en rad möjligheter för amtsrådet att främja, liksom även att bestämma om, etablering av eller anslutning till allmänna gemensamma vattenförsörjningsanläggningar som ett led i genomförandet av planerna. På det hela taget kan primärkommunernas roll i vattenförsörjningssammanhanget beskrivas som operativ och detaljplanerande, medan amtskommunernas uppgift är ramplanerande och resursstyrande samt också övervakande och kontrollerande.

Vattenförsörjningen hör, såsom en miljövårdsuppgift, till den särskilda miljöstyrelsen (inom miljömini-

steriet)[1]. Miljöstyrelsen skall sålunda godkänna de regionala vattenförsörjningsplanerna. Amtsrådet å sin sida skall, som framgår av den nyss beskrivna uppgiftsfördelningen, godkänna de primärkommunala vattenförsörjningsplanerna.

4.3.11. Naturskydd ("naturfredning")

Naturskyddslagen är den äldsta av de danska "planeringslagarna". Den första naturskyddslagen kom till redan år 1917 och gav det allmänna möjligheter att gripa in med regleringar av egendomsrätten, när hänsynen till naturen och landskapet krävde det. Redan genom denna lag infördes ett nät av regionala, domstolsliknande organ (de s k fredningsnämnderna) och en för hela landet gemensam besvärsinstans, "överfredningsnämnden". I dessa nämnder behandlas ärenden om skydd ("fredning") av privatägd mark genom individuella till skyddsbehovet anpassade bestämmelser och i övrigt en rad ärenden om dispens från naturskyddslagens bestämmelser om skyddszoner för kuster, skogar, sjöar, åar och fornminnen. En fredningsnämnd består av tre medlemmar, nämligen en ordförande som skall vara domare (vanligen en underrättsdomare i amtet) och som utses av miljöministern, en medlem som utses av amtsrådet (resp huvudstadsrådet) samt en medlem som utses av kommunalbestyrelsen i den primärkommun som berörs av ärendet. Även i överfredningsnämnden är det en majoritet av politiskt valda medlemmar, vilka utses av folketinget[2]. För såväl fredningsnämnderna

---

[1] Se närmare härom i avsnittet 7.

[2] Överfredningsnämnden ("Overfredningsnævnet") består av en ordförande, som är jurist och ett antal övriga medlemmar, som väljs av de partier som är representerade i folketingets finansutskott (en från varje parti) och av högsta domstolen (två medlemmar i denna).

som överfredningsnämnden utses på motsvarande sätt suppleanter.

Efter hand visade det sig emellertid att en sammanhängande naturvårdspolitik krävde ett gemensamt planeringsunderlag och en regionalt förankrad förvaltningsapparat. Därför inrättades under 1950-talet regionala s k fredningsplaneutskott, som dels skulle arbeta med planeringsfrågor, dels - genom 1969 års naturskyddslag - fick sig tilldelade olika befogenheter enligt lagen, t ex att ta initiativ till att väcka ärenden om "fredning". Fredningsplaneutskotten har utsetts av staten och har som verksamhetsområde fått ett amt. Ordförande i dessa utskott har varit amtmannen, men flertalet av medlemmarna har utsetts efter förslag från amtsrådet och amtets primärkommuner. De övriga medlemmarna i utskotten har utsetts av miljöministeriet och vissa intresseorganisationer, bl a Danmarks naturskyddsförening.

Denna i förhållande till annan lagstiftning speciella uppbyggnad av administrationen på naturskyddsområdet har nyligen (fr o m den 1 januari 1979) ändrats genom en ändring i naturskyddslagen. Härigenom har fredningsplaneutskotten avskaffats och deras befogenheter i det stora hela har överförts till amtsråden. Som ett villkor för att genomföra denna amtskommunalisering av det regionala naturskyddsarbetet krävde emellertid regeringen och folketinget att det i naturskyddslagen byggdes in garantier för att naturskyddshänsynen kunde tillförsäkras "en egen identitet och röst" i den amtskommunala administrationen och gentemot amtsråd och stående utskott. Detta har skett genom att det i lagen uttryckligt bestämts att varje amtskommun skall bygga upp en särskild naturskyddsförvaltning, som skall placeras in i det administrativa systemet på samma sätt som annan sektorsförvalt-

ning såsom vägförvaltningen och miljöskyddsförvaltningen.

På det centrala planet sköts ärenden som rör naturskyddslagen av en särskild styrelse under miljöministeriet, den s k fredningsstyrelsen[1]. Denna har också ansvaret för fornminen och bevarande av byggnader liksom för inländska naturtillgångar vars utnyttjande regleras genom "råstofloven"[2]. Också i den sistnämnda lagen finns det motsvarande bestämmelser om kartläggning och utnyttjandeplanering som i annan markanvändningslagstiftning. "Råstofloven" administreras, under den statliga nivån, i sin helhet av amtsråden. Dessa utför således inte bara själva planeringen utan svarar också för beviljandet av utnyttjandetillstånd av olika slag, exempelvis till grus- och lertäkt, och för fastställelse av särskilda villkor för utnyttjandet, t ex villkor om återställande av området efter avslutad täkt.

Sammanfattningsvis kan helt allmänt sägas att 1969 års lag om "naturfredning" - med de ändringar och tillägg som därefter gjorts, senast under hösten 1978 - syftar till att "värna Danmarks natur och landskapsvärden samt att i största möjliga omfattning ge befolkningen möjlighet att utnyttja dessa". De skilda befogenheter som enligt lagen ges till olika organ - miljöministern, miljöstyrelsen, "fredningsnämnderna",

---

[1] Se närmare härom i avsnittet 7.

[2] Lov af 8 juni 1977 om råstoffer.

"överfredningsnämnden", amtsråden (resp huvudstadsrådet), kommunalbestyrelserna, "taksationskommissionen"[1] och "naturfredningsrådet"[2] - skall enligt ett "portalstadgande" i "naturfredningslagen" (§ 1 stycket 2) särskilt användas för att tillgodose följande syften.

1. att bevara och vårda större landskap och andra områden som på grund av deras landskapsvärde eller belägenhet har väsentlig betydelse för allmänheten,

2. att bevara och vårda områden, växter och djur samt geologiska formationer vars bevarande av naturvetenskapliga, undervisningsmässiga eller historiska hänsyn är av väsentligt intresse,

3. att bereda möjligheter till att färdas och att uppehålla sig i naturen på ställen där detta är av väsentlig betydelse för befolkningens friluftsliv, samt

4. att bidra till att den mänskliga miljön inte fördärvas ('forringes') genom förorening.

---

[1] "Taksationskommissionen" består av tre medlemmar. Ordföranden, som skall vara jurist, och en av de andra medlemmarna utses av miljöministern. Den tredje medlemmen väljs av det amtsråd (resp huvudstadsrådet) som berörs av det aktuella ärendet. På motsvarande sätt utses tre suppleanter för medlemmarna. Mandattiden för samtliga är fyra år. Kommissionen avgör främst "överfredningsnämndens" överklagade beslut i ersättningsfrågor. Närmare bestämmelser för kommissionens arbete fastställs av miljöministern.

[2] "Naturfredningsrådet" är ett rådgivande organ som består av tio medlemmar, vilka skall ha naturvetenskapliga kunskaper. Medlemmarna nomineras av universitetens naturvetenskapliga fakulteter och vissa andra högre läroanstalter och utses av miljöministern. Denne fastställer också en arbetsordning för rådet.

Slutligen bör här också framhållas att "naturfredningslagen" särskilt ålägger amtsråden (huvudstadsrådet) att svara för naturskyddsplaneringen inom resp områden. Detta gäller såväl att utföra kartläggnings-, analys- och värderingsarbetet (dvs att upprätta planeringsunderlaget) som att på grundval av detta material utarbeta en naturskyddsplan som tillgodoser de nyss angivna allmänna intressena. I lagen sägs uttryckligt att denna plan inte får stå i strid med regionplaneringen. Också när det gäller "fredningsplanläggningen" ställs i lagen krav på medverkan från allmänheten. Amtsråden (huvudstadsrådet) och kommunalbestyrelserna åläggs också att "verka för planens genomförande genom utövandet av sina resp befogenheter enligt "naturfredningslagen" (§ 38). Miljöministern å sin sida skall bl a utarbeta landsomfattande översikter av "fredningsintressena", ge vägledning om och fastställa riktlinjer för naturskyddsplanernas innehåll och utförande samt godkänna - ev med ändringar efter förhandlingar med resp amtsråd - de av amtsråden antagna planerna.

4.3.12. Värmeförsörjning ("varmeforsyning")

I maj 1979 antog folketinget två viktiga lagförslag på energiförsörjningsområdet, nämligen dels "Anlægslov for naturgasforsyning"[1], dels "Lov om varmeforsyning", som är av speciellt intresse i detta sammanhang. Dessa lagar ingår som ett led i förverkligandet av Danmarks energipolitiska målsättningar, vilka kan sammanfattas i följande tre punkter: minskat

---

[1] Anlægslov for naturgasforsyning utgör ett principbeslut om införande av naturgas samt ett godkännande av ett avtal mellan det statsägda Dansk Olie- og Naturgas A/S och Dansk Undergrunds Consortium. Dessutom har träffats ett avtal med det tyska Ruhrgas om leverans av mindre mängder naturgas fr o m år 1982.

oljeberoende, uppbyggande av ett "flersträngat" energiförsörjningssystem samt bromsad tillväxt av energiförbrukningen.

De två första målsättningarna - minskat oljeberoende och "flersträngat" energiförsörjningssystem - tillgodoses på kort sikt dels genom införandet av naturgas, dels genom en kraftig utbyggnad av kraft-/värmeförsörjningen. Denna utbyggnad avses ske genom ökat utnyttjande av elverkens överskottsvärme till fjärrvärme, både i anslutning till de redan existerande verken och genom anläggningar av nya kombinerade el-/värmeverk i ett antal större städer. Med utbyggnaden av kraft-/värmeförsörjningen tillgodoses också den tredje målsättningen i energipolitiken - bromsning av tillväxten av energiförbrukningen- genom att elverkens överskottsenergi går till spillo, i den mån som den inte utnyttjas i en fjärrvärmeproduktion. I övrigt tillgodoses målsättningen genom olika energibesparande åtgärder, främst i byggnader. Det har av många ansetts som en brist att lagen om värmeförsörjning inte också behandlar förbrukningssidan och därmed möjligheterna att genomföra energibesparande åtgärder.

Den här nämnda nya lagstiftningen markerar en politisk önskan att få till stånd en planerings- och styrningsprocedur för att säkerställa utvecklingen av energisektorn i överensstämmelse med de uppställda energipolitiska målen. Värmeplaneringen har härigenom etablerats som en ny form av sektorsplanering, självfallet med åtskilliga beröringspunkter med den övriga fysiska och ekonomiska planeringen. Planeringen av värmeförsörjningen syftar främst till att få de enskilda förbrukarna att övergå från en individuell oljeförsörjning och i stället ansluta sig till de kollektiva, rörbundna energiformerna naturgas och

fjärrvärme. I planeringen skall göras en geografisk avgränsning dels mellan de möjliga kollektiva uppvärmningssystemen, dels mellan de kollektiva systemen på den ena sidan och de individuella systemen (dvs fortsatt enskild oljeeldning) på den andra.

Den mycket omfattande omläggning av landets värmeförsörjningsstruktur som det gäller har ansetts kräva en rad styrningsmedel, vilka närmare regleras i värmeförsörjningslagen. För att både tillgodose önskemålet om en genomgripande värmeförsörjningsplanering, som koordineras med övrig fysisk och ekonomisk planering, och inte lägga hinder i vägen för brådskande värmeförsörjningsprojekt innehåller lagen dels en s k permanent ram för värmeförsörjningsplaneringen, dels särskilda övergångsbestämmelser.

Den s k permanenta värmeförsörjningsplaneringen består i korthet av följande faser. Först anger energiministern[1] de förutsättningar som skall läggas till grund för planeringen. Han har också möjlighet att - på basis av den landsomfattande områdesindelningen - ge direktiv om vilken värmeförsörjningsform som föredras i ett visst geografiskt område. Därefter svarar kommunalbestyrelsen för genomförandet av en kommunal kartläggning, som innehåller en redovisning av den nuvarande och väntade värmeförbrukningen samt av existerande och i framtiden möjliga former för värmeförsörjningen. Mot bakgrunden av denna kartläggning upprättar kommunalbestyrelsen ett kommunalt förslag ("oplœg"), där den framtida värmeförsörjningen skisseras och där investerings- och energimässiga konsekvenser belyses. Därpå utarbetar amtsrådet (resp

---

[1] När folketinget beslutade den nya lagen hade energiministeriet ännu inte inrättats. Från början skötts sålunda dessa ärenden inom handelsministeriet.

hovedstadsrådet) - efter förhandling med kommuner och energiförsörjningsföretag (som levererar energi genom rörledning) - en amtsregional värmeförsörjningsplan. I denna skall i stora drag anges riktlinjerna för amtets indelning i områden med hänsyn till angivna former för energi samt lokalisering av särskilt värmeförbrukande verksamheter. Energiministern godkänner så de amtsregionala värmeförsörjningsplanerna, varefter dessa blir bindande för amtsråd och kommunalbestyrelser. Härefter skall kommunalbestyrelsen utarbeta den egentliga värmeförsörjningsplanen för kommunen. Den planen skall innehålla både en grovstruktur och närmare riktlinjer (jämte tidsplan) för genomförandet av den planerade värmeförsörjningen i kommunen. Planen skall också koordineras med övrig kommunal sektorsplanering och inarbetas i kommunens sammanfattande ekonomiska och fysiska planering. När sedan amtsrådets (resp hovedstadsrådets) regionala koordinering av de olika kommunala värmeförsörjningsplanerna har ägt rum, skall kommunalbestyrelsen slutligt antaga ("vedtage") planen, varpå denna blir rättsligt bindande för kommunens medborgare.

Eftersom den nyss beskrivna permanenta värmeplaneringsproceduren beräknas ta tre-fyra år att genomföra innehåller lagkomplexet, som nämnts, också en rad övergångsbestämmelser. För särskilt brådskande projekt kan således energiministern ålägga kommunalbestyrelser och amtsråd att (inom vissa tidsfrister) utarbeta s k delplaner. Sålunda har det ansetts nödvändigt att redan under första halvåret 1980 få fram delplaner som skall ligga till grund för anläggningar för projektet med import av västtysk naturgas i södra Jylland, vilket skall kunna ske redan fr o m hösten 1982. Alla sådana delplaner skall godkännas av energiministern, varefter de har samma rättsverkan som vanliga, kommunalt beslutade värmeförsörjnings-

planer.

Amtsrådens uppgifter enligt den nya värmeförsörjningslagen är - mot den angivna bakgrunden - först och främst planläggande. När det gäller själva värmeförsörjningsverksamheten har amtsråden däremot inga uppgifter, inte vare sig på produktions- eller på distributionssidan. Den detaljerade planeringen - med omedelbart bindande verkan gentemot såväl producenter som konsumenter - åvilar primärkommunerna. Dessa är också ansvariga för att planerna realiseras och har därvid styrningsmedel för att bl a koordinera de beslutade planerna med kommunernas övriga verksamhet. De kommunala värmeförsörjningsplanerna måste dock självfallet dels anpassas till de överordnade direktiv som energiministern utfärdat (t ex att en viss uppvärmningsform skall föredras i ett visst område), dels hålla sig inom ramarna för de av amtsråden upprättade regionala värmeförsörjningsplanerna. Sammanfattningsvis kan sägas att den nya värmeplaneringslagstiftningen skiljer sig från den övriga sektorsplaneringslagstiftningen genom de mycket omfattande uppgifter som ålagts primärkommunerna. Särskilt gäller detta beträffande beslut om och genomförande av de av stark tidspress motiverade delplanerna. Det bör också framhållas att den fysiska planeringen hittills haft ett avsevärt längre tidsperspektiv än det som nu präglar värmeplaneringen. Frågan om i vilken omfattning som den nya värmeplaneringslagstiftningen kommer att påverka (förändra) innehållet i och proceduren för annan sektorsplanering är f n föremål för en omfattande diskusion i Danmark. Inte minst från amtskommunernas sida har framhållits vikten av att få till stånd ett intimt samarbete med primärkommunerna och att övergångsbestämmelserna får en så begränsad tillämpning som möjligt.

4.4. Amtskommunernas inkomster och utgifter

Inledningsvis bör understrykas att rätten att ta ut regionala och lokala skatter anses vara en grundläggande förutsättning för den kommunala självstyrelsen i Danmark (liksom i Sverige). Såväl primärkommuner som amtskommuner har rätt att ta ut både inkomst- och fastighetsskatt[1].

Med kommunalreformen år 1970 inleddes samtidigt den s k börde- och uppgiftsfördelningsreformen, som innebar en förenkling under iakttagande av principen att fördelningen av de ekonomiska bördorna mellan å ena sidan staten och å andra sidan primärkommuner och amtskommuner inte skulle förändras. Samma princip har också tillämpats vid de senare omläggningar som har inneburit att uppgifter flyttats från staten till amtskommunerna och primärkommunerna. När statens utgifter på detta sätt har "kommunaliserats" har alltså samtidigt de generella statsbidragen till amtskommunerna och kommunerna ökats med motsvarande belopp för att göra kostnadsfördelningen "neutral". En annan viktig princip som har legat till grund för fördelningen av utgifterna mellan staten, amtskommunerna och primärkommunerna har varit att den myndighet som har fått ansvaret för att sköta en viss uppgift också skall stå för kostnaderna (eller huvuddelen av dessa) för genomförandet av uppgiften. Tidigare anslog staten medel (ofta beräknade enligt en viss procentsats) till täckandet av amtskommunernas och primärkommunernas utgifter för bestämda ändamål, t ex till vägväsen-

---

[1] Den direkta amtskommunala inkomstbeskattningen infördes dock först fr o m år 1972. Tidigare skedde denna beskattning indirekt genom primärkommunerna.

det, lärarlöner osv.

En stor del av de tidigare ändamålsbestämda procentuella statsbidragen (s k procenttillskott, vilkas storlek var beroende av primärkommunernas resp amtskommunernas egna dispositioner) har ersatts av generella bidrag ("bloktilskud") efter objektiva behovskriterier till amtskommuner och primärkommuner. Fördelningen mellan amtskommuner och primärkommuner av dessa statsbidrag bestäms i lag. För år 1980 uppgår de generella statsbidragen till sammanlagt 16 800 miljoner dkr, av vilka 8 200 miljoner dkr går till amtskommunerna och 8 600 miljoner dkr till primärkommunerna. Det kan anmärkas att Köpenhamn och Frederiksberg deltar i fördelningen både som amtskommuner och och som primärkommuner.

Huvuddelen av statens generella bidrag fördelas på de enskilda primärkommunerna och amtskommunerna på grundval av vissa faktiska förhållanden i dessa, såsom befolkningstal, befolkningssammansättning, väglängder och areal (de s k objektiva behovskriterierna) samt under hänsyn tagen till den i lag bestämda uppgiftsfördelningen. Man utgår bl a från att vissa åldersgrupper medför större offentliga utgifter än andra grupper. För primärkommunernas del är det främst barn och äldre som medför särskilt stora utgifter. Som exempel på denna fördelning kan nämnas att sju procent av statsbidraget till kommunerna fördelas efter antalet invånare under sex år och 36 procent efter antalet invånare som är 7-16 år (eftersom folkskolan till övervägande del är en primärkommunal uppgift). För amtskommunerna, som särskilt bär ansvaret för den fortsatta skolutbildningen, är det däremot antalet 15-19-åringar, som spelar en särskilt stor roll. 11 procent av statsbidraget till amtskommunerna fördelas därför efter antalet invånare i den åldersgruppen. Den största utgiftsposten i amtskommunernas budget är emellertid

sjukhusväsendet och därför fördelas hela 60 procent av statsbidraget till amtskommunerna efter faktorer som anses återspegla den lokala befolkningens behov av sjukhusvård o d.

Vid sidan av de nu nämnda, objektivt beräknade bidragen efter utgiftsbehov får amtskommunerna också särskilda statsbidrag, som beräknas på grundval av skillnaden mellan den genomsnittliga skattepliktiga inkomsten i amtskommunen (med tillägg av 10 procent av de av statsmakterna fastställda markvärdena) och f n 105 procent av riksgenomsnittet. Härigenom blir amtskommunernas ekonomiska bärkraft någorlunda oberoende av skillnader i befolkningens inkomstförhållanden.

Mellan primärkommunerna finns det också ett utjämningssystem, som är uppbyggt på ungefär samma sätt som det amtskommunala skatteutjämningsbidraget. Den primärkommunala utjämningen finansieras dock delvis av de primärkommuner som inkomstmässigt ligger 125 procent över riksgenomsnittet. För huvudstadsområdet gäller en särskild utjämningsordning (se avsnittet 5). Utjämningssystemet bygger på likställighetsprincipen, d v s att de sociala förmånerna skall vara lika över hela landet.

Amtskommunerna och primärkommunerna kan i princip fritt förfoga över alla utgående statsbidrag. Särskilt på det sociala området tillämpas dock fortfarande det gamla systemet med ersättning från staten för de verkliga kostnaderna (det s k refusionssystemet). Detta gäller exempelvis för folkpension och invalidpension[1].

---

[1] Vissa sociala kostnader, t ex för folkpension och invalidpension, täcks till 100 procent av staten. Vissa andra kostnader inom social- och hälsovårdsområdet täcks däremot endast till 50 procent av staten.

I och med att amtskommunerna och primärkommunerna under senare år har fått många nya och kostnadskrävande uppgifter har den amtskommunala och primärkommunala andelen av den offentliga sektorn ökat väsentligt. Detta har lett till att staten - för att få en bättre, samlad överblick av denna för samhällsekonomin "tunga" del - också har önskat och krävt en större likformighet i redovisningen av amtskommunernas och primärkommunernas budgetar och räkenskaper. Den av statsmakterna beslutade nya budget- och räkenskapsreformen innebär bl a att det fr o m år 1977 skall upprättas flerårsbudgetar. Detta anses vara en hjälp både för primärkommunernas och amtskommunernas egen ekonomiska planering och styrning och för statens konjunkturpolitik. Dessa budgetar omfattar förutom budgetåret de tre närmast därpå följande åren. Vidare skall alla kommunala budgetar och räkenskaper upprättas i enlighet med en standardkontoplan som tillåter en långtgående specifikation av utgifterna. Det bör också framhållas att staten som ett led i konjunkturpolitiken under senare år har lagt fast årliga ramar för amtskommunernas och primärkommunernas ekonomi. Under några år (fram till år 1976) har det sålunda funnits regler om investeringsbesparingar. Regeringen har också lagt fast regler för kommunernas och amtskommunernas låntagning. Både den kommunala investeringsaktiviteten och låntagningen är beroende av s k självfinansieringsregler. För amtskommunernas del har det under senare år endast undantagsvis varit möjligt att taga upp lån.

Fr o m år 1980 har regeringen beslutat om egentliga ramar för kommunernas och amtskommunernas utgifter. Ramarna omfattar både drift och investeringar. Regeringen har begärt att kommunernas reala tillväxt 1979-1980 skall begränsas till tre procent och amtskommunernas till endast en och en halv procent. Sam-

tidigt har regeringen begärt att kommunerna och amtskommunerna inte skall finansiera utgifter genom utnyttjande av kassabehållningen.

Såväl staten som amtskommunerna och primärkommunerna finansierar sin verksamhet genom skatter och avgifter. Av de samlade inkomsterna i landet på nära 230 miljarder dkr år 1976 tog det allmänna in ca 43 procent i skatter och avgifter. Av skatterna svarade staten för 70 procent, amtskommunerna för ca 8 procent och primärkommunerna för ca 22 procent. Via bl a de generella statsbidragen kan dock amtskommunerna och primärkommunerna tillsammans svara för ca hälften av de samlade offentliga utgifterna. Nedanstående tabell visar amtskommunernas budgeterade inkomster för år 1980 (i miljoner dkr):

Amtskommun	Skatter	(utskrivningsprocent)	Generella statsbidrag m m	Procentbidrag	Räntekomster	Förbrukning av likvida medel	Totalt
Köpenhamn	2514	(7,1)	783	-	58	130	3485
Frederiksborg	1212	(6,3)	427	6	47	60	1752
Roskilde	656	(6,7)	320	1	24	10	1011
Västsjälland	870	(7,7)	510	-	36	28	1444
Storström	720	(6,9)	508	5	35	33	1301
Bornholm	116	(7,7)	111	-	5	5	237
Fyn	1172	(7,2)	925	3	69	165	2334
Sönderjylland	618	(6,8)	521	3	15	41	1198
Ribe	533	(6,8)	430	5	36	20	1024
Vejle	809	(6,8)	669	4	33	29	1544
Ringköbing	507	(5,2)	538	5	31	40	1121
Århus	1467	(6,7)	1084	12	71	23	2657
Viborg	639	(8,7)	501	4	22	15	1181
Nordjylland	1107	(6,6)	1007	5	61	19	2199
Samtliga	12940	(6,9)	8334	53	543	618	22488

I det föregående (se särskilt avsnittet 4.3) har lämnats en redogörelse för amtskommunernas verksamhet och beskrivits hur utvecklingen efter kommunalreformen också har inneburit ökade utgifter för amtskommunerna.

Som ett mått på denna utveckling kan nämnas att deras sammanlagda utgifter har mer än fördubblats under de senaste fyra-fem åren. Fortfarande svarar sjukhusväsendet för den största delen (nästan 55 procent) av amtskommunernas utgifter. Social- och hälsovårdsväsendet svarar i genomsnitt för nästan 25 procent, medan den del av skolväsendet som sköts av amtskommunerna kräver drygt 12 procent och vägväsendet ca 2 procent av den genomsnittliga amtskommunala budgeten. I nedanstående tabell visas hur amtskommunernas budgeterade driftutgifter (netto) för år 1980 fördelar sig på verksamhetsområden i resp amtskommun (i miljoner dkr):

Amtskommun	Sjukhus	Social- och hälsovård	Undervisning	Kultur	Vägar	Miljö, bostäder m m	Övrigt	Totalt
Köpenhamn	1535	683	429	20	45	5	399[1]	3116
Frederiksborg	799	365	198	4	23	5	162[2]	1556
Roskilde	428	235	118	4	16	3	98[3]	902
Västsjälland	751	286	139	5	27	21	64	1293
Storström	642	286	126	6	29	38	63	1190
Bornholm	113	49	26	2	5	1	15	211
Fyn	1150	508	230	15	40	14	84	2041
Sönderjylland	543	258	125	9	46	19	65	1065
Ribe	486	225	118	7	13	7	49	905
Vejle	763	369	156	5	17	32	77	1419
Ringköbing	577	255	134	5	18	11	46	1046
Århus	1397	605	298	19	43	15	96	2473
Viborg	614	233	134	4	20	9	55	1069
Nordjylland	1160	467	248	14	26	15	89	2019
Samtliga	10958	4824	2479	119	368	195	1362	20305

[1] Därav 247 miljoner dkr till huvudstadsrådets verksamhet.
[2] " 109 -"-
[3] " 62 -"-

4.5. Amtskommunernas organisation

Vart fjärde år sker direkta allmänna val i hela Danmark av amtsråd i de fjorton amtskommunerna. Samtidigt väljs de primärkommunala fullmäktigeförsamlingarna, dvs kommunalbestyrelserna. Kommunalvalen har hittills i regel skett den andra tisdagen i mars (vart fjärde år) - det senaste valet ägde dock rum den 7 mars 1978 - men nästa val kommer att äga rum i senare hälften av november 1981[1] och de då valda amtsråden (liksom kommunalbestyrelserna) kommer att tillträda sina mandat den 1 januari 1982.

Rösträtt tillkommer alla danska medborgare som har fyllt 18 år[2], är myndiga och har fast bosättning i kommunen resp amtskommunen. Dessutom har medborgare i de övriga nordiska länderna rösträtt, om de har bott i Danmark under mer än de tre senaste åren. Alla som har rösträtt är också valbara, dock tillkommer det valbarhetsvillkoret att vederbörande inte skall vara straffad för "en handling som enligt allmän mening gör honom ovärdig att vara medlem av kommunalt råd".[3]

---

[1] Valdagen bestäms (inom den i lagen angivna tidsramen) av inrikesministern.

[2] Rösträttsåldern sänktes från 20 till 18 år genom beslut av folketinget och efterföljande (i grundlagen föreskriven) folkomröstning under hösten 1978.

[3] "En handling, der i almindeligt omdømme gør ham uverdig til att vaere medlem af de kommunale råd".

Om den valde är "värdig" eller inte avgörs i sista instans av inrikesministeriet, som har en särskild valbarhetsnämnd[1] för behandling av sådana frågor. Ett valbarhetshinder av detta slag är emellertid tidsbegränsat och i vallagen sägs att hindret inte gäller om det har gått mer än tre år (för vissa grövre brott fem år) efter avtjänat straff. Härtill kan nämnas att det i regel är de politiska partierna - genom dessas s k väljareföreningar - som svarar för nomineringen av kandidater till amtsråd och kommunalbestyrelser. Också en grupp personer (minst 25 väljare i en primärkommun) kan nominera egna kandidater och även om det inte är särskilt vanligt att sådana vid sidan av partiernas listor nominerade kandidater väljs, så förekommer dock detta ibland. För val till amtsråd krävs för att en särskild kandidatlista skall godkännas att minst 50 och högst 75 väljare i amtsrådskretsen har skrivit under listan. Det har dock hittills inte hänt att någon har valts in i ett amtsråd på en sådan särskild lista. På motsvarande sätt som för primärkommunerna finns det en särskild amtsvalbestyrelse (bestående av amtsrådets ordförande, dvs amtsborgmästaren, och minst fyra av amtsrådets medlemmar), som har hand om frågor i samband med genomförande av valet.

Valdeltagandet brukar vara något lägre i Danmark än i Sverige. Vid de sju senaste folketingsvalen (åren 1973 - 1979)har andelen väljare uppgått till mellan 85 och 90 procent, medan valdeltagandet i de motsvarande senaste svenska riksdagsvalen har varit

---

[1] Denna centrala valbarhetsnämnd består av en ordförande (som skall vara domare) och en vice ordförande, vilka utses av inrikesministern, samt fyra andra medlemmar av vilka Kommunernas Landsforening (motsvarande Svenska Kommunförbundet) utser tre och Amtsrådsforeningen i Danmark (motsvarande Landstingsförbundet) en medlem.

något över 90 procent av antalet röstberättigade.

I de kommunala valen, dvs till kommunalbestyrelser och amtsråd, har dock valdeltagandet varit avsevärt lägre både i förhållande till folketingsvalen och till de motsvarande svenska valen till kommunfullmäktige och landsting[1]. Det är dock att märka att i Danmark - till skillnad mot i Sverige - de kommunala valen sker vid andra tidpunkter än folketingsvalen. Vid valen till kommunalbestyrelser har valdeltagandet under de senaste 20 åren uppgått till i genomsnitt ca 75 procent (med en spännvidd mellan 72,6 procent år 1970 och 77,0 procent 1966), medan valdetagandet i amtsrådsvalen genomgående har varit något högre[2] (i genomsnitt ca 77,0 procent med en spännvidd mellan 74,5 procent år 1970 och 78,6 procent åren 1958 och 1966). Härvid har dock bortsetts från det rekordlåga valdeltagandet i 1974 års kommunalval, där endast 62,9 procent av de röstberättigade deltog i valet av kommunalbestyrelser och 64,9 procent i valet av amtsråd. Det senaste kommunalvalet (år 1978) innebar i stort sett en återgång till det tidigare avsevärt högre valdeltagandet. I 1978 års val av kommunalbestyrelser deltog sålunda 73,2 procent och i valen av amtsråd 74,6 procent av samtliga röstberättigade. Liksom tidigare var det betydande skillnader i valdeltagandet mellan

---

1 Valdeltagandet i 1973 års svenska kommunfullmäktigeval och landstingsval var 90,7 resp 90,6 procent (90,8 procent i riksdagsvalet). I 1976 års val var valdeltagandet 90,3 procent i båda kommunalvalen (91,7 procent i riksdagsvalet).

2 Se dock kommentaren i not 1 på nästa sida.

olika delar av landet[1]. Detta belyses i nedanstående tabell över valdeltagandet i 1978 års val av amtsråd (1974 års valdeltagande inom parentes):

Amtskommun	Valdeltagande (procent)	
Köpenhamn	72,7	(61,3)
Frederiksborg	75,4	(64,7)
Roskilde	74,2	(61,4)
Västsjälland	75,3	(66,5)
Storström	78,9	(71,7)
Bornholm	77,6	(69,4)
Fyn	73,8	(63,2)
Söderjylland	77,1	(68,4)
Ribe	74,1	(64,9)
Vejle	73,0	(62,3)
Ringköbing	77,9	(69,6)
Århus	72,0	(62,4)
Viborg	76,2	(68,5)
Nordjylland	74,9	(65,3)
Samtliga	74,6	(64,9)

1968 års lag om kommunernas styrelse gäller för amtskommuner och alla övriga kommuner (primärkommuner) med undantag för Köpenhamns kommun. Köpenhamns särställning har en gammal tradition och intill år 1978 gällde för Köpenhamns kommunalstyrelse en lag från år 1857 med de ändringar som därefter hade skett, främst år 1938[2]. Eftersom dessa bestämmelser i många avseen-

---

[1] Det bör dock framhållas att den statistiska redovisningen av skillnaderna i valdeltagandet mellan amtsråds- och kommunalbestyrelsevalen är något missvisande. Sålunda påverkas kommunalbestyrelsevalstatistiken starkt av ett mycket lågt valdeltagande (63,9 procent) i Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner. I själva verket är valdeltagandet (i övrigt) genomgående något högre i valen av kommunalbestyrelser än i valen av amtsråd.

[2] "Lov af 4. marts 1857 om bestyrelsen af Københavns kommunala anliggender". Den nya lagen har trätt i kraft den 1 april 1978, dvs i samband med det senaste kommunalvalet.

den har kommit att betraktas som föråldrade har det under senare år pågått ett särskilt författningsarbete i syfte att ändra dem, så att de i stort sett kommer att motsvara den nya kommunallagens bestämmelser för landets övriga kommuner med s k magistratsordning (dvs Århus, Ålborg och Odense). Ett sådant lagförslag behandlades och godkändes av folketinget under år 1977[1].

Bestämmelserna i lagen om kommunernas styrelse är i de flesta hänseenden helt lika för amtskommuner och primärkommuner, men det finns viktiga undantag. Ett av dessa gäller tillsynsfrågorna. Tillsynen av primärkommunerna ankommer sålunda på särskilda "tillsynsråd" (se under 6.2) medan tillsynen av amtskommunerna sköts av inrikesministeriet[2]. Tillsynsfrågorna berörs närmare i avsnitten 6 och 8.

Enligt lagen om kommunernas styrelse skall amtsrådet, som är det beslutande organet i amtskommunen, ha minst 13 och högst 31 medlemmar. Som en jämförelse kan nämnas att primärkommunernas kommunalbestyrelser skall ha minst 5 och högst 25 medlemmar (för Odense, Ålborg och Århus kommuner gäller dock samma latitud som för amtsråden). Antalet medlemmar i amtsrådet bestäms av varje enskild amtskommun för sig och det finns inte något nödvändigt samband mellan antalet amtsrådsmedlemmar och amtskommunens invånarantal. F n har de 14 amtsråden sammanlagt 370 medlemmar (i de 275 kommunalbestyrelserna finns sammanlagt 4 735 medlemmar), vilket innebär ett genomsnitt på 25-27 medlemmar per amtsråd[3]. Sex av amtsråden har f n maximalt antal med-

---

[1] "Lov af 8 juni 1977 om Københavns kommunes styrelse".

[2] Tillsynen av Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner ankommer dock på inrikesministeriet.

[3] Antalet skall enligt lagen vara udda och bestämt i styrelsereglementet.

lemmar (31) och endast ett amtsråd (Bornholm) har mindre än 21 medlemmar. Antalet amtsrådsmedlemmar i de olika amtskommunerna samt hur många invånare som representeras av varje amtsrådsmedlem framgår av följande tabell:

Amtskommun	Antal medlemmar i amtsråden	Antal invånare[1] per amtsrådsmedlem
Köpenhamn	31	20.400
Frederiksborg	21	15.500
Roskilde	23	8.700
Västsjälland	29	9.500
Storström	31	8.400
Bornholm	17	2.800
Fyn	27	16.700
Sönderjylland	29	8.600
Ribe	21	10.000
Vejle	31	10.400
Ringköbing	21	12.400
Århus	31	18.300
Viborg	27	8.500
Nordjylland	31	15.500
Samtliga	370	12.200

Sedan kommunalvalet skett samlas det nyvalda amtsrådet till ett konstituerande möte, omedelbart innan den egentliga mandatperioden börjar (dvs den 1 januari året efter valet). Vid detta möte väljer amtsrådet bland sina medlemmar en amtsborgmästare som ordförande i amtsrådet för den kommande fyraårsperioden. Som redan nämnts - och som kommer att ytterligare beröras i avsnittet 6 - var före kommunalreformen en statlig tjänsteman, amtmannen, självskriven ordförande i amtsrådet. Amtsrådets ordförande (amtsborgmästaren) kan inte samtidigt vara ordförande i kommunalbestyrelsen i en primärkommun. Vid det konstituerande sammanträdet

[1] Enligt befolkningsstatistiken per 1978-10-01.

väljs vidare en vice ordförande[1] (likaså bland amtsrådets medlemmar) och medlemmar dels i ett ekonomiutskott, dels i de stående (permanenta) utskott som skall finnas enligt av amtsrådet beslutade bestämmelser i styrelsereglementet[2], dels också fyra ledamöter (och lika många ersättare) i amtsrådskretsens "tillsynsråd". Självskriven ordförande i ekonomiutskottet är amtsborgmästaren och detta utskott består dessutom av ytterligare två, fyra eller sex av amtsrådets övriga medlemmar. Beträffande de stående utskotten gäller endast att medlemmarna skall väljas bland amtsrådens medlemmar (till det antal som också bestämts i reglementet) och att varje utskott utser sin ordförande. De nu nämnda utskotten väljs alla för samma mandatperiod som amtsrådet, dvs för fyra år.

I övrigt kan amtsrådet tillsätta de särskilda utskott som man finner lämpligt[3]. Dessa utskott kan få till uppgift antingen att sköta en viss bestämd verksamhet eller att svara för förberedande eller rådgivande uppgifter inför amtsrådet, ekonomiutskottet eller de stående utskotten. Särskilda utskott tillsätts i praktiken bara för speciella uppgifter och får inte konkurrera med de stående utskotten. Beträffande sammansättningen av dessa utskott, ordförandeval, mandatperioder, sammanträden e d finns det inga bestämmelser i den kommunala styrelselagen, utan detta bestäms av amtsrådet.

---

[1] Amtsrådet kan, om detta har föreskrivits i styrelsereglementet, utse även en andre vice ordförande (amtsborgmästare).

[2] Styrelsereglementet skall godkännas av inrikesministeriet.

[3] Amtskommunernas särskilda utskott motsvarar sålunda de fakultativa nämnderna i Sverige.

Amtsborgmästaren har en lagfäst rätt att vara närvarande vid samtliga utskottssammanträden, även om han inte är medlem i utskottet i fråga. Vidare kan nämnas att kommunallagen har bestämmelser om att amtsrådets val av två eller flera medlemmar i utskott, kommissioner, styrelser och liknande skall ske proportionellt. I de fall då amtsborgmästaren är tillförsäkrad en plats i organet i fråga räknas hans plats som den ena av de platser som kan tillkomma den politiska grupp i amtsrådet till vilken har hör.

Amtsborgmästaren tillförsäkras i kommunallagen en mycket stark ställning i amtskommunens organisation. Förutom de sedvanliga ordförandeuppgifterna - såsom att förbereda, kalla till och leda amtsrådets sammanträden, som i regel hålls en gång i månaden - har han också ansvaret för "den dagliga ledningen av amtskommunens administration". Han beslutar sålunda bl a om fördelningen av ärenden mellan utskotten och utfärdar nödvändiga föreskrifter om ärendenas handläggning och expedition. Han svarar vidare för den omedelbara förvaltningen av alla de uppgifter som inte enligt amtsrådets beslut har hänskjutits till annat organ (utskott e d). Dessutom kan han på amtsrådets vägnar fatta beslut i en mängd allmänna löpande ärenden som inte tål uppskov eller inte ger anledning till tvekan ("tvivel"). Denna bestämmelse tillämpas dock relativt sällan. Han avlönas för sitt arbete enligt bestämmelser som beslutas av amtsrådet. När vice amtsborgmästaren fungerar vid förfall för amtsborgmästaren övertar han alla de uppgifter som ankommer på denne enligt den kommunala styrelselagen och styrelsereglementet.

Medlemskap i amtsrådet betraktas som ett medborgerligt förtroendeuppdrag som i princip skall vara oavlönat. Dock utgår - i enlighet med riktlinjer som be-

stäms av inrikesministern - traktamente ("diaeter") för deltagande i amtsrådets och dess utskotts sammanträden. I viss utsträckning kan också utgå särskild ersättning för förlorad arbetsinkomst samt årligt arvode till ordförande i utskott. Även sådana ersättningar kräver samtycke av tillsynsmyndigheten, dvs av inrikesministern[1]. Ersättningen till amtsborgmästaren brukar motsvara lönen för heltidstjänst, medan ordförandena i de stående utskotten brukar arvoderas på deltidsbasis. Amtsrådet kan själv besluta om ersättning för resekostnader som uppkommit med anledning av fullgörandet av kommunalt uppdrag.

Som redan nämnts kräver lagen om kommunernas styrelse att det under amtsrådet i varje amtskommun finns ett särskilt ekonomiutskott. Detta har till uppgift att sköta amtskommunens finansiella och centrala förvaltningsmässiga frågor, till vilka hör bl a kassa och räkenskaper samt löne- och personalfrågor. Dessutom har ekonomiutskottet ansvaret för amtskommunens budget, både när det gäller att utarbeta denna och att se till att den hålls, dvs främst att anslagen till olika ändamål inte överskrids. I varje enskilt ärende som gäller amtskommunens ekonomiska eller allmänna administrativa förhållanden måste ekonomiutskottet yttra sig, innan ärendet läggs fram för amtsrådet för beslut. Ekonomiutskottet fungerar också som amtskommunens organ för den samordnande fysiska planeringen och har alltså även ansvar för regionplaneringen och planeringen inom miljövårdsområdet (se ovan under 4.3.8-12)

Amtskommunen brukar ha fyra stående utskott, nämligen ett sjukhusutskott, ett social- och hälsovårdsutskott, ett undervisnings- och kulturutskott och ett utskott

---

[1] Motsvarande beslut för primärkommunernas del kräver alltså samtycke av tillsynsrådet i amtskommunen.

för teknik och miljö. Utöver det som tidigare sagts om ordförande, antal medlemmar, valbarhet, mandatperiod och proportionella val regleras de inte närmare i lagen om kommunernas styrelse. Av redogörelsen för amtskommunernas uppgifter (i avsnittet 4.3) framgår de viktigaste av uppgfiterna för dessa resp stående utskott. De svarar alltså vart och ett inom sitt sakområde både för den dagliga verksamheten (exempelvis vid institutionerna) och för planeringen av verksamheten. Utskottens verksamhet måste dock bedrivas innanför ramarna i den fastlagda årsbudgeten. Utgiftskrävande åtgärder som inte har förutsetts eller tillgodosetts i årsbudgeten måste därför, via ekonomiutskottet, läggas fram för amtsrådet för beslut. Detsamma gäller beträffande åtgärder som inte i och för sig direkt medför kostnader för amtskommunen men som på längre sikt kan få ekonomiska konsekvenser.

Enligt bestämmelser i den kommunala styrelselagen har varje medlem i ett utskott rätt att få ett ärende som ankommer på utskottet hänskjutet till amtsrådet för beslut. Detta gäller dock inte ärenden som enligt lag har ålagts utskottet att avgöra. Detta gäller främst ärenden från primärkommunernas socialutskott. Vidare ger lagen varje amtsrådsmedlem rätt att på amtsrådets sammanträden ta upp alla frågor som rör utskottens verksamhet.

De folkvalda medlemmarna i amtsråden (liksom i kommunalbestyrelserna), som naturligtvis inte personligen kan sköta det administrativa arbetet, biträds av särskilt anställd personal, den s k förvaltningen. Som högsta tjänsteman i förvaltningen finns en amtskommunaldirektör (resp kommunaldirektör), som under sig har olika sektorschefer, vilka i sin tur har underställd

personal av olika slag[1]. Den kommunala förvaltningen är alltså, liksom statsförvaltningen, hierarkiskt uppbyggd. Tjänstemännen har dock ingen självständig, dvs av amtsrådet (resp kommunalbestyrelsen), oberoende kompetens. Det finns inte heller några lagbestämmelser om delegation till tjänstemän. Under folketingsbehandlingen av förslaget till styrelselag togs bl a upp frågan om det inte vore lämpligt att införa en lagregel om i vilken omfattning amtskommunerna (resp kommunerna) vid anställning av tjänstemän (främst överordnade tjänstemän) skulle utfärda instruktioner rörande vederbörandes tjänsteförhållanden, skyldigheter, kompetens osv. Inrikesministeriet ansåg emellertid att de stora skillnaderna mellan de kommunala förvaltningarna liksom mellan olika tjänstemäns arbetsuppgifter och anställningsvillkor gjorde det omöjligt eller i vart fall olämpligt att i lagen ta in regler av sådant slag. Detta att det inte finns några lagbestämmelser om de enskilda tjänstemännens befogenheter är emellertid inte något speciellt för det kommunala området. Motsvarande gäller nämligen även för statens egen förvaltning. Det finns exempelvis inga lagbestämmelser om vilka befogenheter en kontorchef i ett ministerium har, utan kompetensen tillkommer formellt ministern ensam (se närmare härom under 7.1). Den danska statstjänstemannalagen innehåller endast bestämmelser om hur anställning och avskedande sker, om pensionsrätt, om disciplinära åtgärder osv.

Antalet anställda i den amtskommunala förvaltningen har ökat kraftigt under senare år. Detta är naturligtvis en följd både (och främst) av de ökade uppgifterna för amtsråden men också av ökade krav från statsmakternas och invånarnas sida på den kommunala servicen.

---

[1] Det förekommer ibland också självständiga förvaltningschefer, vilka inte är underställda utan sidoordnade amtskommunaldirektören.

Av följande tabell framgår hur många anställda de olika amtskommunerna f n har (enligt 1980 års budget):

Amtskommun	Antal anställda	I promille av befolkningen
Köpenhamn	12700	20,1
Frederiksborg	6800	20,7
Roskilde	2800	13,9
Västsjälland	7900	28,5
Storström	6400	24,6
Bornholm	1000	20,9
Fyn	11700	25,9
Söderjylland	4500	18,0
Ribe	4600	21,7
Vejle	7200	22,2
Ringköbing	4400	16,8
Århus	15300	26,7
Viborg	6100	26,4
Nordjylland	10900	22,7
Samtliga	102300	22,6

5. Huvudstadsområdet

Efter många års fruktlösa försök att lösa de med tiden allt besvärligare indelningsfrågorna och de särskilda problemen för de kommunala förvaltningarna i huvudstadsområdet antog folketinget i juni 1973 en lag om inrättande av ett särskilt huvudstadsråd för regionen. Den nya huvudstadsordningen tillkom som resultatet av en politisk kompromiss och betraktades som en provisorisk lösning[1]. Regleringen omfattar tre amtskommuner (Köpenhamns, Frederiksborgs och Roskilde amtsrådskretsar, inom vilka finns sammanlagt 48 primärkommuner) samt Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner, som står utanför den amtskommunala indelningen och samtidigt svarar för både primärkommunala och amtskommunala uppgifter i resp områden. Regionen omfattar endast ca fem procent av Danmarks yta men har omkring 40 procent av hela landets befolkning. Med hänsyn till detta och till huvudstadsområdets betydelse för hela landets ekonomi - nästan hälften av landets inkomster intjänas där - kan särlösningen knappast betraktas som endast ett begränsat undantag från de allmänna principerna bakom kommunalreformen för landet i övrigt. Den lösning som folketinget stannade för innebar bl a att förslag om en s k storamtslösning - liksom självfallet ev tankar på en enhets-

---

[1] Lagen skall underkastas en förnyad prövning i folketinget under sessionen 1980-81 (se s 105).

kommun för hela området - avvisades[1].

Huvudstadsordningen bygger på att ett indirekt valt organ, huvudstadsrådet, skall finnas vid sidan av de berörda tre amtsråden och två kommunalbestyrelserna och med uppgift att sköta endast vissa direkt angivna gemensamma uppgifter[2]. Huvudstadsrådet skall sålunda inte - såsom kommunalbestyrelserna och amtsråden - vara ett kommunalt organ för en obestämd mångfald av funktioner och kan i princip inte själv besluta att ta på sig några nya uppgifter. Det finns dock i lagen en särskild bestämmelse som gör det möjligt för huvudstadsrådet att med inrikesministerns samtycke ta på sig också andra uppgifter, men det får i så fall inte gälla uppgifter som genom lagstiftningen har ålagts primärkommunerna, amtskommunerna, staten eller andra. Som exempel på sådana övriga uppgifter som huvudstadsrådet har kunnat ta på sig kan nämnas bidrag till "Zoologisk Have","Louisiana"och Tekniska museet. Syftet med den angivna konstruktionen med endast en begränsad kompetens för huvudstadsrådet har angetts vara att undvika en onödig dubbel eller rentav tredubbel administration. De särskilda uppgifter och befogenheter som genom lagstiftningen hänskjuts till huvudstadsrådet medför också att kommunalbestyrelser-

---

[1] Under början av 1970-talet lade regeringen vid flera tillfällen fram lagförslag om bildande av en amtskommun för huvudstadsområdet, men det fanns ingen majoritet i folketinget för detta förslag. Enhetskommuntanken har däremot knappast alls haft något stöd i den danska debatten och inte heller bland politikerna i folketinget eller i de berörda amtskommunerna och primärkommunerna. Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen i området har därvid ansetts så allvarliga att en sådan lösning klart avvisats, bl a under det utredningsarbete som skedde i början av 1970-talet.

[2] Detta har uttryckts så att huvudstadsrådet som "en överbyggnad på kommuner och amtskommuner" tilldelades särskilda uppgifter som var gemensamma för huvudstadsområdet.

nas och amtsrådens kompetens i motsvarande utsträckning begränsas.

Lagen om huvudstadsrådet är, liksom lagen om kommunernas styrelse, en allmän styrelselag som inte uttalar sig om på vilket sätt som rådets uppgifter närmare skall lösas. Till skillnad från lagen om kommunernas styrelse finns det, mot den bakgrund som nyss framhållits, i lagen om huvudstadsrådet, en uttrycklig "programbestämmelse", som anger att rådet i överensstämmelse med gällande lagstiftning skall ha följande uppgifter inom sitt avgränsade område:

1. Svara för regionplanering.
2. Svara för samordning, utbyggnad och drift av kollektiv lokaltrafik och medverka till en samlad trafikplanering.
3. Medverka i planering och genomförande av en samlad miljövård.
4. Svara för planering av vattenförsörjning och efter bemyndigande av miljöministern svara för vattendistribution och utbyggnad och drift av vattenverk.
5. Svara för en överordnad sjukhusplanering.

När huvudstadsrådets nyssnämnda uppgifter endast beskrivs i en "programbestämmelse" hänger detta samman med att det i lagen slås fast att vederbörande minister skall lägga fram förslag till sådana lagändringar som följer av att rådet skall sköta de i lagen angivna uppgifterna. Detta har skett exempelvis genom nya speciallagar om regionplanering i huvudstadsområdet och om huvudstadsområdets kollektiva persontrafik och också genom ändringar i tidigare lagar om bl a miljöfrågor, vattenförsörjning och sjukhusplanering.

Som en följd av huvudstadsrådets kompetens på regionplaneringens område har rådet under de senaste åren också tilldelats viktiga uppgifter inom by- och landzonelagens, kommunplanelagens och miljövårdslagstiftningens (inkl bl a "råstofloven") områden. Det gäller

främst följande uppgifter:

1. Avgörande av ärenden om avstyckning, bebyggelse och ändrad användning av fastigheter på landsbygden (enligt by- och landzonelagen).
2. Kontroll av att primärkommunernas kommunplanering står i överenstämmelse med regionalplaneringen och ev landsplaneringsdirektiv (enligt kommunplanelagen).
3. Kartläggning, planering och administration av naturtillgångar o d (enligt "råstofloven").
4. Tillvaratagandet av naturvårdsintressen, bl a tryggandet av naturområden med särskilda skyddsintressen (enligt "naturfredningsloven").

Huvudstadsrådet, som sålunda verkar vid sidan av kommunalbestyrelserna och amtsråden i området, skall enligt lagen ha 37 medlemmar[1]. Dessa väljs indirekt - bland medlemmarna i de fem amtsråden och kommunalbestyrelserna i huvudstadsområdet - genom en ganska komplicerad procedur. Fördelningen av platserna sker dels geografiskt (efter invånarantal), dels mellan de politiska partierna i förhållande till det samlade resultatet av kommunalvalen till Köpenhamns, Frederiksborgs och Roskilde amtsråd samt till Köpenhamns s k borgarrepresentation och Frederiksbergs kommunalbestyrelse. I det huvudstadsråd som valdes år 1978 har Köpenhamns kommun 11 representanter, Frederiksbergs kommun 2, Köpenhamns amtskommun 13, Frederiksborgs amtskommun 7 och Roskilde amtskommun 4[2]. Fördelningen av platserna på partigrupper och kommuner (amtskommuner resp primärkommuner) framgår av bilaga 3. Erfarenheterna hittills visar bl a att alla borgmästarna i områdets fem enheter är medlemmar i huvud-

---

[1] Utgångspunkten för antalet ledamöter i huvudstadsrådet har varit invånarantalet i den minsta enheten (Frederiksbergs kommun), som man önskade ge två mandat.

[2] Fördelningen av platser mellan de berörda amtskommunerna och primärkommunerna var densamma i det huvudstadsråd som valdes år 1974.

stadsrådet och att områdets borgmästare i övrigt är förhållandevis starkt representerade.

Reglerna för styrelsen av huvudstadsrådets angelägenheter har utformats med utgångspunkt i lagen om kommunernas styrelse, eftersom rådet i huvudsak skall svara för sådana uppgifter som i övriga delar av landet ankommer på primärkommuner och amtskommuner. Under huvudstadsrådet skall sålunda finnas bl a ett ekonomiutskott och även stående utskott. För närvarande finns tre sådana stående utskott, nämligen ett sjukhusplaneringsutskott, ett trafikutskott[1] och ett miljöskyddsutskott. Alla dessa fyra utskott har numera elva (tidigare nio) medlemmar var. Huvudstadsrådets verksamhet utövas på samma sätt som amtsrådens under inrikesministerns tillsyn. Lagen öppnar också en möjlighet för huvudstadsrådet att, om detta anses behövligt, avvika från bestämmelserna i lagen om kommunernas styrelse. Detta kan dock bara ske om och i den omfattning som inrikesministern anser det riktigt att godkänna sådana avvikelser.

För att praktiskt kunna genomföra den önskade kompetensfördelningen mellan huvudstadsrådet och de berörda amtskommunerna och primärkommunerna har det ansetts nödvändigt att förse rådet med vissa särskilda styrmedel. Bland styrmedlen, som anges i lagen, är upprättandet av ett centralt, ekonomiskt stödsystem, den s k huvudstadsfonden, som administreras av huvudstadsrådet. Det slås sålunda fast i lagen att rådet till främjande av regionalplaneringens förverkligande kan ge

---

[1] Trafikutskottet driver själv trafiken i regionen. Ca hälften av kostnaderna för kollektivtrafiken täcks av avgifter (taxor) och resten av skattemedel.

lån eller bidrag ur denna fond till områdets primärkommuner för vissa angivna ändamål, nämligen till

1. Förvärv av mark och iordningställande av mark för bebyggelse.
2. Projektering av vägarbeten och andra trafikanläggningar av regional betydelse.
3. Etablering av bl a huvudavloppsledningar, reningsanläggningar samt anläggningar för avfallsbehandling.
4. Etablering av vattenförsörjningsanläggningar och huvudvattenledningar.
5. Sanerings- och andra samhällsförnyelseåtgärder.
6. Åtgärder av betydelse för befolkningens fritidsliv.

Under åren 1974-78 har avsatts sammanlagt 265 miljoner dkr till fonden. Av dessa har f n disponerats ca 235 miljoner dkr. Eftersom några ytterligare medel till fonden inte har avsatts i 1979 eller 1980 års budgetar finns det f n disponibelt i fonden ca 30 miljoner dkr. Huvuddelen av huvudstadsfondens hittills utdelade stöd (bidrag eller lån) har gått till kollektiva trafikanläggningar och till olika åtgärder av betydelse för befolkningens fritidsliv.

Beträffande finansieringen av huvudstadsrådets verksamhet kan i korthet framhållas följande. De utgifter som enligt rådets årsbudget föranleds av verksamheten (inkl bidragen från huvudstadsfonden) skall täckas genom fördelning på Köpenhamns, Frederiksborgs och Roskilde amtskommuner och på Köpenhamns och Frederiksbergs kommuner. Fördelningen sker i förhållande till de inkomster som de berörda amtskommunerna och primärkommunerna får genom inkomstskatt (dvs skatteunderlaget i resp kommuner) under räkenskapsåret före bidragsberäkningen. Huvudstadsrådets budget för år 1980 balanserade på nästan 1 800 miljoner dkr med följande fördelning av inkomster och utgifter:

Inkomster (miljoner dkr)	
Bidrag från Köpenhamns kommun	165
" " Frederiksbergs kommun	36
" " Köpenhamns amtskommun	247
" " Frederiksborgs amtskommun	109
" " Roskilde amtskommun	62
Inkomster från kollektivtrafik	741
Generellt statsbidrag till kollektivtrafik	355
Räntor	27
Fond för "frigörelses- og avståelseafgift"[1]	10
Förbrukad förmögenhet	30
Totalt	1782

Utgifter (miljoner dkr)	
Kollektivtrafik	1600[2]
Lån till allmännyttigt bostadsbyggande	40
Konsultbistånd till planeringsuppgifter	12
Kulturell verksamhet	7
Bidrag till olika institutioner	7
Administration	37
Fond för "frigörelses- og avståelseafgift"	11
Räntor och avdrag	15
Finansiella dispositioner ("forskydninger")	53
Totalt	1782

---

1 Denna fond avser avgifter som tillfaller amtskommunerna (resp huvudstadsrådet) i samband med beräknad värdestegring på jordbruksegendom när denna överförs till s k byzon.

2 Därav 742 miljoner till busstrafiken, 395 miljoner till järnvägstrafiken ("banedrift") och 21 miljoner till privatbanorna.

3 Härmed avses främst förändringar i huvudstadsrådets likvida tillgångar och långfristiga tillgodohavanden.

I detta sammanhang bör erinras om att ett viktigt syfte med huvudstadsreformen har varit att minska olikheterna i kommunalt skattetryck i området. Detta kan dock numera uppnås även (och främst) genom den särskilda inomregionala utjämning som har blivit möjlig genom 1973 års lag om utjämning i huvudstadsområdet. Genom denna lag har införts dels en mellankommunal utjämning, dels en interamtskommunal utjämning, dels också en utjämning till förmån för de s k tillväxtkommunerna i området.

Här skall också nämnas att en av inrikesministern tillsatt ämbetsmannakommitté[1] i december 1979 publicerat en rapport om huvudstadsrådets struktur och uppgifter[2]. I rapporten lämnas bl a en redovisning av den närmare bakgrunden till inrättandet av huvudstadsrådet, hur detta har arbetat - med utgångspunkt i rådets olika uppgifter - samt även vissa överväganden inför alternativa utvecklingsmöjligheter. I rapporten har analyserats och värderats huruvida huvudstadsrådslagens intentioner har uppfyllts, på vilket sätt som huvudstadsrådet har löst de uppgifter som sektorslagstiftningen hänskjutit till rådet samt huvuvida upprättandet av rådet har gett anledning till särskilda akministrativa eller organisatoriska problem. Kommitténs sammanfattande slutsats är att huvudstadsrådet har fungerat i överensstämmelse med intentionerna med lagen, men kommittén har inte tagit ställning till om detta skall innebära att den hittillsvarande ordningen skall bestå i oförändrat skick.

---

[1] Kommittén ("udvalget") tillsattes i oktober 1977 och har bestått av sju medlemmar, fyra från inrikesministeriet, två från miljöministeriet och en från ministeriet för offentliga arbeten.

[2] "Hovedstadsrådets struktur og opgaver" (Betænkning nr 888/1979).

I en skriftlig redogörelse till folketinget har inrikesministern nyligen presenterat regeringens syn på den nuvarande huvudstadsordningen och den kommande revisionen av lagen[1]. Av denna redogörelse framgår bl a att regeringen anser att huvudstadsrådet har skött sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt och att lösandet av särskilt planeringsfrågorna i området lämpligen kan anförtros åt huvudstadsrådet. Någon anledning att företa avgörande ändringar i den administrativa strukturen i huvudstadsområdet finns inte enligt regeringens mening. Däremot framhålls att regeringen kommer att överväga om valordningen skall ändras så att det blir direkta val till huvudstadsrådet. Regeringen avser också att göra vissa tekniska ändringar i finansieringsordningen och nämner att den kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om lämpligheten att lägga konkreta administrativa uppgifter - särskilt inom miljöområdet - hos ett organ av huvudstadsrådets karaktär.

---

[1] Denna revision är avsedd ske under folketingets nästkommande arbetsår.

6. Amtmannens ställning och uppgifter

6.1. Något om bakgrunden

Som inledningsvis nämnts har amtmannen, med sin ställning som statsmaktens främsta representant i amtet, under mer än trehundra år svarat för omfattande och viktiga myndighetsfunktioner. Som också nämnts i det föregående har utvecklingen inneburit att amtmännens myndighetsområden successivt har inskränkts. Detta har inte minst varit en följd av den under det senaste århundradet utvecklade regionala självstyrelsen i Danmark. När 1841 års beslut om inrättande av självständiga amtsråd i alla amt kom till var amtmannens ställning fortfarande mycket stark. Amtmannen blev sålunda då amtsrådets självskrivna ledare. Ända fram till kommunalreformen år 1970 hade amtmannen vid sidan av sina övriga statliga uppgifter också en central ställning i den amtskommunala organisationen. Han fungerade sålunda som ordförande både i amtsrådet och i en rad viktiga amtskommunala organ (utskott, nämnder, kommittéer o d). Dessutom var han, rent statlig ämbetsman, chef för hela den amtskommunala förvaltningen, vilket i varje fall enligt svenskt betraktelsesätt framstår som en ganska egenartad ordning. Inom amtskontoret kom amtmannens dubbla funktion till uttryck också i det att - under honom - alla amtsrådsärenden skötte av en amtsrådssekreterare, medan alla statliga ärenden sköttes av en amtskontorschef.

När de danska amtmännen jämförs med de svenska landshövdingarna bör också uppmärksammas vissa andra skillnader än dem som framgår av det nyss sagda. Sålunda

har amtmännen - redan före kommunalreformen - i regel rekryterats bland inrikesministeriets och under senare tid även bland vissa andra ministeriers högre tjänstmän, som nästan undantagslöst har haft juridisk utbildning.[1] Genom denna rekrytering har man ansett sig vinna vissa fördelar i form av direkta kontakter mellan centralförvaltningen och amten. Före kommunalreformen var personalen vid amtskontoret delvis anställd av staten och delvis av amtskommunen och kostnaderna delades också dem emellan. Personalstyrkan var dock ganska liten i jämförelse med en svensk länsstyrelse - i regel rörde det sig om endast ett 25-tal anställda vid varje amtskontor.

Som framgår av den i det föregående lämnade redovisningen innebar 1970 års kommunalreform radikalt ändrade förutsättningar beträffande amtmännens uppgifter och ställning i amtskommunerna. I och med kommunalreformen genomfördes bl a en klar åtskillnad mellan den amtskommunala administrationen och den statliga amtsadministrationen. Amtmannen har därför inte längre några som helst uppgifter i den amtskommunala förvaltningen. Hans uppgifter inskränker sig i stort sett till de speciella funktioner som enligt lagstiftningen på vissa områden åvilar honom som statens representant har varit lagbestämd ordförande i vissa speciella råd, utskott, nämnder o d inom amtet. Dessa uppgifter har avvecklats under 1970-talet. Som ny uppgift tillkom dock år 1970 ordförandeskapet i tillsynsrådet. Han har också vissa representativa plikter(exempelvis vid kungabesök i amtet). Amtmannens kontor omfattar f n i genomsnitt ett 25-tal anställda, av vilka ca hälf-

---

[1] Amtmännen utses numera av inrikesministern. Liksom för andra högre ämbetsmän (i minst lönegrad 36, dvs drygt 200 000 dkr i årsinkomst) sker utnämningen i statsrådet. Den formella utnämningen sker genom Kungl Resolution.

ten är skrivpersonal[1].

6.2. Tillsynsrådet

Det i särklass viktigaste av de organ som amtmannen är ordförande i är det i samband med kommunalreformen nyinrättade tillsynsrådet, som har till uppgift att svara för tillsynen av primärkommunerna. Tillsynsrådet finns i varje amtsrådskrets och består förutom amtmannen som ordförande av fyra medlemmar (och lika många ersättare) som väljs av amtsrådet bland dettas medlemmar[2]. Tillsynsrådet är att betrakta som ett statligt organ under inrikesministeriet. Kostnaderna för rådets verksamhet täcks helt av staten och - bortsett från valet av medlemmar - har tillsynsrådet inte något att göra med amtsrådets verksamhet.

Tillsynen omfattar både en legalitetskontroll, dvs att kommunalbestyrelsens åtgärder inte är olagliga[3], och en lämplighetskontroll, som särskilt ger möjlighet att hindra att en enskild kommunalbestyrelse vidtar åtgärder (framför allt ekonomiska dispositioner) som,trots att de inte är olagliga,strider mot samhäl-

---

[1] F n (per 1 januari 1980) finns i statsamtsorganisationen sammanlagt 356 anställda (inkl överpresidiet i Köpenhamn). Av dessa är 1 överpresident och 14 (stifts-)amtmän, 20 kontorchefer, 102 juridiska amtsfullmäktige och 198 kontorsanställda, 14 amtsvaktmästare och 7 regionsmajorer (för den civila beredskapen).

[2] Amtsrådet kan inte välja mer än en medlem från en enskild kommunalbestyrelse. Som redan nämnts (i avsnittet 4.4) väljer amtsrådet medlemmarna i tillsynsrådet på sitt konstituerande möte och valet avser samma mandatperiod som för amtsrådet (dvs fyra år).

[3] Detta gäller självfallet också underlåtenhet att vidta åtgärder som är föreskrivna i lag.

lets intressen och målsättningar. Också vid sidan av lagen om kommunernas styrelse finns det på olika ställen i lagstiftningen bestämmelser om att vissa av kommunalbestyrelsens beslut skall godkännas, inte av tillsynsrådet men av amtsrådet eller ett fackministerium. Det finns dock en klar tendens till minskning av antalet sådana lagbestämmelser om konkret godkännande av kommunalbestyrelsebeslut.

Ett ingripande från tillsynsrådet när det gäller legalitetskontrollen kan i princip föranledas av vilken orsak som helst, som ger rådet grundad anledning att förmoda att en kommunalbestyrelse har handlat olagligt. Som några praktiska exempel på detta kan nämnas klagomål från en minoritet i kommunalbestyrelsen eller från enskild medborgare i kommunen, vidare tillsynsrådets genomgång av primärkommunens budget och räkenskaper (inkl revisionsberättelser)[1] samt också - och inte minst - uppgifter som kommer till tillsynsrådets kännedom genom massmedierna. Det bör emellertid understrykas att det endast sällan förekommer att en kommunalbestyrelse fattar ett olagligt beslut, som sålunda efter en legalitetskontroll kan sättas ur kraft (annulleras) av tillsynsrådet. Verkan av en sådan annullering blir då endast att beslutet betraktas som en nullitet, dvs som om det inte hade träffats. Tillsynsrådet kan däremot inte ersätta det olagliga beslutet med ett annat beslut. I lagen om kommunernas styrelse finns dock även en bestämmelse

---

[1] Enligt bestämmelser i lagen om kommunernas styrelse åligger det kommunalbestyrelserna att omedelbart efter beslut om antagande av årsbudgeten sända in denna (jämte de fleråriga budgetberäkningarna) till tillsynsrådet. Detsamma gäller för primärkommunerna årliga räkenskaper (jämte revisionsberättelsernas) och vissa kommunalbestyrelsebeslut om bl a upptagande av lån, borgensåtaganden, vissa fastighetsförvärv och fastställande av vissa arvoden till förtroendevalda.

om att tillsynsrådet, om en kommunalbestyrelse har handlat i strid mot lagstiftningen, har rätt att vidta nödvändiga åtgärder och i vissa fall beslut om vite ("tvångsböter") för att framtvinga det som lagligen krävs. I särskilda fall kan tillsynsrådet också väcka talan inför domstol om personligt ansvar för medlemmar av kommunalbestyrelsen för det olagliga beslutet. Däremot har tillsynsrådet ingen rätt att på egen hand fastställa ett skadeståndsansvar för kommunalbestyrelsens medlemmar.

Lämplighetskontrollen utövas av tillsynsrådet i de fall som anges i lagen om kommunernas styrelse. Som exempel på detta kan nämnas vissa beslut om upptagande eller övertagande av lån eller ändringar av lånevillkor, om borgensåtaganden, avhändande eller pantsättning av primärkommunens fasta egendom samt förvärv av fast egendom[1]. Genomförande av kommunalreformen betydde emellertid att behovet av den tidigare kontrollen av kommunalbestyrelsens enskilda beslut blev avsevärt mindre. Detta har medfört att godkännandebefogenheterna i dag i stor utsträckning administreras efter mer generella riktlinjer, som bl a bestäms av inrikesministeriet. Som har nämnts i avsnittet 4.5 kräver också vissa beslut om arvode eller ersättning till förtroendevalda godkännande av tillsynsrådet.

---

[1] Den närmare innebörden av dessa bestämmelser redovisas inte här; det kan dock anmärkas att bestämmelserna om upptagande av lån i princip utgår från samma motiv som den svenska kommunallagen. I övriga hänseenden innebär den svenska kommunallagsstiftningen en något större frihet för kommunerna än det danska systemet. Man överväger f n i Danmark att ytterligare minska detaljkontrollen av kommunalbestyrelserna i övrigt.

Som en särskild form av lämplighetskontroll kan nämnas att varje avtal om samarbete mellan primärkommuner, vilket medför inskränkning i de enskilda kommunalbestyrelsernas befogenheter, enligt styrelselagen kräver godkännande av tillsynsrådet, om inte annat sägs i lag. Sådana interkommunala avtal kan också upphävas, på begäran av någon av de deltagande parterna, om tillsynsrådet finner att det finns en rimlig anledning därtill (i vissa fall beslutar inrikesministern).

I detta sammanhang bör slutligen framhållas att alla beslut av tillsynsrådet kan överklagas hos inrikesministern av den berörda kommunalbestyrelsen. Inrikesministern kan för sin del antingen godkänna ("stadfästa") beslutet eller ändra villkoren för detta eller också fatta ett nytt beslut.

6.3. Amtmannens (statsamtens) övriga uppgifter

Ca 80 procent av statsamtens nuvarande arbetsuppgifter gäller frågor inom jusitieministeriets område. Av dessa är de familjerättsliga ärendena de väsentligaste. Amtmannen har sålunda en rad uppgifter inom person-, familje- och arvsrättens område. Bland dessa uppgifter kan särskilt nämnas beviljande av hemskillnad ("separation") eller skilsmässa, fastställande av underhållsbidrag och umgängesrätt m m. Till detta kommer meddelande av tillstånd till adoption och av fri process.

Amtmannen beslutar även om stämpelavgift för vissa handlingar och ålägger - i enlighet med arvslagstiftningens bestämmelser - arvingar att upprätta arvsanmälan och boupptecknig. Han har också vissa befogenheter på vallagstiftningens område (vid val till primärkommunerna och till folketinget) och han ställer ut medborgarskapsbevis i de fall då det bara krävs en

anmälan från sökanden om att denne önskar vara dansk medborgare. Dessutom förbereder han medborgarskapsärenden som skall behandlas av inrikesministeriet. För den civila beredskapen på regionalplanet svarar sju av landets amtmän.

I detta sammanhang bör också nämnas att amtmannen[1] i praxis utses till medlem - och i sådana fall tjänstgör han ofta som ordförande - i en rad lokala nämnder, utskott, kommissioner m m. Bl a gäller detta några av de statliga eller blandade statliga-kommunala organ på amtsplanet som fortfarande finns kvar efter kommunalreformen. Som exempel kan framhållas arbetsmarknadsnämnden, som har en viss kompetens på sysselsättnings- och arbetsförmedlingsområdet. Den nämnden tillsätts av arbetsministern och amtsrådet nominerar medlemmar i nämnden. I några amt har amtmannen också utsetts till ordförande i rehabiliterings- och pensionsnämnden, vars uppgifter har omnämnts i det föregående (i avsnittet 4.3.2). Intill en lagändring från år 1975 var amtmannen lagbestämd medlem i den nämnden, vars medlemmar i övrigt utses av socialministern och amtsrådet. Amtmannen har också varit lagbestämd ordförande i den statliga överepidemikommissionen, som dock enligt ett i folketinget nyligen framlagt lagförslag kommer att avskaffas. Före de senaste ändringarna i "naturfredningsloven", som också har nämnts i det föregående (i avsnittet 4.3.11) och trätt i kraft den 1 januari 1979, har amtmannen också i många fall varit ordförande i amtets naturskyddsutskott.

---

[1] Motsvarande gäller i viss omfattning för den övriga amtsjuristpersonalen.

6.4. Statsamtsutskottets betänkande

Frågan om den statliga amtsförvaltningen, de s k statsamten, bör avskaffas har debatterats livligt under det senaste årtiondet.

Inrikesministern tillsatte år 1972 ett särskilt utskott ("statsamtsudvalget") som fick till uppgift att utarbeta dels en beskrivning av de arbetsuppgifter som f n sköts av statsamten (dvs av amtmanna-ämbetena), dels en redogörelse för till vilka myndigheter dessa uppgifter skulle kunna överflyttas, om statsamten skulle helt avskaffas. Ett underutskott till statsamtsutskottet har år 1975 lagt fram ett betänkande om statens tillsyn över primärkommunerna i vilket har redovisats en undersökning av möjligheterna att begränsa och förenkla innehållet i den allmänna tillsynen över primärkommunerna. Majoriteten i detta underutskott ansåg att det inte fanns anledning att behålla kravet på tillsynsrådets samtycke till förfogande över fast egendom eller till utbetalning av vissa traktamenten och ersättningar. Vidare föreslog man begränsningar i kontrollen av upptagandet av lån. Enligt majoritetens mening skulle antalet tillsynsärenden inte bli tillräckligt stort för att man på det lokala planet i allmänhet skulle kunna förvärva nödvändiga administrativa erfarenheter för att utöva en effektiv tillsyn. Därför fann man sammanfattningsvis att den enda realistiska lösningen i fortsättningen borde vara att avskaffa tillsynsråden och att hänskjuta de återstående tillsynsuppgifterna till inrikesministeriet, som ju redan sköter sådana uppgifter när det gäller amtskommunerna.

6.5. Inrikesministerns redogörelse för folketinget i maj 1980

I en skriftlig redogörelse till folketinget har inrikesministern nyligen presenterat regeringens syn på frågor rörande statsamten. Sammanfattningsvis framhålls att den stadigt växande ärendemängden[1] på de båda huvudområden som administreras av statsamten - de civilrättsliga ärendena och tillsynen av kommunerna - enligt regeringens mening gör det nödvändigt att beslut nu träffas om statsamtens framtida förhållanden. Regeringens ståndpunkt är, enkelt uttryckt, att statsamten bör bevaras huvudsakligen i nuvarande skick och med de uppgifter som lagstiftaren ålagt dem och som, med vissa justeringar, i fortsättningen bör lösas som statliga uppgifter. Till grund för denna regeringens uppfattning ligger bedömningen att statsamten har löst sina uppgifter fullt tillfredsställande och att det - trots grundliga överväganden - inte har visat sig möjligt att skapa bättre eller billigare alternativ till statsamten.

I redogörelsen framhålls bl a att en centralisering av tillsynsuppgifterna till inrikesministeriet skulle försvåra tillsynen, då den direkta lokala kontakten med kommuner och medborgare skulle bli avskuren. Det lokala folkvalda elementet i tillsynen skulle också gå förlorat vid en centralisering. För regeringens ståndpunkt anförs också den fördelen med det nuvarande systemet som anses ligga i att ett ärende kan överprövas ("efterprövas") i två instanser, dels lokalt, dels i inrikesministeriet. Det framhålls också att kommunerna - till följd av den ändrade uppgiftsfördelningen -

---

[1] I bilaga 4 återges en sammanställning, hämtad ur inrikesministerns redogörelse till folketinget, vilken visar ärendeutvecklingen under den aktuella tioårsperioden.

efterhand har kommit att administrera en så betydande del av de allmänna medlen att det kan vara lämpligt - inte minst från lokal synpunkt - att ha en statlig administration, som har möjlighet att på litet närmare avstånd följa och hålla sig orienterad om kommunernas dispositioner.

Regeringens deklarade avsikt att bevara statsamten innebär att staten även i fortsättningen har möjlighet att ålägga amtmännen och amtspersonalen i övrigt olika uppgifter i nämnder, råd m m. Regeringen kommer också att överväga om det på vissa områden, som har anknytning till statsamtens nuvarande uppgifter, bör ske en decentralisering av ärenden från ministerierna. I det sammanhanget kommer regeringen också att pröva om några av statsamtens uppgifter lämpligen kan lösas av andra organ. Regeringen avser också att minska tillsynen av kommunerna på tillstånds- (godkännande-) området. Vidare kommer övervägas förenklingar och moderniseringar av statsamtens verksamhet och amtmännens formella representativa roll kommer - efter deras angivna egna önskan - att bli ytterligare väsentligt reducerad. Vad gäller beteckningen "statsamt" resp "amtmän" anges att regeringen övervägt olika alternativa namn utan benämningen "amt", detta för att undvika sammanblandning med amtskommunerna och deras förvaltning. Bland de alternativ som starkt övervägts nämns "statsombud" och "statsombudsmän". Det kan nämnas att denna fråga särskilt togs upp i flera inlägg i folketingsdebatten med anledning av inrikesministerns redogörelse.

I redogörelsen framhålls avslutningsvis att beslutet att upprätthålla statsamten enligt regeringens mening innebär att "det lagts en grund för en fortsatt tillfredsställande och sakligt kvalificerad behandling av medborgarnas och kommunernas rättsförhållanden och för en förbättrad användning av statsadministrationens resurser".

7. Något om den danska statsförvaltningen

7.1. Allmänt om ministerierna m m

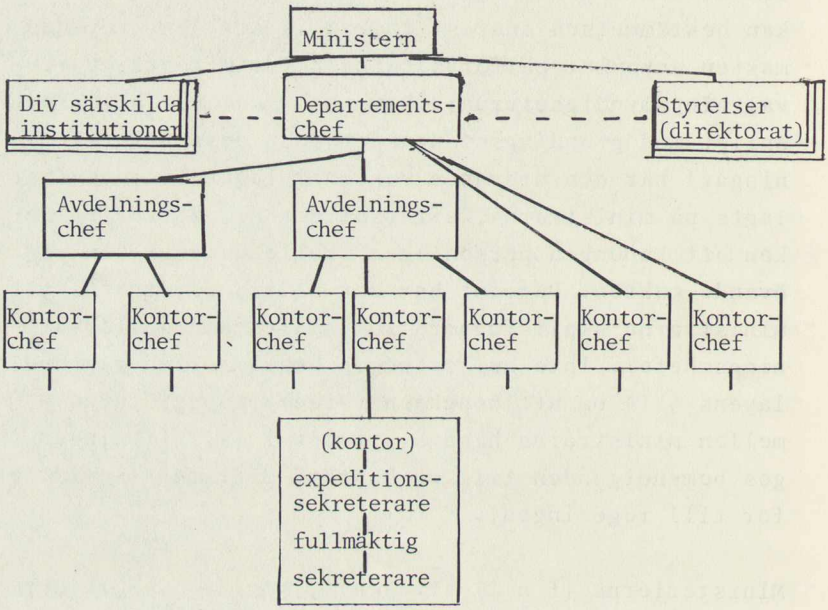
Utgångspunkten för den danska statsförvaltningen finns i § 3 i grundlagen, där det slås fast att "den utövande makten" tillkommer konungen. I enlighet med den utveckling som har skett på lagstiftningsområdet kan bestämmelsen snarast tolkas så att den utövande makten ankommer på förvaltningen (de offentliga förvaltningsmyndigheterna). Det anses sålunda helt förenligt med grundlagsstadgandet (och dess förutsättningar) när den utövande makten i lagstiftningen har lagts på ministrarna, eftersom det aldrig varit tanken att konungen personligen skulle delta i den utövande makten. Däremot har det alltid förutsatts att ministrarna skall fungera som självständiga förvaltningschefer. Inte heller anses bestämmelsen i grundlagens § 14 om att konungen fördelar uppgifterna mellan ministrarna hindra att det i lagstiftningen ges bemyndiganden till en bestämd minister (i stället för till regeringen).

Ministerierna (f n 21 stycken)[1], som är hierarkiskt

---

[1] Statsministeriet, utrikesministeriet, arbetsministeriet, bostadsministeriet, finansministeriet, ministeriet för skatter och avgifter, fiskeriministeriet, försvarsministeriet, industriministeriet, inrikesministeriet, justitieministeriet, kyrkoministeriet, lantbruksministeriet, miljöministeriet, ministeriet för Grönland, ministeriet för kulturella angelägenheter, ministeriet för offentliga arbeten, socialministeriet, undervisningsministeriet, ekonomiministeriet och energiministeriet.

uppbyggda, består av ett departement[1] (under ledning av en departementschef) och vissa styrelser (direktorat e d). Departementen är i sin tur uppdelade i kontor och numera också ofta i avdelningar, som i så fall består av flera kontor. Det bör observeras att det ibland - vid sidan av flera kontor som är underställda en avdelningschef - förekommer kontor som är direkt underställda departementschefen. Ett ministerium kan alltså vara uppbyggt på exempelvis följande sätt[2]:



---

[1] I några fall finns det flera departement (t ex inom finansministeriet). Det har emellertid under senare tid varit en strävan att ha endast ett departement i varje ministerium.

[2] Se också under 7.2 om miljöministeriets organisation.

Varje beslut som fattas i ministeriernas departement framträder formellt som fattat av ministern. Detta gäller vare sig ministern själv har undertecknat beslutet eller detta har gjorts av departementschefen ("P.M.V.", dvs "på ministerns vägnar") eller av någon annan av ministeriets tjänstemän("P.M.V.E.B.", dvs "efter bemyndigande"). Någon möjlighet för departementschefen eller någon annan tjänsteman att underteckna ett ministerbeslut "på egna vägnar" finns inte. Departementschefens befogenhet att fatta s k P.M.V.-beslut anses sedvanerättsligt grundad. Ministerns ställning som högste förvaltningschef innebär att de olika departementens vanligtvis mycket omfattande kompetensområden begränsas så att alla angelägenheter av principiellt slag i förhållande till den underordnade förvaltningen, t ex lagtolkningsfrågor, sorterar direkt under ministern.

Inom ministerierna finns också, som nyss nämnts, vissa särskilda ämbetsverk ("direktorat", styrelser och nämnder). Som exempel på sådana organ, vilka har blivit allt fler under senare år, kan bl a nämnas de tidigare i denna promemoria omnämnda organen miljöstyrelsen, planstyrelsen, "fredningsstyrelsen", hälsovårdsstyrelsen ("sundhetsstyrelsen"), arbetsdirektoratet och vägdirektoratet samt också direktoratet för kriminalomsorgen (det tidigare fängelsedirektoratet). Utmärkande för dessa organ är bl a att deras resp ämnesområden från början har hört till departementen. Därifrån har de efter hand skilts ut såsom mer speciella eller tekniska än de andra uppgifter som sköts av departementen. Se närmare härom i det följande avsnittet (7.2) om miljöministeriets organisation.

Utvecklingen under senare år har i stort inneburit att man har försökt koncentrera ministeriernas generella, politiska och administrativa ledningsfunktioner till de omedelbart under ministrarna lydande departementen. Däremot har behandlingen av enskilda ärenden i stor utsträckning förts över till olika organ av nyss nämnt slag utanför departementen[1]. Denna tendens har bl a beskrivits i folketingets administrationsutskotts första betänkande från år 1962. Under senare år har också folketinget gjort uttalanden till stöd för en fortsatt utveckling i denna riktning. Som främsta skälet för detta har anförts hänsyn till effektiviteten i förvaltningen. En utflyttning av enskilda ärenden till bl a direktoraten har sålunda ansetts vara en nödvändig förutsättning för att förbättra ministerns och departementets möjligheter att effektivt sköta ministeriets huvuduppgifter, dvs när det gäller de olika ledningsfunktionerna[2]. Rättssäkerhetsaspekterna har därvid också kommit in i bilden. Eftersom hänsynen till rättssäkerheten i förvaltningen ofta utgör ett skäl emot att skära av möjligheterna att överklaga beslut hos departementet eller ministern har man försökt att tillgodose detta krav genom att inrätta särskilda, av ministrarna (ministerierna) oberoende besvärsnämder. Som ett exempel på detta kan nämnas den särskilda miljöbesvärsnämnden (se ovan under 4.3.8).

---

[1] Här undertecknas besluten vanligtvis av direktören "på egna vägnar" eller av styrelsens ämbetsmän "P.D.V.I", på direktörens vägnar").

[2] Detta kommer bl a till uttryck i "administrationsudvalgets" betänkande från år 1960 och i en redogörelse från "arbetsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation" (betänkande 1971:629).

Det förekommer naturligtvis många variationer mellan de olika ministerierna när det gäller bedömningen av vilka funktioner som bör ligga kvar hos ministern och hans departement resp vilka funktioner som lika väl eller bättre kan skötas av särskilda organ utanför departementen. Detsamma gäller beträffande relationerna och förbindelsevägarna mellan departementen och direktoraten, styrelserna, nämnderna etc. Som nyss sagts brukar emellertid effektivitetsbedömningarna härvid vara av avgörande betydelse. Det bör också framhållas att det i vissa fall kan vara svårt att dra några klara gränser mellan departementen å ena sidan och de nyssnämnda särskilda organen å den andra. Detta gäller bl a för direktoratet för kriminalomsorgen, liksom f ö också beträffande statsbanorna och post- och telegrafväsendet[1]. Här kan även erinras om att en minister ibland, enligt särskilda bestämmelser i lag, har fått en uttrycklig rätt att överlåta (delegera) viss beslutanderätt till ett särskilt organ. Som ett exempel på sådan delegation kan nämnas den tidigare i denna promemoria angivna befogenheten för miljöministern att enligt bestämmelserna i miljöskyddslagen delegera viss beslutanderätt till miljöstyrelsen (se under 4.3.8).

---

[1] Dessa sistnämnda organ, som leds av generaldirektörer, är mer fristående än de i det föregående nämnda, från departementen utskilda organen. Som en belysning av vissa gränsdragningsproblem kan nämnas att DSB använder olika slags brevpapper när generaldirektoratet uppträder som departement (och ministern alltså är direkt ansvarig för de skrivelser som utsänds) och då det uppträder som direktorat på motsvarande sätt som gäller för övriga direktorat. Huvudtexten på det förstnämnda slaget av brevpapper är sålunda "Ministeriet for offentlige arbejder" och på det andra "Generaldirektoratet for statsbanerne". Avgörande för vilken ställning generaldirektoratet har i det enskilda fallet är den instruktion som har utfärdats av ministern.

Utvecklingen i riktning mot inrättande av allt fler särskilda och i viss utsträckning "fristående" organ utanför departementen har också lett till att man i Danmark har börjat diskutera frågor som rör hur långt de enskilda ministrarnas ansvar för förvaltningen egentligen sträcker sig. Det kan vara anledning att i detta sammanhang något beröra den frågan med utgångspunkt i folketingets kontrollmakt.

Den vanligaste metoden för att utkräva ett politiskt ansvar, som det ju i praktiken är frågan om[1], av en enskild minister för beslut som har fattats i förvaltningen är att kritik framförs i folketinget mot redan vidtagna åtgärder. Sådan kritik framförs då inte sällan genom ett stående utskott, som har att bevaka utvecklingen inom ett visst förvaltningsområde. De stående folketingsutskotten, som alla inrättades omkring år 1970, intresserar sig emellertid inte bara för redan fattade beslut och vidtagna åtgärder. De deltar också i utarbetandet av särskilda förvaltningsföreskrifter i samband med genomförandet av den lagstiftning som tillhör utskottens resp arbetsområden. I detta sitt arbete ställer utskotten sålunda ofta konkreta frågor till och diskuterar dessa med den berörda ministern. Liksom i Sverige är utskottens sammanträden ("förhandlingar") inte offentliga. Likväl offentliggörs inte sällan skriftväxlingen

---

[1] Vid sidan av ministerns politiska ansvar inför folketinget - med misstroendevotum och vederbörandes avgång som påföljd - finns det också ett juridiskt ansvar (straff och andra sanktioner) som kan föras inför riksrätten. Dessutom kan nämnas de speciella kontrollfunktioner som folketinget utövar på särskilda områden genom budgetkontrollen, ombudsmanna-institutionen, inom utrikespolitiken osv.

mellan utskottet och ministern i samband med att utskottet lägger fram sitt betänkande över ett lagförslag (t ex i form av en bilaga till det tryckta betänkandet). Generellt torde man kunna säga att folketinget under senare år har visat ett ökande intresse för den offentliga förvaltningens behandling av enskilda ärenden och att man i princip strikt håller på att det är ministern som är ensam ansvarig - inför folketinget - för förvaltningens beslut (se dock nedan).

Bortsett från de fall då det finns en särskild i lag föreskriven särskild besvärsordning eller när en självständig (slutlig) kompetens i lag uttryckligt getts till av ministern oberoende organ[1] tycks det sålunda inte råda några tvivel om att de tidigare nämnda utanför departementen stående organen har en formellt underordnad ställning i förhållande till ministern. Ministern har fortfarande kvar sina allmänna befogenheter som högste förvaltningschef och kan bl a genom generella och konkreta direktiv ("tjänstebefallningar") binda direktoratens och övriga organs verksamhet, liksom han själv kan träffa avgörandet, om han önskar det. I den danska diskus-

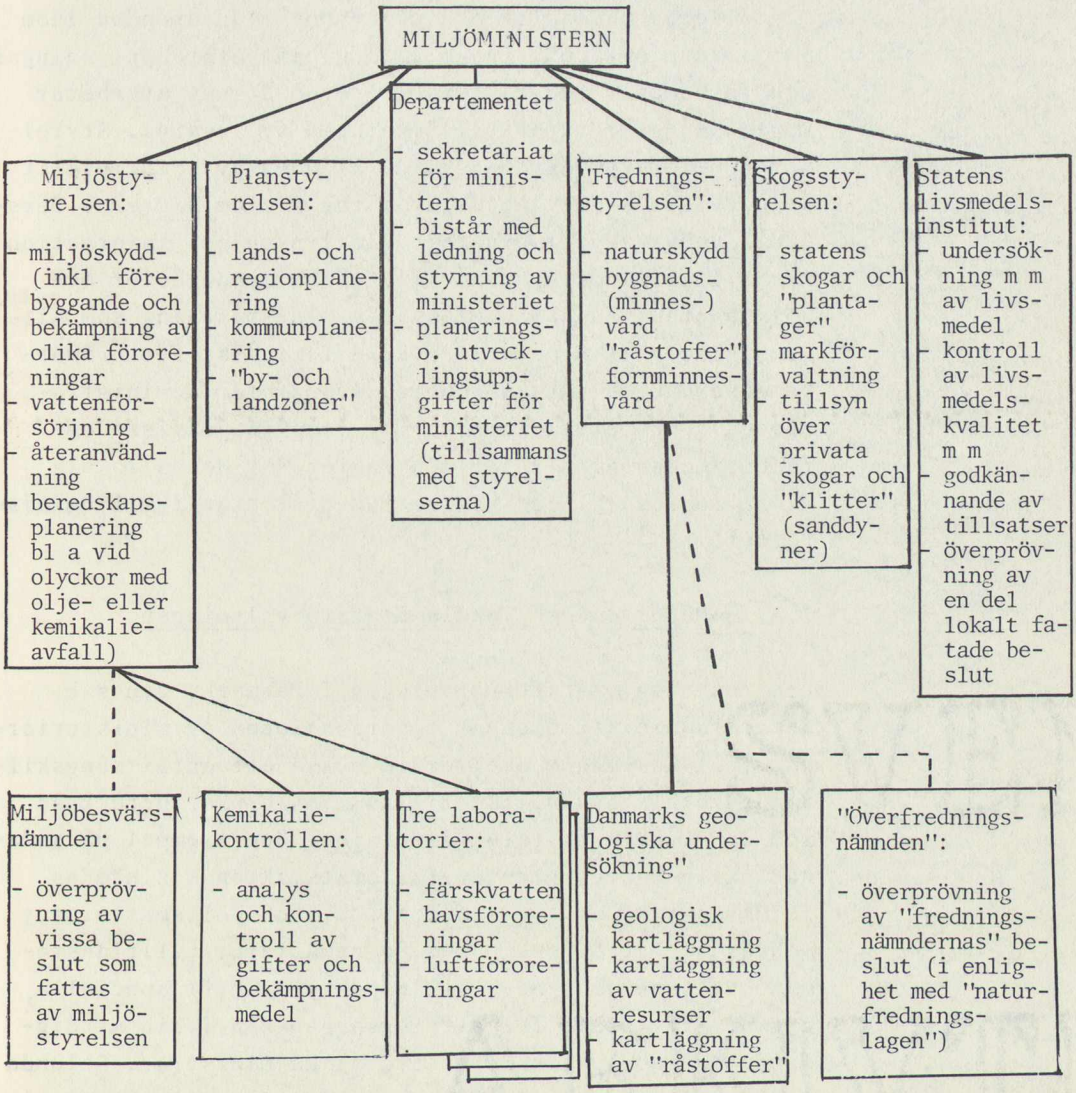
---

[1] Detta gäller exempelvis när folketinget har beslutat om speciell kompetens för särskilt kollegialt sammansatt förvaltningsorgan (t ex "överfredningsnämnden", olycksförsäkringsrådet, landsskatterätten). Vidare när man av hänsyn till rättssäkerheten har inrättat en särskild besvärsnämnd (t ex miljöbesvärsnämnden), eller när man av hänsyn till den kulturella friheten (t ex för en konstfond) eller oberoende sakkunskap (t ex Danmarks Statistik), liksom också av hänsyn till ett lokalt eller intressemässigt självstyre (t ex primärkommuner, amtskommuner, universitet) och liknande har avskurit ministern - och därmed sig själv - från direkt inflytande över denna speciella förvaltning.

sionen om hur långt ministeransvaret faktiskt sträcker sig har man emellertid bl a pekat på att det allt oftare förekommer att ministrarna reellt frånskriver sig ansvaret för exempelvis direktoratsbeslut. Samtidigt kan man konstatera att direktoraten och styrelserna ofta har en överlägsen sakkunskap i vissa frågor och att deras chefer (direktörer) uppträder i massmedierna med egna kända profiler inför allmänheten. I praktiken synes också folketinget ha accepterat en viss återhållsamhet i att göra ministeransvaret gällande beträffande funktioner som utövas av självständiga förvaltningsorgan utanför departementen. Man synes därvid också ha tagit hänsyn till folketingsutskottens faktiska medverkan (se ovan) i administrationen.

7.2. Särskilt om miljöministeriet

Till närmare belysning av hur man i Danmark har organiserat ett "modernt" ministerium skall här lämnas en redogörelse för det år 1973 inrättade miljöministeriet. Detta sysslar bl a med fysisk planering, naturskydd ("naturfredning"), byggnadsvård, vissa naturtillgångar ("råstoffer"), miljöskydd, återanvändning, livsmedel och statliga skogar m m . Ministeriet består av ett departement och fem särskilda styrelser, nämligen miljöstyrelsen, planstyrelsen, " fredningsstyrelsen", skogsstyrelsen och statens livsmedelsinstitut. Översiktligt kan miljöministeriets organisation skisseras på följande sätt:


MILJÖMINISTERN
Miljöstyrelsen:
- miljöskydd- (inkl förebyggande och bekämpning av olika föroreningar
- vattenförsörjning
- återanvändning
- beredskapsplanering bl a vid olyckor med olje- eller kemikalieavfall)
Planstyrelsen:
- lands- och regionplanering
- kommunplanering
- "by- och landzoner"
Departementet
- sekretariat för ministern
- bistår med ledning och styrning av ministeriet
- planerings- o. utvecklingsuppgifter för ministeriet (tillsammans med styrelserna)
"Frednings-styrelsen":
- naturskydd
- byggnads- (minnes-) vård
"råstoffer"
fornminnesvård
Skogsstyrelsen:
- statens skogar och "plantager"
- markförvaltning
- tillsyn över privata skogar och "klitter" (sanddyner)
Statens livsmedelsinstitut:
- undersökning m m av livsmedel
- kontroll av livsmedelskvalitet m m
- godkännande av tillsatser
- överprövning av en del lokalt fatade beslut
Miljöbesvärsnämnden:
- överprövning av vissa beslut som fattas av miljöstyrelsen
Kemikaliekontrollen:
- analys och kontroll av gifter och bekämpningsmedel
Tre laboratorier:
- färskvatten
- havsföroreningar
- luftföroreningar
Danmarks geologiska undersökning"
- geologisk kartläggning
- kartläggning av vattenresurser
- kartläggning av "råstoffer"
"Överfredningsnämnden":
- överprövning av "fredningsnämndernas" beslut (i enlighet med "naturfredningslagen")

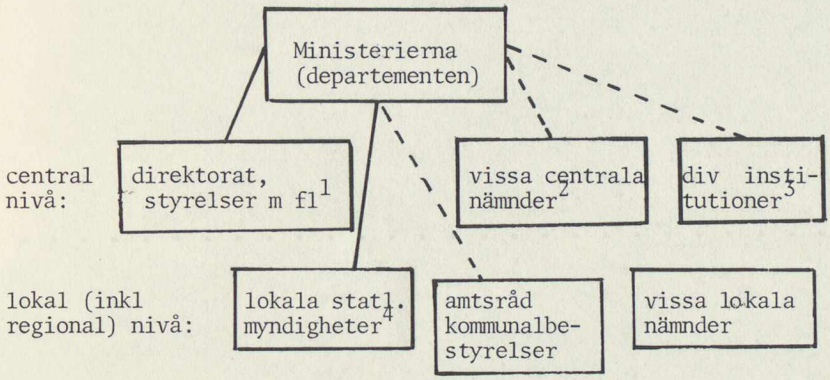
Styrelserna behandlar och avgör enskilda ärenden inom deras resp områden, insamlar och bearbetar upplysningar och förbereder lagar, kungörelser o d samt utarbetar vägledningar rörande tillämpningen av lagarna. Styrelserna bereder vidare enskilda ärenden av principiellt slag, vilka skall läggas fram för miljöministern. Dessutom svarar styrelserna för rådgivning och information såväl till ministern som till olika myndigheter och allmänheten. En stor del av den lagstiftning som miljöministeriet arbetar med är utformad så att primärkommunerna och amtskommunerna svarar för administrationen av de olika lagarna för resp geografiska områden, medan riktlinjer och regler för denna lokala (inkl regionala) administration utarbetas i miljöministeriet.

7.3. Något om den lokala statsförvaltningen

Den centrala statsförvaltningen i Danmark, den s k centraladministrationen, utgörs sålunda av ministerierna. Till dessa hör emellertid också ett antal mångskiftande lokala organ, som tillsammans brukar betecknas som den lokala statsförvaltningen. Som exempel på sådana lokala representanter för statsmakten kan nämnas främst amtmännen (se avsnittet 6) och polismästarna, men även skatteinspektörer, postmästare, tulltjänstemän, statsskogmästare, bilinspektörer m fl speciella organ. Ett lokalt förvaltningsorgan kan i sin myndighetsutövning lyda under flera olika ministrar. Sålunda lyder polismästarna inte bara under justitieministeriet utan också under handelsministeriet (när det gäller ärenden inom näringslagstiftningen) eller under inrikesministeriet (om det uppkommer fråga rörande danskt medborgarskap).

I stora drag kan alltså den offentliga förvaltningen (inkl de kommunala självstyrelseorgan) i Danmark be-

skrivas enligt följande skiss, där de direkt underordnade förhållanden markeras med heldragna linjer:



---

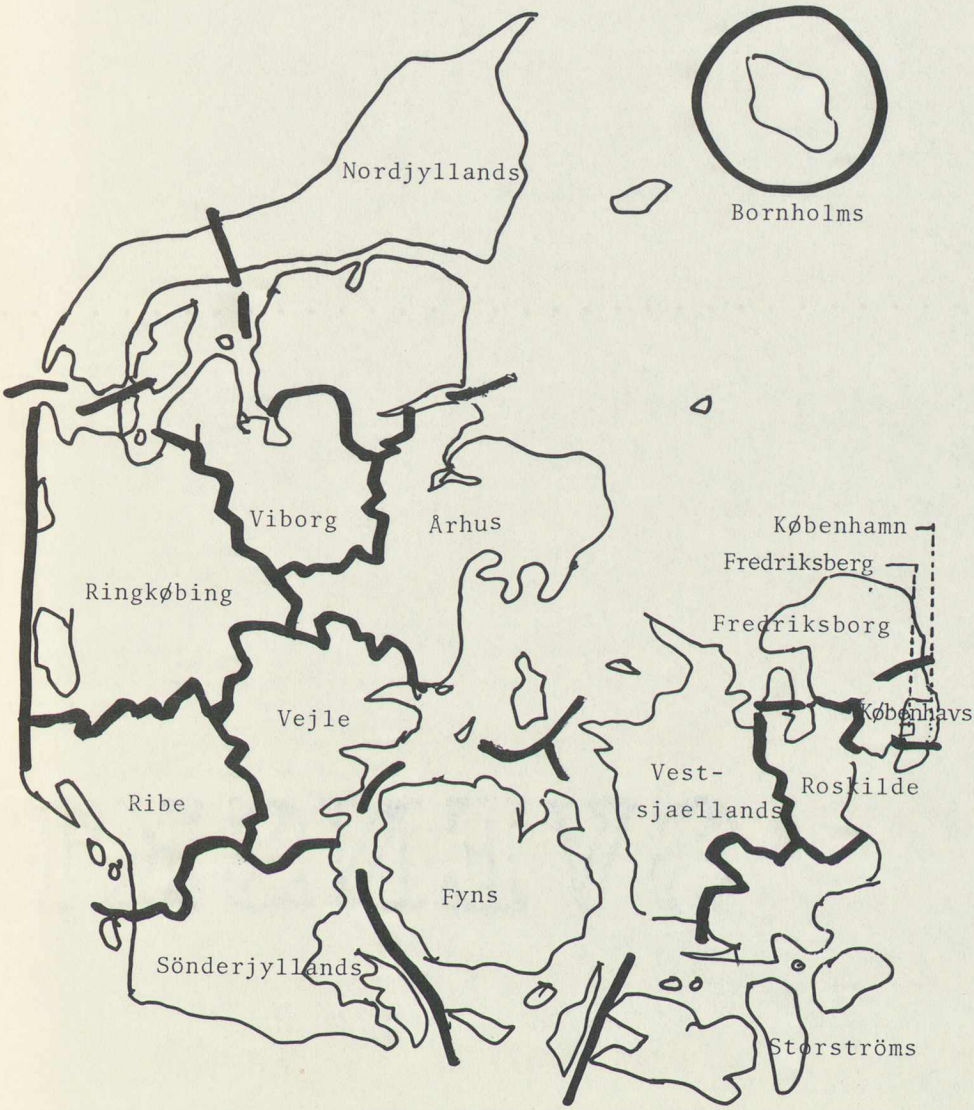
[1] T ex vägdirektoratet, arbetsdirektoratet, miljöstyrelsen, planstyrelsen, hälsovårdsstyrelsen m fl.

[2] T ex miljöbesvärsnämnden, "överfredningsnämnden" olycksförsäkringsrådet, landsskatterätten m fl.

[3] T ex Danmarks Radio (ev också Nationalbanken och SAS).

[4] T ex amtmännen (statsamten), polismästarna, skatteinspektörerna, postmästarna, tulltjänstemännen, statsskogmästarna, bilinspektörerna m fl.

Bilaga 1: De 14 amtskommunerna



Bilaga 2

Miljøministeriets lovbekendtgørelse nr. 513 af 29. september 1978.

Bekendtgørelse af Lov om lands- og regionplanlægning.

Herved bekendtgøres lov nr. 375 af 13. juni 1973 om lands- og regionplanlægning med de ændringer, der følger af lov nr. 288 af 26. juni 1975 og lov nr. 220 af 24. maj 1978.

Kapitel 1.
Formål.

§ 1. Ved en sammenfattende fysisk lands- og regionplanlægning tilstræbes at tilvejebringe grundlag for:

1) at landets areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, herunder med henblik på at fremme en ligelig udvikling i landet,

2) at arealanvendelsen fastlægges på en sådan måde, at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl. a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse, og

3) at samordne de enkelte dispositioner inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning.

Kapitel 2.
Landsplanlægning.

§ 2. Miljøministeren drager omsorg for udførelsen af en sammenfattende fysisk landsplanlægning og for, at der foretages de undersøgelser, som er nødvendige herfor.

§ 3. Offentlige myndigheder samt koncessionerede og tilsvarende virksomheder skal til brug for den sammenfattende fysiske landsplanlægning give oplysninger om forberedelse eller udførelse af undersøgelser, planlægning og større anlægsdispositioner, som kan få betydning for planlægningen.

Stk. 2. Miljøministeren kan pålægge hovedstadsrådet, amtsrådene og kommunalbestyrelserne at tilvejebringe oplysninger til brug for udførelsen af landsplanarbejdet.

§ 4. Efter forhandling med de ministre, hvis sagsområde særligt berøres, kan miljøministeren som led i landsplanlægningen bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for regionplanlægningen.

§ 5. Miljøministeren afgiver en årlig redegørelse om landsplanarbejdet til folketingets udvalg om fysisk planlægning.

Kapitel 3.
Regionplanlægning.

§ 6. For hver amtskommune skal der tilvejebringes en regionplan efter reglerne i denne lov.

§ 7. Regionplanen skal indeholde retningslinjer for:

1) fordelingen af den fremtidige byvækst på de enkelte dele af amtskommunen, herunder for afgrænsningen af byzonerne,

2) omfanget og beliggenheden af overordnede centre, større trafikanlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner,

3) beliggenheden af virksomhed m. v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,

4) størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene,

5) anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden,

6) varetagelsen af naturfredningsmæssige interesser, herunder for udpegningen og sik-

Miljømin. j. nr. D 3301-3

ringen af naturområder med særlige fredningsinteresser,[1])

7) størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål.

Stk. 2. Regionplanen kan indeholde retningslinjer for andre forhold af væsentlig betydning for fremme af en hensigtsmæssig by- og bebyggelsesudvikling m. v. i amtskommunen.

§ **8.** En regionplan skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder den forudsatte tidsfølge for planens gennemførelse. Redegørelsen skal tillige belyse, hvorledes regionplanen forholder sig til den hidtil udførte planlægning for amtskommunens område og tilgrænsende områder.

§ **9.** Regionplanlægningen skal udføres under overholdelse af landsplanbestemmelser i medfør af § 4 og i øvrigt under anlæggelse af en helhedsvurdering af den ønskelige udvikling i amtskommunen.

Stk. 2. Miljøministeren kan efter forhandling med de kommunale organisationer fastsætte regler om udførelsen af regionplanlægningen.

§ **10.** Enhver kommunalbestyrelse skal inden en frist fastsat af miljøministeren sende amtsrådet et oplæg til de retningslinjer for arealanvendelsen i kommunen, som regionplanen efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør indeholde.

Stk. 2. Til brug for udarbejdelsen af oplægget efter stk. 1, giver amtsrådet kommunalbestyrelserne oplysning om den amtskommunale sektorplanlægning.

§ **11.** Amtsrådet indhenter oplysninger om foreliggende planer og igangværende planlægning for amtskommunens område eller dele deraf. Herunder indhentes oplysninger om den kommunale sammenfattende byplanlægning og om den statslige og kommunale sektorplanlægning.

Stk. 2. Kommunalbestyrelserne og andre myndigheder samt koncessionerede og tilsvarende virksomheder skal efter anmodning fra amtsrådet give de oplysninger, der findes nødvendige for regionplanlægningen.

Stk. 3. Amtsrådet stiller de modtagne oplysninger til rådighed for de berørte kommuner.

§ **12.** Efter udløbet af fristen efter § 10 optager amtsrådet forhandling med kommunalbestyrelserne med henblik på udarbejdelse af alternative skitser til et regionplanforslag og af en redegørelse for skitsernes forudsætninger.

Stk. 2. Regionplanskitserne og redegørelsen offentliggøres af amtsrådet og tilsendes kommunalbestyrelserne og miljøministeren samt de myndigheder og virksomheder, fra hvem amtsrådet har modtaget oplysninger efter § 11.

Stk. 3. Amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om regionplanlægningens målsætning og nærmere indhold.

§ **13.** Efter forløbet af 6 måneder fra skitsernes offentliggørelse optager amtsrådet forhandling med kommunalbestyrelserne med henblik på udarbejdelse af et forslag til regionplan.

Stk. 2. Når amtsrådet har vedtaget et forslag til regionplan, offentliggør amtsrådet forslaget med ledsagende bemærkninger til tidligere offentliggjorte skitser.

Stk. 3. Materialet sendes til de myndigheder m. v., der er nævnt i § 12, stk. 2, med oplysning om, at eventuelle indsigelser eller bemærkninger kan sendes til amtsrådet inden 4 måneder.

Stk. 4. Efter fristens udløb sender amtsrådet indsigelserne og bemærkningerne tillige med en vurdering deraf til miljøministeren.

§ **14.** En regionplan godkendes af miljøministeren, efter at forslaget er gennemgået i samarbejde med de ministre, hvis område i øvrigt berøres af planlægningsarbejdet.

Stk. 2. Miljøministeren kan godkende regionplanforslaget delvis, hvis dette findes hensigtsmæssigt og skønnes at kunne ske uden væsentlig risiko for en uheldig foregribelse af planen som helhed.

Stk. 3. I forbindelse med godkendelsen kan miljøministeren foretage de ændringer, som skønnes at være påkrævede af lands-

[1]) § 7, stk. 1, nr. 6 træder i kraft den 1. januar 1979, jfr. § 6 i lov nr. 220 af 24. maj 1978.

planmæssige hensyn, efter at de påtænkte ændringer er gennemgået i samarbejde med de i stk. 1 nævnte ministre. Inden der foretages ændringer, skal der gives amtsrådet og kommunalbestyrelserne for de berørte kommuner lejlighed til at udtale sig.

Stk. 4. Den godkendte regionplan offentliggøres af amtsrådet.

§ **15.** Amtsrådets og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner må ikke stride mod regionplanlægningen.

Stk. 2. Amtsrådet og kommunalbestyrelserne skal virke for regionplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen.

§ **16.** Hvert andet år efter godkendelsen af en regionplan giver amtsrådet miljøministeren en redegørelse for den stedfundne udvikling, herunder for den planlægning, der er udført for amtskommunens område eller dele deraf. Redegørelsen skal indeholde amtsrådets vurdering af udviklingens og den omhandlede planlægnings overensstemmelse med eller indflydelse på regionplanlægningen.

§ **17.** Amtsrådet kan udarbejde tillæg til en godkendt regionplan, indtil tilvejebringelse af en ny samlet regionplan findes påkrævet. Miljøministeren kan pålægge amtsrådet at udarbejde sådanne tillæg.

Stk. 2. §§ 7-15 finder tilsvarende anvendelse på tillæg til en regionplan, idet miljøministeren dog kan fritage helt eller delvis for overholdelse af bestemmelserne i §§ 10-13.

Kapitel 4.

Andre bestemmelser.

§ **18.**[2]) Der skal gives amtsrådet lejlighed til at udtale sig, inden en statslig myndighed, en kommunalbestyrelse eller en koncessioneret eller tilsvarende virksomhed træffer beslutning om beliggenheden eller udførelsen af større anlæg eller institutioner.

§ **19.** (Ophævet.)

§ **20.** Loven træder i kraft den 1. april 1974.

§ **21.** §§ 6-18 gælder ikke for København og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner, jfr. lov om regionplanlægning i hovedstadsområdet.

§ **22.** Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Følgende bestemmelse finder anvendelse indtil 1. januar 1979, jfr. note 2:

§ **18.** Der skal gives amtsrådet lejlighed til at udtale sig, inden

1) fredningsplanudvalget vedtager en plan efter naturfredningslovens § 36,

2) en statslig myndighed, en kommunalbestyrelse eller en koncessioneret eller tilsvarende virksomhed træffer beslutning om beliggenheden eller udførelsen af større anlæg eller institutioner.

[2]) Bestemmelsen træder i kraft den 1. januar 1979, jfr. § 6 i lov nr. 220 af 24. maj 1978. Indtil dette tidspunkt gælder bestemmelsen, der er anført bagest i lovbekendtgørelsen.

Miljøministeriet, den 29. september 1978.

IVAR NØRGAARD

/ Ole Plougmann

Bilaga 3 Översikt av antalet medlemmar i det år 1978 valda huvudstadsrådet, fördelade på partigrupper

Översikt över det antal medlemmar, som de enskilda partigrupperna i hovedstadsområdet skall välja till hovedstadsrådet

	Hovedstads-rådet totalt	Københavns borger-represent	Frederiks-berg kommu-nalbestyr	Københavns amts-råd	Frederiks-borg amts-råd	Roskilde amts-råd
Socialdemokratiets gruppe	15	5	1	4	3	2
Det radikale Venstres gruppe	1	-	-	1	-	-
Det konservative Folkespartis gruppe	8	1	1	3	2	1
Danmarks Retsforbunds gruppe	1	1	-	-	-	-
Socialistisk Folkpartis gruppe	2	1	-	1	-	-
Danmarks Kommunistiske Partis gruppe	2	1	-	1	-	-
Centrum-Demokraternes gruppe	1	-	-	1	-	-
Venstres gruppe	2	-	-	-	1	1
Venstresocialisternes gruppe	2	1	-	1	-	-
Fremskridtpartiets gruppe	3	1	-	1	1	-

Bilaga 4

Utdrag ur inrikesministerns skriftliga redogörelse till folketinget den 7 maj 1980 (s 8794)

	GODKENDELSESSAGER Bilag 3 - tabel 1											LEGALITETSSAGER Bilag 3 - tabel 2						
	Køb og salg, lånoptagelse, garantipåtagelser og diæter										jan. kvartal							jan. kvartal
	1970[1]	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1970[1]	1973	1975	1977	1978	1979	1980
I alt	6246	7908	8094	6554	5510	5301	5453	5566	5715	5231	1475	117	212	318	549	720	769	228
København amt ...	909	1183	859	790	765	783	588	624	738	652	137	10	34	30	37	56	51	24
Frederiksborg amt..	290	342	316	224	230	216	240	250	236	205	32	7	32	36	84	68	91	20
Roskilde amt	310	313	289	249	251	163	159	149	154	113	25	18	16	23	34	31	47	6
Vestsjællands amt.	492	604	688	472	294	353	409	421	404	239	75	3	16	22	87	88	53	13
Storstrøms amt ...	351	459	496	475	412	341	416	427	402	347	117	15	18	16	29	46	50	17
Bornholms amt	59	90	136	94	86	72	96	100	84	74	20	2	2	5	7	14	7	6
Fyns amt	538	615	693	563	494	452	526	527	436	405	98	12	8	25	33	45	50	13
Sønderjyllands amt	252	388	430	350	331	275	453	407	436	421	160	3	5	22	34	52	84	17
Ribe amt	466	625	491	483	424	417	377	364	399	411	158	1	10	21	30	44	51	12
Vejle amt	442	490	474	372	336	306	329	356	295	303	106	7	15	26	31	54	57	11
Ringkøbing amt ...	451	452	548	579	512	492	471	500	489	488	141	2	14	31	34	40	34	6
Århus amt	714	1062	1205	841	570	628	594	564	664	589	179	9	13	20	36	60	68	38
Viborg amt	296	523	674	419	368	332	336	421	493	522	99	15	9	18	17	19	22	12
Nordjyllands amt..	676	762	795	643	437	471	459	456	485	462	128	13	20	23	56	103	104	33

[1] Fra 1/4-70

III. MELLANINSTANSFÖRVALTNINGEN I FINLAND

Utveckling, nuläge och reformsträvanden

MELLANINSTANSFÖRVALTNINGEN I FINLAND

1 INLEDNING

Föreliggande rapport har utarbetats på uppdrag av länsdemokratikommittén. Den tid som stått oss till förfogande har inte varit särskilt rundligt tilltagen och detta har satt sina spår i rapporten. Tiden har inte medgivit en detaljerad genomgång av förvaltningen, utan vi har varit tvungna att hålla oss vid huvuddragen i utvecklingen. Härvid har vi eftersträvat att beskriva utvecklingen, förvaltningens nuläge och de existerande reformplanerna rörande mellaninstansförvaltningen - så benämns numera den helhet som förvaltningen på regional nivå utgör och som omfattar länsförvaltningen, de statliga distriktsmyndigheterna på regional nivå samt de regionalt vidsträckta kommunalförbunden.

Det finns särskilda skäl som gör en beskrivning av de finländska förhållandena svår att göra. Å ena sidan har vi den komplicerade tredelningen av förvaltningen på mellannivå som sammantagen utgör en veritabel djungel av förvaltningsuppgifter och -distrikt. Å andra sidan har under mer än ett århundrade två från varandra ganska skilda utvecklingsmönster gjort sig gällande. Dels har den mångfacetterade regionala förvaltningen vuxit fram genom små förändringar. Det är svårt att peka på stora avgörande utvecklingssprång. Dels har under jämna mellanrum väckts tanken på en helhetsreform av mellaninstansförvaltningen. Sålunda har praktiskt taget under hela självständighetstiden och även under senare delen av den autonoma tiden frågan om landskapssjälvstyrelse eller en reform av mellaninstansförvaltningen varit föremål för hårda politiska och förvaltningsmässiga motsättningar. Det var egentligen bara under en kortare period i slutet av 1800-talet och under 1930-40-talet som frågan inte direkt var före i den offentliga debatten.

En beskrivning av utvecklingen i Finland förutsätter därför att den faktiska utvecklingen beskrivs i termer av ett närapå oändligt antal små reformer och att utvecklingsambitionen beskrivs i termer av de försök som om och om igen har gjorts att helhetsreformera den regionala förvaltningen. Ställda inför den tidsnöd som blev vår lott har vi varit tvungna att i någon utsträckning kompromissa i beskrivningen av den faktiska utvecklingen. I beskrivningen har därför medtagits de största förändringarna som ägt rum i den regionala förvaltningen, särskilt med hänsyn till de direkta förvaltningsmässiga lösningarna. Det har däremot inte i den här rapporten varit möjligt att spåra upp alla små ökningar i den regionala förvaltningens uppgifter som under åren ägt rum, emedan dessa uppgifter nämligen ingår i ett mycket stort antal speciallagar.

Ett annat väsentligt område som vi varit tvungna att förbigå förhållandevis flyktigt är den utveckling som ägt rum rörande finansieringen av den regionala verksamheten. Beträffande denna fråga har vi uppmärksammat de stora förändringar som ägt rum i kostnadsfördelningen mellan den centrala och den regionala förvaltningen, särskilt den regionala förvaltning som utgörs av de vidsträckta kommunalförbunden. Den statliga läns- och distriktsförvaltningen finansieras nämligen i normal ordning över den statliga budgeten.

En ytterligare, mindre fråga, som vi inte uppmärksammat är den åländska självstyrelsen. Landskapet Åland, vilket även utgör ett län, åtnjuter en unik självstyrelse som har sina rötter i den överenskommelse som träffades i Nationernas Förbund. Landskapet har sina egna organ och dessa har en viss lagstiftningsbehörighet för sitt område ävensom rätt att uppbära

landskapsskatt, något som emellertid inte sker ofta. För närvarande planeras en reform av landskapssjälvstyrelselagen som syftar till att ge detta örike med drygt 20.000 invånare en ännu större självstyrelse än hittills. Landskapssjälvstyrelsen på Åland innebär även att länet Åland inte helt verkar på samma sätt som landets övriga län, men inte heller dessa särfrågor har uppmärksammats i vår beskrivning.

Beskrivningen inleder vi med en genomgång av den regionala förvaltningens historiska utveckling. Syftet med denna beskrivning är att peka på de viktigaste milstolparna som resulterat i den nuvarande förvaltningen. Av praktiska skäl har vi förlagt beskrivningens tyngdpunkt till utvecklingen under de senaste decennierna. Vi uppmärksammar såväl den allmänna regionala utvecklingen som den direkt förvaltningsmässiga utvecklingen för de tre delförvaltningssystemen på mellannivån.

I rapportens tredje avsnitt övergår vi så till en beskrivning av nuläget och syftar till att så utförligt som möjligt ge konturen till den komplicerade förvaltningsstruktur som nu existerar på mellannivån. De begränsningar som ovan anförts gäller särskilt detta avsnitt. Med i beskrivningen finns emellertid de väsentliga inslag i mellaninstansförvaltningen som under årtiondena varit föremål för ständiga reformsträvanden. Det är dessa reformsträvanden som vi förhållandevis utförligt berör i rapportens fjärde avsnitt. Särskilt uppmärksammar vi den utveckling i reformsträvandena som ägt rum sedan frågan på allvar upptogs till politisk behandling i och med tillsättandet av mellaninstansförvaltningskommittén. Genom intervjuer med personer som är engagerade i det aktuella reformarbetet, har vi strävat till att bedöma utsikterna för reformen. Vi har samtidigt försökt uppmärksamma de omständigheter som förefaller att ligga bakom de ständiga misslyckandena i denna evighetsföljetong.

Rapporten avslutas med en kort redogörelse för ett sär-

problem, nämligen det samarbete som äger rum inom huvudstadsregionen. Det är dock att märka att man hittills i Finland huvudsakligen berört detta samarbete såsom jämförbart med verksamheten inom de begränsade kommunalförbunden, d.v.s. det samarbete som äger rum mellan två eller ett fåtal kommuner och som alltså inte kan jämföras med det regionalt sett vidsträckta kommunalförbundsväsendet som vi berör i denna rapport.

I syfte att underlätta en fortsatt genomgång av de frågor vi i rapporten behandlar, har till varje kapitel anslutits en notförteckning i vilken vi företrädesvis hänvisar till källor som är tillgängliga på svenska.

2 HISTORISK TILLBAKABLICK ÖVER DEN REGIONALA UTVECKLINGEN OCH FÖRVALTNINGEN

2.1 Allmänt om den regionala utvecklingen i Finland

Den efterkrigstida samhällsutvecklingen i Finland kännetecknas av ovanligt snabba förskjutningar i närings- och befolkningsstrukturen. Jord- och skogsbrukssektorn minskade, industrin växte relativt långsamt och servicesektorn växte mycket snabbt. Under 35 år (1940-75) sjönk andelen sysselsatta inom primärnäringarna från 64 % till 14 %. Att denna utveckling i näringsstrukturens sammansättning var mycket snabb för Finlands del belyses av att motsvarande utveckling i Sverige tog 70 år (1890-1960) och i Norge över 100 år (1860-1970) i anspråk.[1)]

Denna utveckling innebar en omgruppering och centralisering av de ekonomiska resurserna. Sålunda intensifierades den redan före krigen skönjbara regionala koncentrationenen av resurser till södra Finland. Samhällsutvecklingen accentuerade de regionala skillnaderna i landet. Speciellt landets norra och östra delar missgynnades av den ekonomiska utvecklingen på bekostnad av det industrialiserade södra Finland. För varje år har en allt större andel av produktionens bruttovärde koncentrerats till landets fyra mest sydliga län (Nyland, Åbo och Björneborg, Tavastehus och Kymmene), vilka för närvarande står för två tredjedelar av bruttonationalprodukten och över 70 % av industriproduktionen.[2)]

Den ekonomiska utvecklingen ledde till en stark urbanisering, befolkningscentration till landets södra delar och till en tidvis betydande emigration. Den frigjorda arbetskraften från primärnäringarna kanaliserades till industri- och servicesektorn. Den senare expanderade kraftigare än i de flesta andra västeuropeiska länderna. Servicesektorn sysselsätter i detta nu över 50 % av den totala arbetskraften, medan industrins andel sedan

50-talet har hållit sig kring 30-36 %.[3)]

Avgörande för den regionala utvecklingen har varit den regionala fördelningen av industriproduktionen och dess arbetsplatser. Den snabba industrialiseringsutvecklingen efter krigen har inneburit en viss utjämning av industrins regionala lokalisering men någon avgörande brytning har inte ägt rum. Utvecklingsområdenas andel av alla industriarbetsplatser var 1950 23 % och 1975 28 %. Den absoluta ökningen (170.000) i antalet industriarbetsplatser i södra Finland har emellertid under samma tid varit över dubbelt större än i utvecklingsområdena (80.000). Ett extremt fall utgör Norra Karelens län där industriarbetsplatsernas relativa andel ännu 1970 var mindre än i Nyland 1890.[4)]

Att utjämna de ekonomiska och sociala, regionala skillnaderna blev ett viktigt samhällspolitiskt mål under 60-talet. Mera övergripande mål i denna utjämningssträvan var att främja produktionsstrukturen, förvaltningen och utbildningen i utvecklingsområdena. Som medel utnyttjades styrning av offentlig service, lokaliseringsstyrning av företag, utlokalisering av statliga ämbetsverk och inrättningar samt decentralisering av beslutsrätten från centralförvaltningen till regionalförvaltningen (mellaninstansförvaltningen). Efter införandet av bärkraftsklassificeringen blev även kommunernas statsbidragssystem ett betydande regionalpolitiskt medel.[5)]

Det kanske viktigaste regionalpolitiska medlet blev de s.k. u-områdeslagarna (senare regionalpolitiska lagar) av vilka de första var i kraft 1966-69, de andra 1970-75 och de tredje under tiden 1975-79. Efter en tidsförlängning är de sistnämnda lagarna i modifierad form i kraft ända till utgången av 1981. Det första regionalpolitiska lagpaketet från 1966 innehöll tre lagar; en ramlag om främjande av utvecklingsområdenas ekonomi samt två lagar rörande skattelättnader och

investeringskrediter för industrin i u-områdena. I den nämnda ramlagen fastslogs för första gången officiella mål, medel, områdesindelning m.m. för de närmaste årens regionalpolitik.[6)]

2.2 Befolkningsutvecklingen

Ur tabell 1 framgår befolkningsutvecklingen i landets län, förutom Åland, under efterkrigstiden. Uppgifterna för 1980 och 1990 baserar sig på prognoser.

Tabell 1 Befolkningsutvecklingen länsvis 1950-1990 (1.000 personer)

Län	1950	1960	1970	1980x)	1990x)
Nyland	667	833	1005	1122	1186
Åbo och Björneborg	631	660	675	705	726
Tavastehus	521	581	636	663	683
Kymmene	311	338	344	347	352
S:t Michel	231	235	219	209	209
Norra Karelen	187	208	185	177	178
Kuopio	268	271	256	252	254
Mellersta Finland	224	245	238	242	244
Vasa	441	444	421	431	440
Uleåborg	360	407	401	419	438
Lappland	167	205	197	197	199
Hela landet	4030	4466	4598	4787	4932
Städer o. köpingar	1302	1707	2340		
Landskommuner	2727	2739	2258		

x) prognos

Förskjutningarna i befolkningens fördelning på städer och köpingar å ena sidan och landskommuner å andra sidan återspeglar urbaniseringens framfart. Redan på 50-talet kanaliserades den totala nettoökningen i landets folkmängd (436.000) nästan enbart till städer och köpingar. Under 60-talet, urbaniseringens och strukturomvandlingarnas

gyllene decennium, minskade landsbygdens folkmängd med närmare en halv miljon samtidigt som städerna och köpingarna ökade sin befolkningsandel med ca 633.000 personer. Trots att 60-talet innebar en relativt anspråkslös nettoökning (bl.a. som följd av en omfattande emigration), var de interna befolkningsförskjutningarna i ett stad-landsbygd-perspektiv m.a.o. mycket framträdande.

En granskning av den regionala befolkningsutvecklingen ger följaktligen vid handen att de fyra sydligaste länen gynnats mest av de interna flyttningsströmmarna under de senaste decennierna. Smått överraskande är att även landets två nordligaste län, Uleåborg och Lappland, uppvisar en positiv, om ock anspråkslös, befolkningsutveckling. Landets östra län, S:t Michel, Norra Karelen och Kuopio, kännetecknas däremot av en konsekvent negativ befolkningsutveckling sedan 60-talet - en utveckling som man av prognoserna för 1990 att döma hoppas kunna bryta under innevarande decennium.

Tabell 2 Befolkningens procentuella fördelning länsvis 1950-90

Län	1950	1960	1970	1980 x)	1990 x)	Förändr.
Nyland	16,6	18,7	21,9	23,4	24,0	+ 7,4
Åbo och Björneborg	15,7	14,9	14,7	14,7	14,7	- 1,0
Tavastehus	12,9	13,1	13,8	13,9	13,8	+ 0,9
Kymmene	7,7	7,6	7,5	7,2	7,1	- 0,6
S:t Michel	5,7	5,3	4,8	4,4	4,2	- 1,5
Norra Karelen	4,6	4,7	4,0	3,7	3,6	- 1,0
Kuopio	6,6	6,1	5,6	5,3	5,2	- 1,4
Mellersta Finland	5,6	5,5	5,2	5,1	4,9	- 0,7
Vasa	10,9	10,0	9,2	9,0	8,9	- 2,0
Uleåborg	8,9	9,2	8,7	8,8	8,9	0
Lappland	4,1	4,6	4,3	4,1	4,0	- 0,1
Hela landet	100	100	100	100	100	+22,4
Städer o. köp.	32,3	38,4	50,5	-	-	-
Landskommuner	67,7	61,6	49,1	-	-	-

x) prognos

Tabell 2 förtydligar de regionala förskjutningarna i befolkningsutvecklingen.

Under 50-talet var Finland ännu rätt agrardominerat med en låg urbaniseringsgrad.

Att 60-talet var det omvälvande decenniet på denna punkt belyses med all önskvärd tydlighet av att nästan 13 % av befolkningen under denna tid flyttade från landsbygden till städerna. Urbaniseringsprocenten låg sålunda 1970 vid 50 % för att idag ligga kring 60 %.

Anmärkningsvärt är att nästan en fjärdedel av landets befolkning idag bor i Nyland. De östliga och mellersta länens andel av befolkningen har minskat mest sedan 50-talet.

2.3 Näringsstrukturens utveckling

De ovan konstaterade drastiska förskjutningarna i det regionala befolkningsmönstret var en följd av genomgripande förändringar i näringsstrukturens sammansättning, huvudsakligen som följd av omfattande rationaliserings- och strukturomvälvningar inom primärnäringarna.

Tabell 3 Primärnäringarnas andel av den yrkesverksamma befolkningen länsvis 1960-85 (1.000 personer)

Län	1960	1970	1980 x)	1985 x)	Förändr. 1960-85
Nyland	41	24	15	12	- 29
Åbo och Björneborg	104	64	38	31	- 73
Tavastehus	72	43	24	18	- 54
Kymmene	47	29	19	16	- 31
S:t Michel	56	35	-	16	- 40
Norra Karelen	54	31	18	16	- 38
Kuopio	63	39	22	19	- 44
Mellersta Finland	49	28	18	17	- 32
Vasa	101	64	-	38	- 63
Uleåborg	92	55	32	30	- 62
Lappland	38	22	11	10	- 28
Hela landet	721	436	-	223	-494

x) prognoser återgivna i de regionala utvecklingsplanerna på basen av statsrådets kanslis prognoser över befolknings- och arbetskraftsutvecklingen i länen. I övrigt baserar sig uppgifterna på Valtionenvoston kanslia 1974:10, Väliraportti lääneittäisen työpaikka- ja väestösuunnitteen laatimisesta vuodelle 1980.

Omfattningen av den från lantbruket frigjorda folkmängden illustreras av att primärnäringarnas andel av den yrkesverksamma befolkningen under tiden 1960-85 beräknas minska med ca 70 % eller nästan en halv miljon. Intressant är att notera att väsentliga regionala skillnader i primärnäringarnas tillbakagång inte står att finna. Den procentuella nedgången är stark i alla län, varierande mellan 62 % (Vasa) och 75 % (Tavastehus). Detta tyder på att primärnäringarnas minskande arbetskraftsbehov snarare bör betecknas som ett nationellt än regionalt fenomen. Detta är också naturligt om vi beaktar orsakerna till det minskande behovet av arbetskraft, d.v.s. mekanisering, automatisering, rationalisering m.m. De absoluta förändringarna i

antalet sysselsatta inom primärnäringarna är klart störst i Åbo och Björneborgs, Vasa och Uleåborgs län.

Tabell 4 Förädlingsnäringarnas andel av den yrkesverksamma befolkningen länsvis 1960-85 (1.000 personer)

Län	1960	1970	1980 x)	1985 x)	Förändr. 1960-85
Nyland	153	181	180	183	+ 30
Åbo och Björneborg	106	128	148	152	+ 46
Tavastehus	114	138	152	155	+ 41
Kymmene	54	62	66	67	+ 13
S:t Michel	20	25	-	33	+ 13
Norra Karelen	14	16	21	23	+ 9
Kuopio	24	29	33	34	+ 10
Mellersta Finland	29	34	38	40	+ 11
Vasa	46	57	61	-	+ 15 xx)
Uleåborg	35	44	54	58	+ 23
Lappland	20	22	25	26	+ 6
Hela landet	616	738	-	-	+217

x) prognos xx) förändring 1960-80

Tabell 4 visar att förädlingsnäringarna, d.v.s. industri- och byggnadssektorn, beräknas öka sin andel av den yrkesverksamma befolkningen med drygt 200.000 personer under den aktuella 25-årsperioden. Denna expansion har i hög grad koncentrerats till södra Finland, emedan ca 60 % av de nya arbetsplatserna lokaliserats till de fyra sydligaste länen i landet. De absoluta förändringarna är minst i de norra och östliga länen samtidigt som dessa län uppvisar de största procentuella förskjutningarna, vilket mest torde bero på att industrialiseringen i de s.k. u-områdena så gott som helt ägt rum efter 1960 medan landets övriga delar redan vid denna tidpunkt uppvisade en jämförelsevis hög industrialiseringsgrad.

Tabell 5 Servicenäringarnas andel av den yrkesverksamma befolkningen länsvis 1960-85 (1.000 personer)

Län	1960	1970	1980 x)	1985 x)	Förändr. 1960-85
Nyland	218	306	370	384	+ 166
Åbo och Björneborg	97	128	152	160	+ 63
Tavastehus	88	120	154	161	+ 73
Kymmene	49	67	77	81	+ 32
S:t Michel	28	37	-	46	+ 18
Norra Karelen	23	30	35	37	+ 14
Kuopio	33	43	51	53	+ 20
Mellersta Finland	30	42	49	51	+ 21
Vasa	51	69	-	-	-
Uleåborg	48	68	80	83	+ 35
Lappland	27	36	42	43	+ 16
Hela landet	696	951	-	-	+ 458 xx)

x) prognos xx) exklusive Vasa län

Ur tabell 5 framgår att expansionen inom servicenäringarna (ca 458.000) i stort sett motsvarar tillbakagången inom primärproduktionen. Det är därför uppenbart att den från lantbruket frigjorda arbetskraften huvudsakligen sökt sitt nya levebröd inom något serviceyrke. Koncentrationen till södra Finland är dessutom ännu mer påfallande än för förädlingsnäringarnas del. Av de nya arbetsplatserna inom servicenäringarna beräknas upp till 73 % lokaliseras till de fyra sydligaste länen fram till 1985. Enbart Nylands andel uppgår till 36 %.

Förändringarna i näringsstrukturens sammansättning har m.a.o. varit mycket drastiska i Finland under de senaste decennierna. Sammanfattningsvis kan sägas att utvecklingen karakteriserats av en genomgripande, hela landet omfattande, nedgång i antalet sysselsatta inom primärnäringarna, vilket resulterat i en kraftig

urbanisering. Den frigjorda arbetskraften har i första hand kanaliserats till servicenäringarna och i andra hand till förädlingsnäringarna. Och hela denna förskjutningsprocess i näringsstrukturens sammansättning har dessutom ökat den regionala obalansen mellan södra och norra Finland i form av en koncentration av befolkning och nya arbetsplatser till landets sydliga län.

2.4 Förvaltningsutvecklingen på regional och lokal nivå

För att vi bättre skall förstå den regionala förvaltningens nuläge är det skäl att i korthet återge det centrala innehållet i vissa planer och reformer som varit aktuella vid olika tidpunkter inom detta område. Faktum är att en hel del reformförslag - av vilka bara en del verkställts - framförts i syfte att anpassa den regionala förvaltningen till samhällsutvecklingen och tidens krav. En dylik generell granskning ur ett tidsperspektiv kan lämpligen indelas i en granskning av förvaltningen på kommun-, region- och kommunalförbundsnivå.

Kommunalförvaltningen

Uppkomsten av det nuvarande kommunalväsendet kan lokaliseras till 1865 då förordningen angående landskommunernas kommunalförvaltning avgavs. Denna förordning var principiellt betydelsefull bl.a. därför att den innebar att kommunalförvaltningen skiljdes från den kyrkliga församlingsförvaltningen. Dessutom innebar den att en ny kommunal förvaltningsorganisation, kommunstämman (kommunalstämman), grundades för att handha kommunens förvaltningsangelägenheter. Den världsliga och kyrkliga verksamheten på lokalnivån separerades dock inte totalt vid denna tidpunkt. De kommunala gränserna följde församlingarnas gränser och bildandet av en ny kommun var fortfarande beroende av grundandet av en ny församling.

Genom städernas kommunalförordning från 1873 strävade

man bl.a. till att förenhetliga och utveckla det brokiga systemet av förvaltningsmodeller. Detta skulle bl.a. ske genom att göra det obligatoriskt för städer av en viss storlek att grunda ett representativt organ för handhavandet av stadens angelägenheter.

1898 års förordning, som främst berörde förändring av skatteuppbörd, innebar en vidare utveckling av kommunalväsendet liksom framför allt kommunallagarna från 1917 och 1919. Den sistnämnda reformen innebar bl.a. att det för varje kommun blev obligatoriskt att ha ett kommunalfullmäktige. Följande betydelsefulla reformsteg på kommunalförvaltningens utvecklingsväg togs 1948, genom vilket bl.a. kommunallagstiftningen förenhetligades.[7)]

Beträffande kommunalförvaltningen har utvecklingen under hela 1900-talet gått i den riktningen att staten överlåtit (eller påtvingat) allt fler tidigare statliga uppgifter på kommunerna. Staten har partiellt axlat ansvaret för de nya kommunala uppgifterna, vilket bl.a. resulterat i ett kompliserat statsbidragssystem. Efter II VK började man även betona kommunernas servicefunktioner. Förutom en allt mer detaljerad lagstiftning på detta område innebar den ökade statliga styrningen även ökade krav på planmässighet i kommunernas verksamhet. Som en följd av att de minsta kommunernas ekonomiska bärkraft blev allt svagare gick man in för att höja kommunernas prestationsnivå genom ändringar i den kommunala indelningen. Man stod inför det s.k. "småkommunproblemet", vilket ledde till en av de större reformerna på kommunalförvaltningens område.

I tablå 1 har främst reformer som ansluter sig till den kommunala indelningen och statlig styrning av kommunerna medtagits. Tablån är därför på intet sätt uttömmande för utvecklingen inom kommunalförvaltningen.

Detsamma gäller de utvecklingsaspekter som registrerats för den inkluderade lagstiftningen. Avsikten har endast varit att framhäva vissa reformområden som är av intresse i detta sammanhang.

Den s.k. småkommunkommittén föreslog bl.a. att de små kommunerna borde sammanslås på så sätt att en nybildad kommuns folkmängd skulle uppgå till minst 4.000 invånare. För det andra föreslogs att om kommunerna inte uppnår en folkmängd på 8.000 invånare skulle man bilda kommungrupper inom ramen för vilka samarbetet skulle ordnas enhetligt och centralt. Kommunsammanslagningarna skulle förverkligas genom obligatoriska indelningsändringar fr.o.m. 1969. År 1966 avgav regeringen en proposition som resulterade i den s.k. planeringslagen, som bestämmer hur planerna för kommunreformen bör uppgöras. Länsstyrelserna ålades att uppgöra preliminära respektive slutliga förslag för kommunsammanslagningar i länen, varefter ministeriets för inrikesärendena kommunreformkommission skulle koordinera förslagen.

De mest optimistiska uppskattningarna rörande kommunernas framtida antal skulle ha betytt en minskning på drygt 200 kommuner jämfört med läget 1965. Utvecklingen tog dock en annan vändning än planerat, vilket framgår av nedanstående uppgifter.

	1960	1965	1970	1975	1980
	Antal kommuner				
	548	547	518	478 (faktisk utveckl.)	464
Enligt länsstyrelsernas slutliga förslag		304			
Enligt kommunplaneringskommissionens förslag		311			

Fram till mitten av 1960-talet hölls kommunantalet på en relativt konstant nivå. Effekten av planeringen av kommunreformen återspeglar sig i en klar nedgång i kommunantalet under slutet av 1960- och början av 1970-talet. Under de senaste 15 åren har 83 kommuner upphört som självständiga kommuner genom sammanslagningar. Vi har därför i dag färre kommuner i Finland än någonsin. Om man däremot jämför den faktiska utvecklingen med de förslag till kommunsammanslagningar som länsstyrelserna och kommunreformkommissionen presenterade i slutet av 1960-talet, ter sig nedgången i kommunantalet mindre positiv. Det faktum att vi i dag har drygt 150 flera kommuner än vi enligt planförslagen borde ha haft för tio år sedan är talande nog.

Kommunreformens uppgift att gallra bort små och ekonomiskt svaga kommuner och i stället via sammanslagningar bilda nya kommuner med större ekonomisk bärkraft, bättre kommunförvaltning och väsentligt bättre serviceutbud åt kommunmedlemmarna blev i stor utsträckning ouppfylld. Orsakerna härtill var många och varierande. Stor enighet rådde beträffande behovet av att stärka de kommunala självstyrelseenheterna. Däremot rådde stor oenighet visavi de medel varmed detta övergripande mål skulle nås. Den största tvistefrågan gällde användandet av tvångsmetoder. Skulle en kommun som motsatte sig en sammanslagning kunna tvingas till det? Småningom - efter en rad andra motgångar - gick man in för att sammanslagningar i princip skulle ske på frivillig basis, vilket i hög grad förklarar det relativt låga antalet realiserade kommunsammanslagningar. Ett stort hinder på kommunreformens väg blev den kraftiga partipolitiseringen av frågan, där främst socialdemokraterna och centerpartiet var av principiellt olika åsikt på flera centrala punkter.

Ett kännetecknande drag för utvecklingen inom kommunalförvaltningen under de senaste decennierna är

alltså planer och reformer beträffande kommunindelningen. Ett annat kännetecknande drag är den ökade statliga styrningen av kommunernas verksamhet - en utveckling vars grunddrag vi i korthet skall belysa.

Allmänt kan sägas att kommunernas verksamhets- och utgiftsfält vidgats. Detta har främst skett genom att kommunerna påförts dels tidigare statliga uppgifter, dels nya s.k. välfärdsuppgifter. Den ökade statliga styrningen har framför allt tagit sig uttryck i en detaljstyrning av kommunala verksamheter. Detta innebär att staten genom lagstiftning överför på kommunerna skyldighet att handha en bestämd verksamhet. Utformningen av verksamheten regleras genom bindande direktiv från centralnivån. Denna förhandskontroll kopplas dessutom vanligen ihop med planering och statsandelssystemet enligt nedan.

Tabell 6 Statens, städernas och köpingarnas samt landskommunernas totala realutgifter per inv. 1930-74 (omräknade i 1974 års penningvärde)

	STATEN		STÄDER OCH KÖPINGAR		LANDSKOMMUNER	
År	Utg./ inv. mk	Index 1930= 100	Utg./ inv. mk	Index 1930= 100	Utg./ inv. mk	Index 1930= 100
1930	759	100	947	100	210	100
1941	2339	312	662	70	126	60
1950	1519	202	1097	116	383	183
1960	2239	298	1685	178	743	354
1970	3908	521	2848	300	1697	810
1974	4540	605	3259	344	2190	1045

Källa: Tuomo Martikainen och Risto Yrjönen: Näkökohtia julkisten palvelusten tuotannosta ja organisaatiosta Suomessa, 1977.

Tabell 7 Inkomster av skattenatur och statsbidrag per invånare för alla kommunerna samt skatteinkomsternas och statsbidragets procentuella andel av båda inkomstkällornas sammanlagda summa för vissa år

	Skatter och statsbidrag totalt per inv.	varav: Skatter	Statsbidrag
År	MK	%	%
1930	3,78	69,4	30,6
1940	4,77	77,6	22,4
1950	98,3	74,4	25,6
1960	300,9	76,8	23,2
1970	967,7	78,1	21,9
1974	1981,0	74,8	25,2

Källa: Se tabell 6.

Centralnivån uppgör plandirektiv för uppgörande av lagstadgade verksamhetsplaner. Dessa direktiv binder i hög grad det kommunala beslutsfattandet, emedan kommunerna beviljas statliga medel för en dylik obligatorisk verksamhet endast under förutsättning att planen fastställts av en statlig myndighet. Förhandskontrollen i form av lagstiftning, cirkulär, direktiv m.m. kopplas alltså till en efterhandskontroll i form av planfastställelse och statsandelssystemet.

Planeringsinstitutet på kommunnivå kan sägas utgöra ett verktyg i centraladministrationens händer. Utöver den numera obligatoriska kommunplanen bör kommunerna uppgöra flera lagstadgade sektorplaner: bostadsproduktionsprogram, arbetsprogram, verksamhetsplan för folkhälsoarbetet, skolplan (denna plan försvinner när grundskolsystemet är genomfört i hela landet), barndagvårdsplan och brand- och räddningsplan.[8)]

Regionalförvaltningen

Regionalförvaltningen kan lämpligen indelas i statlig och kommunal förvaltning på regional nivå. Till den statliga regionalförvaltningen hänförs länsstyrelser, statliga distriktsförvaltningsmyndigheter och delegationer, kommissioner och nämnder på regional nivå. Till den senare kategorin hänförs regionala kommunalförbund och samarbetsdelegationen för huvudstadsregionen. Vi skall härnäst i korthet återge grunddragen i den historiska utvecklingen av den statliga regionalförvaltningen.

Allmänt

Förvaltningen på länsnivå baserar sig på 50 § i regeringsformen från 1919. I nämnda paragraf stadgas att "för den allmänna förvaltningen skall Finland förbliva indelat i län, härad och kommuner". Vidare slås fast att ändring i länens antal stadgas genom lag samt att övriga ändringar i den administrativa indelningen bestäms av statsrådet. I 51 § stadgas att länsförvaltningen handhas av landshövding.

Dessa stadganden innebar att länsstyrelsens ställning stabiliserades samtidigt som dessa inte medförde väsentliga förändringar i länsstyrelsens tidigare funktionsprinciper. Detsamma gällde förordningen om länsstyrelse (85/37) från 1937. Landets självständighet innebar m.a.o. inte några drastiska förändringar i den statliga länsförvaltningen jämfört med den tidigare utvecklingen.[9)]

Trots Finlands införlivande med Ryssland bestod den gustavianska förvaltningsapparaten i stort. Centralförvaltningen ombesörjes av senaten med sina expeditioner och för olika förvaltningsgrenar grundade centrala ämbetsverk.

Den viktigaste myndigheten på regional nivå var länsstyrelsen som leddes av en guvernör. Länsstyrelsens kompetens var mycket vidsträckt. En central uppgift var laglighetskontrollen av kommunalförvaltningen.[10)]

Redan under 1800-talet började man emellertid överföra vissa av länsstyrelsens uppgifter till speciella statliga distriktsförvaltningsmyndigheter. Bl.a. grundades 1885 folkskoleinspektörstjänster i varje län - en reform som inte alls tilltalade prästerskapet som tidigare handhaft dylika uppgifter. Genast i början av 1900-talet grundades statliga distriktsmyndigheter för nästan varje förvaltningsgren. År 1918 grundades t.ex. distriktsinspektörstjänster för fattigvården. Denna utveckling betydde början till en organisatorisk splittring av den statliga förvaltningen på regional nivå, bl.a. på grund av att de enskilda distriktsmyndigheternas verksamhetsområden ofta dels avvek från varandra, dels avvek från länsindelningen. Denna utveckling innebar också att länsstyrelsen förlorade sin ställning som länets centralaste förvaltningsmyndighet.[11)] Efter II VK blev det sålunda dags att reformera den statliga länsförvaltningen.

Länsstyrelsen

Den snabba förändringen i samhällsstrukturen efter II VK ställde krav på modernisering och effektivisering av förvaltningen. För länsförvaltningens del inleddes reformarbetet genast i början av 50-talet då statsrådet fattade ett principbeslut (17.5.1951) om att länsförvaltningen på ett ändamålsenligt sätt bör koncentreras till länsstyrelsen.

Tablå 2 Några reformpunkter i den statliga länsförvaltningens utveckling

Reformer	Utvecklingsaspekter: Indelning	Uppgifter	Organisation	Resurser
1955				
F om länsstyrelse (188/55)		"..giva akt på länets tillstånd och behov.."	-allmän avd. -landskontor	
1955				
L om länsrätt (52/55)			en eller flera länsrätter/länsstyrelse	
1956				
L om länens antal (352/56)	Norra Karelens och Mellersta Finlands län bör grundas			
1962				
L om länens antal (201/62)	Satakunda och Tammerfors län bör grundas			
1970				
F om skolavd. vid länsstyrelse (81/70)	i Nyland, Åbo och Björneborgs och Vasa län två inspektionsdistrikt; ett finskt och ett svenskt	ledning och övervakning av till skolstyr. hörande skol- och bildningsväsende	avd. vid LS	
1971				
F om social- och hälsovårdsavd. vid länsstyrelse (119/71)		ledning och övervakning av social- och hälsovård, nykterhetsverksamhet, veterinärvård m.m.	avd. vid LS	

De konkreta åtgärderna har dock begränsats till grundande av nya län, införande av länsplanering och vissa organisatoriska reformer.[12)]

På basis av organisationskommitténs principbetänkande om länsförvaltningen (Kom.bet. 1967:A4) fattade statsrådet 30.11.1967 ett principbeslut om utvecklandet av organisationsformen för länsförvaltningen. Enligt detta principbeslut bör bl.a.:[13)]

- olika förvaltningsgrenars distriktsmyndigheter placeras - i den mån det anses nödvändigt och ändamålsenligt - i samband med den allmänna länsförvaltningen.

- utöver en breddning av länsstyrelsens kompetens bör dess ställning även i övrigt stärkas i syfte att länsstyrelsens förutsättningar att utveckla förhållandena i länet och att koordinera planering och verksamheter förbättras. Möjligheterna för en uppgifts- och kompetensdelegering från centralförvaltningen till länsförvaltningen bör förbättras.

- en tillräckligt enhetlig organisation för diverse delegationer, nämnder och motsvarande organ på länsnivå bör skapas.

- länsstyrelsen bör organisatoriskt indelas i följande avdelningar: 1) allmän avdelning, 2) undervisnings- och bildningsavdelning, 3) social- och medicinalavdelning, 4) planerings- och byggnadsavdelning, 5) näringsavdelning och 6) löneavdelning.

Ovan berörda principbeslut har i stor utsträckning utgjort bas för den senare utvecklingen av länsstyrelsen.

Lika utdragen som politiskt intressant är debatten kring länsindelningen. Genast efter krigen grundades Kymmene län, främst av resterande områden av f.d. Viborgs län samt av vissa kommuner i östra Nyland som 1949 anslöts till det nygrundade länet. Redan 1938 hade norra delen av Uleåborgs län avskiljts till Lapplands län.

År 1946 tillsattes en kommitté som fick i uppdrag att utreda problemen kring länsindelningen. I sitt betänkande från 1953 föreslog kommittén att landet indelades i 15 län, vilket skulle ha betytt att fem nya län grundades; Mellersta Österbottens, Mellersta Finlands, Norra Karelens, Björneborgs och Tammerfors län. Utgående från det här stiftades 1956 en lag om länens antal (352/56), vilket innebar att Norra Karelens och Mellersta Finlands län grundades fr.o.m. 1960. Härigenom steg länens antal till 12, d.v.s. detsamma som i dag.[14)]

Under slutet av 50-talet började man utreda möjligheterna att grunda ytterligare flera län i överensstämmelse med den ovannämnda kommitténs förslag. År 1960 framförde Tammerfors länskommitté förslag om att ett län med samma namn bör grundas, vilket även resulterade i att man 1962 stiftade en ny lag om länens antal (201/62). Enligt lagen bör förutom Tammerfors län även Satakunda län grundas. Frågor i anslutning till grundandet av dessa två nya län utreddes ytterligare i två kommittéer och i ministeriet för inrikesärendena. År 1967 framfördes dessutom förslag om att Mellersta Österbottens län bör grundas, men redan samma år fattade statsrådet ett principbeslut om att ifrågavarande län inte skulle grundas. Inte heller Tammerfors och Satakunda län har grundats eller länsjusteringar i övrigt företagits, trots att debatten härom flammat upp med jämna mellanrum under hela 70-talet.[15)]

Orsakerna till att de planerade två nya länen inte grundats är många och varierande. En politiskt betydande

och reformhämmande faktor är att de nya länsgränserna också skulle innebära förändringar i valkretsindelningen för riksdagsval. Reformen motarbetas framför allt av de riksdagsmän, vilkas väljarkår skulle spjälkas upp på två län.

Liksom kommunernas har även länsstyrelsernas planeringsuppgifter ökat. En viktig länk i den samhällspolitiska planeringen är den i slutet av 60-talet inledda länsplaneringen, vilken bl.a. gav länsstyrelsen större möjligheter att påverka planeringen i länet. Länsplaneringen kan ses som ett regionalpolitiskt instrument och det var även representanter för u-områdena som ivrigast förespråkade införandet av detta planeringssystem. På riksplanet var det framför allt de socialistiska partierna som ansåg länsplaneringen vara viktig. Förklaringen härtill är att vänsterpartierna genom införandet av länsplanering ville skapa motvikt till regionplaneförbunden, som traditionellt dominerats av centerpartiet. Samtidigt innebar länsplaneringen att man skapade två partiellt parallella planeringsformer på länsnivå med ökade koordineringsproblem av planeringen på denna nivå som följd.[16)]

De viktigaste organisatoriska reformerna i länsstyrelsens utveckling kan härledas till ett tidigt 70-tal då man grundade två nya avdelningar, en skol- och en social- och hälsovårdsavdelning. Av en viss betydelse har även strävandena att till länsstyrelsen överföra uppgifter och kompetens dels från centralförvaltningen, dels från statens distriktsmyndigheter varit.

År 1970 grundades ovannämnda skolavdelning vid länsstyrelsen. Till den överfördes främst uppgifter som tidigare handhafts av folkskole- och biblioteksinspektörer samt uppgifter rörande lärdomsskolor och

det fria bildningsarbetet. Ett år senare, 1971, grundades en social- och hälsovårdsavdelning vid länsstyrelsen till vilken vissa uppgifter från medicinal- och socialstyrelsen överfördes. Av stor betydelse var den i slutet av 70-talet genomförda reformen enligt vilken till länsstyrelsen överfördes uppgifter som t.ex. behandling av statsbidragsfrågor för sjukhusväsendet samt fastställelsekompetens beträffande folkhälso- och barndagvårdsplaner. Motsvarande kompetensdelegeringar har inte ägt rum inom utbildningsväsendet.

Den organisatoriska utbyggnaden av länsstyrelsen har emellertid inte motsvarat de mål man haft i detta avseende. Länsstyrelsen är fortfarande i relativt hög grad beroende av centralförvaltningen och dess kompetensområde är rätt snävt. Åtminstone två mera allmänna förklaringar till den trögrörliga decentraliseringsprocessen kan anföras. De centrala ämbetsverken anser det vara "oändamålsenligt" att decentralisering av deras uppgifter sker i för stor skala samtidigt som de anser det viktigt att bevara egna, från länsstyrelsen fristående, distriktsmyndigheter. Enda undantaget i detta avseende utgör social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde där en rätt betydande kompetensöverföring ägt rum. Samtidigt som man ställer sig principiellt positiv till en förstärkning av länsstyrelsens position framför man m.a.o. argument mot en dylik utveckling. Ett annat dylikt allmänt argument är att decentralisering i vid skala inte bör företas, förrän totalreformen av mellaninstansförvaltningen är genomförd. Argumenten kopplas alltså till en s.k. evighetsfråga, varom mera i senare kapitel.

Statens distrikts- och lokalförvaltningsmyndigheter

Statens distriktsförvaltningsmyndigheter utgör den andra kategorin av myndigheter inom regionalförvaltningen - länsstyrelsen var den första. Distriktsmyndigheterna

har dessutom vanligen lokala underlydande myndigheter på kommunnivå. En granskning av de statliga distriktsmyndigheterna och deras utveckling kan inte göras isolerat från den övriga länsförvaltningen. Som redan tidigare framkommit har olika typer av förvaltningsmyndigheter prioriterats olika under olika tider. Vid en tidpunkt har man föredragit en utbyggnad av fristående distriktsmyndigheter, vid en annan tidpunkt har länsstyrelsen kommit i första rummet vid utvecklandet av mellaninstansförvaltningen.

Speciellt under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet började man grunda fristående statliga distriktsmyndigheter för handhavandet av speciella förvaltningsuppgifter på länsnivå. Fram till 1950-talet hade det grundats egna distriktsmyndigheter för de flesta förvaltningsgrenar. Efter krigen började man däremot planera reformer i syfte att på nytt koncentrera länsförvaltningen till länsstyrelsen bl.a. genom att införliva flera distriktsmyndigheter med länsstyrelsen. En central orsak till denna strävan var den enorma funktionella, organisatoriska och territoriella splittringen av länsförvaltningen som följd av den tidigare utvecklingen. Den territoriella splittringen belyses med all önskvärd tydlighet av att det på länsnivån i dag förutom länsstyrelserna finns nästan 40 olika typer av statliga distriktsmyndigheter, vilkas totala antal i landet är över 300. Regionala kommunalförbund för olika verksamheter finns det ett tiotal och deras totala antal är ca 220. Vi har därför allt som allt nästan 50 olika indelningar på regionalnivå och ca 500 olika förvaltningsområden.[17)]

Denna av historiska, politiska och ekonomiska faktorer uppkomna splittringen av mellaninstansförvaltningen har utretts i flera kommittéer sedan 50-talet. En av dem är den tidigare nämnda kommittén för utredning av länsförvaltningens organisationsform (Kom.bet.

1967: A4) och som tillsattes för att bl.a. utreda i vilken utsträckning och på vilket sätt distriktsmyndigheterna kunde koncentreras till länsstyrelsen. Kommittén föreslog att följande uppgifter överflyttas till länsstyrelsen:[18)]

Central förvaltningsmyndighet:	Distriktsmyndigheter vars uppgifter bör överflyttas till länsstyrelsen:
1) Ministeriet för inrikesärendena - medicinalstyrelsen	länsläkare, länsläkarbyråer
2) Undervisningsministeriet - skolstyrelsen	folkskole- och biblioteksinspektörer
3) Jord- och skogsbruksministeriet	länsveterinärer
4) Ministeriet för kommunikationsärenden och allmänna arbeten - byggnadsstyrelsen	arbetskrafts- och yrkesvägledningsdistriktens distriktsbyråer, länsbyggnadsbyråernas planläggnings- och byggnadsuppgifter
5) Handels- och industriministeriet	distriktsbyråerna för småindustrin
6) Socialministeriet	yrkesinspektörer, socialvårdens distriktsinspektörer och nykterhetsarbetets distriktsinstruktörer

Kommittén underströk att dess reformförslag inte bör kopplas ihop med ett eventuellt införande av självstyrelse av högre ordning, emedan man i varje händelse ansåg det nödvändigt att koncentrera länsförvaltningen och utveckla länsstyrelsens organisationsform enligt kommitténs förslag.[19)] Det oaktat har emellertid centralförvaltningen utnyttjat mellaninstansreformens uteblivande som ett argument mot en utbyggnad av länsstyrelsen

och för ett bibehållande av egna distriktsförvaltningsmyndigheter. Bl.a. av denna orsak torde endast punkterna två, tre och sex av ovannämnda reformförslag ha förverkligats och detta i samband med grundandet av de två nya avdelningarna vid länsstyrelsen.

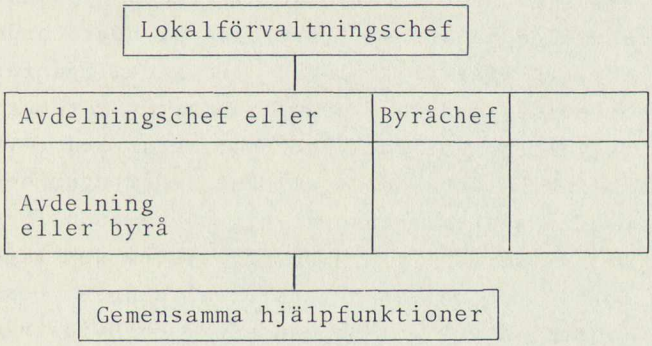
De splittrings- och koordineringsproblem som kännetecknar statens distriktsmyndigheter är lika karakteristiska för statens lokalförvaltning. Dessa problem har främst uppmärksammants av en kommitté som tillsattes 1967 i syfte att leverera en utredning över utvecklandet av lokalförvaltningens organisationsform på ett sådant sätt att en mera enhetlig och centraliserad lokalorganisation erhålls. Detta ansågs väsentligt för att kunna trygga verksamhetens effektivitet, lönsamhet och koordinering samt för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig kompetensfördelning mellan läns- och lokalförvaltningen.[20)]

Kommittén anförde några principiella utvecklingsfaktorer som menligt påverkat förvaltningens kontinuerligt tilltagande splittring. Vid planering av myndigheternas organisationsform har man betonat att myndighetens uppgiftsfält bildar en fast och självständig helhet där funktionerna från centralnivån till lokalnivån griper in i varandra. Man har m.a.o. prioriterat en vertikal, hierarkisk organisationsstruktur framom en horisontell sådan, som betonar samarbetet mellan olika förvaltningsgrenar på regional- och lokalnivån. Även existensen av flera kommunformer har bidragit till splittringen genom att man allmänt utgått ifrån att varje kommunform behöver ett förvaltningssystem som passar dess särdrag. De lokala förvaltningsmyndigheternas administrativa splittring och små resurser har dessutom hindrat en tillräcklig beslutsdelegering till lokalnivån.[21)]

Kommittén föreslog rätt detaljerade och långtgående reformer för utvecklandet av den lokala statsförvalt-

ningen. Justeringen av den territoriella indelningen bör syfta till att skapa större och mera enhetliga distrikt. Den kommunala indelningen anses utgöra en naturlig bas för bestämmandet av lokala distrikt, som skulle vara helheter bestående av en eller flera kommuners områden. I syfte att samla lokalförvaltningens myndigheter och öka samarbetet föreslogs att följande tjänster och organ bör ingå i ett planerat lokalförvaltningssystem: länsmän, mantalsskrivare, skattebyråer, folkpensions- och sjukförsäkringsdistriktsbyråer, vägmästare, besiktningsmän och alkoholinspektörer. I lokalförvaltningssystemet skulle inte lantmäterimyndigheter, lotsar, arbetsförmedlingsmyndigheter m.fl. inrymmas.[22)]

Som lösning på den organisatoriska splittringen inom statens lokalförvaltning föreslog kommittén grundandet av ett lokalförvaltningsverk, vars grundstruktur vore följande:



Lokalförvaltningsverkets organisationsform borde enligt kommittén vara sådant att de inkluderade verksamhetsformerna kunde vara relativt självständiga. För olika verksamhetsgrenar kunde verket indelas i avdelningar eller byråer beroende på verkets storlek i varje enskilt fall. Koordineringen av verkets verksamhet skulle åläggas dess chef, som också skulle ansvara för verkets representation utåt både i förhållande till övriga myndigheter och kundkretsen.[23)]

Enligt nämnda kommitté skulle till det ovan presenterade lokalförvaltningsverket ytterligare anslutas ett lokalråd bestående av valda representanter för den lokala befolkningen. Dess funktion skulle vara av rådgivande karaktär i frågor rörande lokalförvaltningsverkets allmänna planering och verksamhetsriktlinjer. Lokalrådet skulle vara ett politiskt sammansatt organ valt av den eller de kommuners kommunfullmäktige som hör till ifrågavarande lokalförvaltningsdistrikt. Kommittén ansåg 1972, optimistiskt nog, att den ovan i grova drag återgivna totalreformen av statens lokalförvaltning skulle kunna verkställas 1976 eller 1977 - en beräkning som dess värre slog slint.[24)]

Kommunalförbundsförvaltningen

Det finländska kommunalförbundssystemet kan betecknas som unikt i världen. Systemets uppkomst är närmast en följd av att självstyrelse av högre ordning inte förverkligats i Finland - trots otaliga försök som redovisas senare i denna rapport. Systemet med kommunalförbund bör dock inte betraktas som förvaltning i mellaninstans i dess allmänt vedertagna bemärkelse, emedan systemet baserar sig på kommunalförvaltning. Det är närmast fråga om ett system som ligger mellan lokal- och mellaninstansförvaltningen. Dessutom bör vi skilja mellan "begränsade" och "vidsträckta" kommunalförbund. Den förra typen av kommunalförbund innebär samarbete mellan endast två eller några kommuner för skötseln av en verksamhet av mera lokal karaktär. Med vidsträckta eller regionala kommunalförbund avses kommunalt samarbete, vars verksamhetsområde omfattar ett län eller ekonomisk region eller annars är av regional karaktär.[25)]

Redan under slutet av 1800-talet möjliggjorde den då gällande kommunallagstiftningen en för flera kommuner

gemensam förvaltning i form av gemensamma kommunalstämmor. I 1898 års kommunalförordning intogs mera preciserade stadganden om den gemensamma kommunalstämman, vilka ytterligare preciserades i kommunallagen för landskommuner från 1917.[26)]

Behovet av fria kommunala sammanslutningar var uppenbart redan under 1900-talets tre första decennier. En enkätförfrågan gjordes 1929 om existerande sammanslutningar som hade tillkommit genom beslut i interkommunal ordning. Den gav vid handen att intresset för gemensamma, frivilliga företag var störst på sinnessjuk- och tuberkulosvårdens områden. Det fanns då 13 interkommunala sinnessjukhus, 14 interkommunala tuberkulossanatorier och sex interkommunala arbetsinrättningar. Däremot fanns det endast fem exempel på kommuner som gemensamt upprättat vanliga kommunala sjukhus och inom skolväsendet inskränkte sig det interkommunala samarbetet till gemensamma folkskoledistrikt i kommunernas gränsområden.[27)]

Inom ramen för gällande lagstiftning saknade emellertid dessa sammanslutningar en självständig organisation. Dessutom var uppgiftsfördelningen mellan stat och kommuner något oklar. Det tilltagande kommunala samarbetet krävde därför reformering av lagstiftningen på detta område. Det skedde 1932 då man skapade kommunalförbundssystemet.[28)]

I lagberedningsrådets betänkande från 1930 betonades att självstyrelse av högre ordning var nödvändig trots att det kommunala samarbetet utvecklats och gett positiva resultat. Man ansåg att självstyrelse av högre ordning och frivilligt kommunalt samarbete inte utgör varandras motpoler utan två förvaltningssystem som kompletterar varandra. I praktiken har dock dessa setts som alternativa förvaltningssystem, vilket innebar att strävandena att införa landskapssjälvstyrelse igen en gång hade strandat i och med införandet av kommunal-

förbundssystemet 1932. Detta är desto mera anmärkningsvärt, emedan förutsättningarna för och behoven av införandet av landskapssjälvstyrelse vid denna tidpunkt var större än någonsin tidigare, eller senare.[29)]

Varför stannade man då för kommunalförbundssystemet och inte för landskapssjälvstyrelse? Kommunalförbundssystemet ansågs mera flexibelt och bättre uppfylla "frihetsprincipen". Av större betydelse var dock Landskommunernas förbunds och Agrarförbundets negativa inställning till landskapssjälvstyrelse. Man kan peka på åtminstone tre avgörande faktorer:
a) den svaga ekonomiska situationen i landet,
b) primärkommunernas framtida ställning efter reformen och c) bevarandet av maktpositionen i kommunernas regionala verksamheter.[30)]

Kommunalmännen var uppenbarligen rädda för att landskapssjälvstyrelsen skulle ha försvagat primärkommunernas ställning med tiden genom att vissa funktioner skulle ha överförts från primärkommunerna till landskapssjälvstyrelsen. Då det dessutom gällde för den enskilde medborgaren viktiga serviceformer främst inom hälso- och sjukvården, förhöll man sig reserverande till reformen. Den kanske mest avgörande faktorn till att man stannade för kommunalförbund var maktpolitisk. Genom kommunalförbundssystemet garanterades nämligen alla kommuners, även de minstas, representation i kommunalförbundens beslutande organ. Detta var speciellt väsentligt för Agrarförbundet som härigenom kunde bevara sin maktposition förutom i landskommunerna även i de kommunalförbund som grundades.[31)]

Efter att kommunalförbundssystemet på 30-talet blivit den viktigaste kommunala samarbetsformen utvecklades systemet snabbt. Allt flera kommuner deltog i denna verksamhet.

Tablå 3 Några reformpunkter i de regionala kommunalförbundens utveckling

Reformer	Utvecklingsaspekter: Indelning	Uppgifter	Organisation	Resurser
1952				
SinnessjukL (187/52)	sinnessjukvårdsdistrikt (vårddistrikt)	förebygg. av sinnessjukdomar, vård och rehabilitering	ett central- el. annan sinnessjukhus/ vårddistrikt	dagavgifter, medlemskommunerna (delvis statsbidr.)
1956				
L om universitetscentralsjukhus (392/56)	centralsjukhusdistrikt inom vilka H:fors, Åbo o. Uleåborgs universitet samt Kuopio högskola är belägna universitetscentr.-sjukhus	allmän sjukvård	se "indelning	dagavgifter, medlemskommunerna (delvis statsbidr.)
1958				
ByggnadsL (370/58)	regionplaneområden	uppgörande av regionplan (= plan ang. nyttjande av områden för olika ändamål)	regionplaneförbund, länets regionplanekommission (om ett län är uppdelat i flera regionplaneområden	staten (hälften av kost.) medlemskommunerna
1960				
TuberkulosL (355/60)	tuberkulosdistrikt	förebyggande av tuberkulos, vård o. rehabilitering	ett centralsanatorium/ distrikt, tuberkulosbyrå	medlemskommunerna (delvis statsbidr.)
1965				
L om kommunala allmänna sjukhus (561/65)	centralsjukhusdistrikt	allmän sjukvård	ett centralsjukhus/distrikt + ev. krets- o. lokala sjukhus	dagavgifter, medlemskommunerna (statsandelar enl. bärkr.klass)
1977				
L ang. specialomsorger om utvecklingsstörda (519/77)	specialomsorgsdistrikt	uppgöra en verksamhetsplan för distriktet, undersökn., hälsovård, handledn., inform, m.m.	centralanst. rådgivningsbyrå, diverse verksamhetsenheter	medlemskommunerna (statsandelar enl. bärkr.klass)

Systemets utveckling och expansion resulterade dock i en funktionell och territoriell splittring. Under 50-talet började man därför reformera den splittrade kommunalförbundsförvaltningen genom att skapa s.k. vidsträckta eller regionala kommunalförbund.[32)]

Lagstiftningsvägen ålades kommunerna att bilda enhetligare kommunalförbund för olika verksamheter. Det här skedde först inom tuberkulosvården (1948) och sinnessjukvården (1952), för vilka det bildades skilda kommunalförbund. År 1956 indelades landet i centralsjukhusdistrikt och samma år stiftades även en lag om universitetscentralsjukhus. Grundandet av allmänna yrkesskolor ordnades huvudsakligen på kommunalförbundsbasis genom lagstiftning därom 1958. Följande år blev även regionplaneringen obligatorisk. Flera regionala kommunalförbund har bildats senare. År 1977 bildades det senaste för specialomsorger om utvecklingsstörda.[33)]

NOTER TILL KAPITEL 2

1) Kimmo Kiljunen: 80-luvun aluepolitiikan perusteet. Helsinki 1979, s. 73.

2) Ibid., s. 74 och Matti Niemivuo: Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineinä. Helsinki 1979, s. 32.

3) Kiljunen, op.cit., s. 74 f.

4) Ibid., s. 76.

5) Niemivue, op.cit., s. 33.

6) För en utförligare beskrivning av den regionalpolitiska lagstiftningen, dess innehåll och utveckling, se Guy-Erik Isaksson: Från industrilokalisering till en övergripande regionalpolitik. En analys av regionalpolitisk lagstiftning i Finland sedan 1966: Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 146, RESPO 49, Åbo 1980.

7) Beskrivningen av kommunalförvaltningens utveckling baserar sig huvudsakligen på Göran Djupsund, Voitto Helander och Krister Ståhlberg: Det kommunala indelningsproblemet i Finland: reformer och konsekvenser. Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. B: 46, Åbo 1975. Se även Komb.bet. 1965: A 1.

8) För en mera detaljerad beskrivning av olika statliga styrformer över kommunerna, se t.ex. Christer Sandén: Kommunal självstyrelse, statsandelssystemet och statlig styrning. Avhandling pro gradu vid Åbo Akademi 1978.

9) Niemivuo, op.cit., s. 27.

10) Ibid., s. 19.

11) Ibid., s. 19 f.

12) Kom.bet. 1974: 98, s. 40 f.

13) Se kom.bet. 1967: A 4, ss. 31-43.

14) Niemivuo, op.cit., s. 41.

15) Ibid.

16) Ibid., 42 f.

17) Ibid., s. 75 f.

18) Kom.bet. 1967: A 4, s. 44 f.

19) Ibid.

20) Kom.bet. 1972: A 20, s. 22.

21) Ibid., s. 26.

22) Ibid., s. 32 f.

23) Ibid., ss. 38-42.

24) Ibid., s. 42.

25) Niemivuo, op.cit., s. 98.

26) Sven Lindman: Frågan om landskapssjälvstyrelse i Finland. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XX. Uppsala 1944, s. 480.

27) Ibid., s. 480 f.

28) Kom.bet. 1974: 98, s. 39.

29) Niemivuo, op.cit., s. 30.

30) Ibid.

31) Ibid., s. 31.

32) Ibid., s. 46.

33) Ibid., s. 46 f.

3 REGIONALFÖRVALTNINGEN I FINLAND - EN NULÄGESBESKRIVNING

I det följande ges en koncentrerad nulägesbeskrivning av regionalförvaltningen i Finland. Presentationen sönderfaller i fyra delar: 1) länsstyrelsen (3.1), 2) statens distriktsförvaltning (3.2), 3) den regionala kommunalförbundsförvaltningen (3.3) och 4) övriga förvaltningsorgan på regional nivå (3.4). I syfte att systematisera beskrivningen försöker vi i mån av möjlighet karakterisera de olika typerna av förvaltningsorgan enligt indelning, organisation, uppgifter och resurser.

3.1 Länsstyrelsen (LS)

Indelning

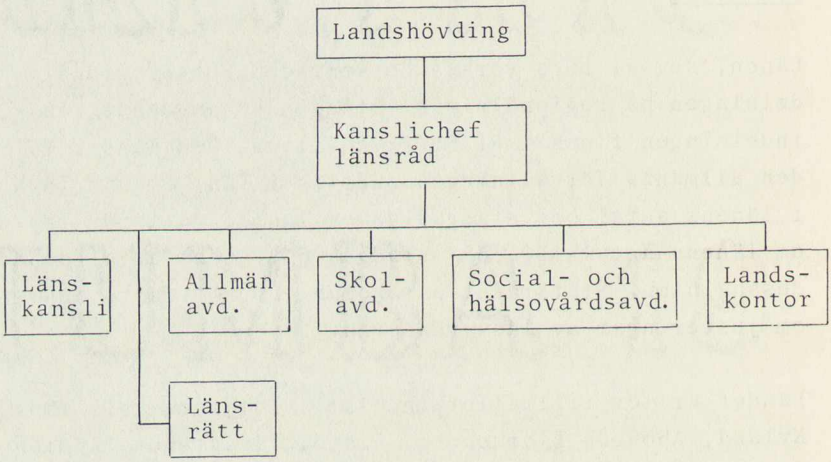
Länen, som är LS:s verksamhetsområden, utgör grundindelningen på regionalnivån. Stadganden angående länsindelningen finns i RF 50 §, enligt vilken landet för den allmänna förvaltningen indelas i län. Om ändringar i länens antal bör stadgas genom lag. I gällande lag om länens antal (201/62) stadgas om länens antal och dessas namn. Statsrådet har kompetens att fatta beslut om justeringar av länsgränserna.

Landet är för tillfället indelat i följande tolv län: Nyland, Åbo och Björneborg, Åland, Tavastehus, Kymmene, S:t Michel, Norra Karelen, Kuopio, Mellersta Finland, Vasa, Uleåborg och Lappland. Ovannämnda lag om länens antal förutsätter att ytterligare två nya län, Satakunda och Tammerfors, grundas.[1] Av orsaker som delvis berördes i den historiska översikten har dessa dock inte ännu grundats, trots många försök.

Organisation

LS är allmän förvaltningsmyndighet i länet. Dessutom är den i egenskap av distriktsförvaltningsmyndighet underställd flera ministerier och centrala ämbetsverk. Som allmän förvaltningsmyndighet är LS underställd ministeriet för inrikesärendena. I frågor rörande undervisningsväsendet är LS underställd undervisningsministeriet, skolstyrelsen och yrkesutbildningsstyrelsen och i frågor rörande social- och hälsovården är LS underställd social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, medicinalstyrelsen och socialstyrelsen.[2)]

Figur 1 Länsstyrelsens organisation



Enligt RF (51 §) och förordningen om LS (3 §) är landshövdingen chef för LS. Kanslichef för LS är ett länsråd som samtidigt fungerar som chef för länskansliet och allmänna avdelningen.

LS består numera av fem avdelningar. Länskansliet grundades så sent som våren 1979. Som chef för skolavdelningen och social- och hälsovårdsavdelningen fungerar en avdelningschef, av vilka den förra bär

titeln länsskolråd och den senare länssocialråd. Länskamrern är chef för landskontoret. För handläggning av förvaltningsrättsliga besvärsärenden och vissa andra förvaltningsrättsliga lagskipnings- och förvaltningsärenden som hör till LS:s verksamhetsområde finns vid LS en eller flera länsrätter. I LS:s organisation i vidsträckt bemärkelse kan dessutom diverse nämnder och delegationer inrymmas.[3] Dessa fungerar som hjälporgan till LS och behandlas i detta sammanhang senare (i 3.4).

LS är ett chefsämbetsverk. I förordningar och arbetsstadgar finns i detalj stadgat och reglerat i vilken avdelning vid LS ett visst ärende skall behandlas. Ärenden som hör till LS:s kompetensområde avgörs av: 1) landshövding, 2) kanslichef och 3) avdelningschef, byråchef eller annan innehavare av tjänst eller befattning vid LS som äger kompetens därtill. Ärenden avgörs på basis av föredragning, om inte annat är stadgat.

Uppgifter

LS:s allmänna uppgift är att "giva akt på länets tillstånd och behov samt söka i allo främja länets utveckling och dess befolknings bästa". Denna uppgiftsformulering är föga informativ med avseende på de konkreta uppgifter som LS handhar. Generellt kan sägas att uppgiftsfältet är omfattande och mycket brokigt. Dessutom har uppgiftsfältet breddats märkbart under 70-talet. Följande nya uppgifter och därav följande organisatoriska reformer kan registreras: [4]

- införandet och utvecklandet av länsplanering fr.o.m. 1969
- grundandet av skolavdelning 1970
- grundandet av social- och hälsovårdsavdelning 1971
- bildandet av polisbyrå 1972
- bildandet av planläggnings- och byggnadsbyrå 1972
- uppgifter rörande livsmedelsövervakning 1973

- miljövårdsuppgifter 1973
- inledandet av verksamhet med hyresombudsmän i vissa län 1974
- reform av länsrätten 1975
- omorganiseringen av brand- och räddningsväsendet 1975

LS:s uppgifter kan klassificeras på olika sätt. Någon allmängiltig klassificering står inte att finna bl.a. på grund av uppgifternas brokighet. En indelning enligt typ av ärenden ger följande förteckning som resultat:[5)]

- länsplanering
- kommunala ärenden
- planläggnings- och byggnadsärenden
- bostadsförvaltningsärenden
- miljövårdsärenden
- polisärenden
- brandärenden
- befolkningsskyddsärenden
- räkenskaps-, uppbörds- och debiteringsärenden
- vägärenden
- trafikärenden
- näringsärenden
- pris- och livsmedelsärenden
- jakt- och fiskeärenden
- valärenden
- mantalsskrivningsärenden
- skol- och bildningsärenden
- social- och hälsovårdsärenden
- utmätningsärenden
- ärenden rörande straffexekution
- ärenden rörande lägre förvaltningsrättslig lagskipning

LS:s uppgifter kan koncentrerat uttryckas i form av ett konstaterande att LS skall fullgöra alla de åligganden som enligt lagar, förordningar och andra

författningar ankommer på den eller som trots att direkt stadgande därom saknas, måste anses ankomma på LS i dess egenskap av allmän förvaltningsmyndighet i länet.[6)]

I slutet av 70-talet startades ett omfattande utvecklingsarbete i LS. Målet för detta är att göra LS till serviceinriktade, välfungerande förvaltningsenheter som ger den service samhället förutsätter av dem och ombesörjer de uppgifter som ålagts dem så planmässigt, effektivt och lönsamt som möjligt. Utgångspunkten för utvecklingsarbetet utgörs av de förslag som framfördes i den s.k. länsstyrelsekommissionen, som avgav sitt betänkande 1977. Ett flertal utvecklingsprojekt har körts igång i syfte att närmare utreda kommissionens förslag. De viktigaste projekten är:[7)]

1) Översyn av organisationen

Detta projekt har redan genomförts på basen av ett betänkande av arbetsgruppen för översyn av LS:s organisation.[8)] Fr.o.m. 1.3.1979 har vissa organisationsreformer ägt rum i LS. Bl.a. har det nyinrättade länskansliet anförtrotts skötseln av den interna förvaltningen och länsplaneringens uppgifter. Dessutom har byråindelningen ändrats.

2) Skapandet av ett planeringssystem

År 1978 försökte sig LS för första gången i begränsad omfattning på att uppgöra verksamhets- och ekonomiplaner på medellång sikt. Hösten 1979 utarbetades nya verksamhets- och ekonomiplaner för åren 1981-84.

3) Skapandet av ett uppföljningssystem

År 1978 tillsattes en kommission för att utreda frågan, varvid även ADB-teknikens möjligheter skall beaktas.

4) Uppgörandet av utvecklingsprogram för LS:s databehandling

Avsikten med detta är att utreda pågående och planerade ADB-projekt vid LS samt en tidsmässig samordning av projekten.

5) Utvecklandet av länsrätternas verksamhetsformer

Länsrätterna har fr.o.m. början av år 1980 i fråga om skattebesvär övergått till ett blankettsystem, varmed man försöker förbättra beslutens motivering och begriplighet samt påskynda skattebesvärens handläggning.

De största LS mätt i antalet anställda fanns under 70-talet i Nylands, Åbo och Björneborgs och Tavastehus län, vilket är naturligt med tanke på befolkningskoncentrationen till södra Finland. Totalt sett har LS:s personalresurser under femårsperioden 1973-78 ökat med inemot 400 tjänster. Det här innebär att varje LS årligen i genomsnitt erhållit ca sju nya tjänster, vilket väl får anses vara en rätt kraftig ökning. En granskning av personalutvecklingen avdelningsvis ger vid handen att framför allt de allmänna avdelningarna expanderat kraftigt (ca 300) på bekostnad av landskontoren, vilkas personal minskat med nästan 100 personer under åren 1973-78. Dessutom kan noteras att social- och hälsovårdsavdelningarnas personal har utökats snabbare än skolavdelningarnas.

Orsakerna till den något överraskande utvecklingen för de allmänna avdelningarnas och landskontorens del ligger på det organisatoriska planet. Fram till 1980 har skatteuppbäringsuppgifterna stegvis överflyttats från landskontoren till länsskatteverken. Landskontorens funktioner har dessutom påverkats av andra omorganiseringar. Till allmänna avdelningen har uppgifter rörande betalningsrörelsen och bokföringen överförts.

Resurser

Tabell 8 Länsstyrelsernas personalresurser avdelningsvis 1973 och 1978[9)]

Länsstyrelse	Allmän avdelning		Landskontor		Skolavdelning		Social- och hälsovårdsavd.		Totalt	
	1973	1978	1973	1978	1973	1978	1973	1978	1973	1978
Nyland	148	205	101	81	26	33	17	29	292	348
Åbo- och Björneborg	96	128	68	53	23	33	19	27	206	241
Tavastehus	80	115	52	46	17	26	15	26	164	213
Kymmene	56	82	39	29	11	16	14	22	120	149
S:t Michel	38	66	36	27	10	12	11	18	95	123
Norra Karelen	44	65	26	23	11	13	10	18	91	119
Kuopio	48	73	29	30	12	16	12	21	101	140
Mellersta Finland	51	65	31	27	12	16	12	21	106	129
Vasa	66	87	46	38	16	23	16	26	144	174
Uleåborg	64	87	43	35	15	20	16	24	138	166
Lappland	44	60	31	26	10	14	13	20	98	120
Totalt	735	1033	502	415	163	222	155	252	1555	1922

T.o.m. krav på att landskontoren, som följd av dessas minskade uppgifter och betydelse, borde slopas har framställts, vilket dock inte ägt rum.[10)]

År 1976 fördelade sig LS:s personal enligt personaltyp på följande sätt:[11)]

Ledning	11 %
Notarier och motsv.	19 %
Föredraganden	25 %
Övrig personal	45 %
	100 %

3.2 Statens distriktsförvaltning

Indelning och uppgifter

Distriktsförvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden avviker ofta från varandra och från länsindelningen. De flesta distriktsmyndigheter har en egen territoriell indelning. I landet finns nästan 40 olika typer av statliga distriktsmyndigheter, vilkas totala antal uppgår till över 300. Brokigheten i distriktsmyndigheternas verksamhetsområden beror inte enbart på att dessa är större eller mindre än länen, utan avvikelser har allmänt motiverats med ifrågavarande förvaltningsgrens specialbehov.[12)]

Distriktsmyndigheternas verksamhetsområden regleras i förvaltningsstadgan för respektive förvaltningssektor. I förvaltningsstadgorna ges vanligen statsrådet kompetens att bestämma gränserna för distriktsmyndigheternas verksamhetsområden. I vissa fall stadgas om verksamhetsområdena i förvaltningsförordningar. Största delen av distriktsmyndigheterna återfinns i städer till vilka den övriga länsförvaltningen är lokaliserad. Endast i undantagsfall är en distriktsmyndighets byrå belägen på annan ort, och i så fall

vanligen i centrum för en ekonomisk region (t.ex. Tammerfors och Kajana).[13]

Statens distriktsmyndigheter kan lämpligen indelas på basen av det förvaltningsområde de tillhör eller m.a.o. på basen av det sektorministerium distriktsmyndigheterna är organisatoriskt underställda. Följande förteckning innefattar distriktsmyndigheterna, antalet distrikt och överordnad central förvaltningsmyndighet.[14] Eftersom de enskilda distriktsmyndigheternas uppgiftskaraktär framgår redan av myndighetens namn, presenteras inte uppgiftsfältet desto närmare.

Central förvaltningsmyndighet	Distriktsmyndighet eller distrikt	Antal distrikt
1) Justitieministeriet	centralnämnden	15
	hovrätten	6
	vattendomstolen	3
	jordrätten	4
	åklagarväsendet (länets polisinspektör)	12
2) Försvarsministeriet	militärlän	7
3) Finansministeriet	länsskattebyrån	11
	länsskattenämnden	11
	omsättningsskattebyrån	7
	distriktstullkammaren	14
	distriktsbyggnadsbyrån	8
4) Undervisningsministeriet	domkapitlena	10
	länets konstkommission	11
	landsarkivet	6
5) Jord- och skogsbruksministeriet	lantbruksbyrån och jorddispositionskommissionen	19
	forstförvaltningens distriktskontor	3
	lantmäterikontoret	11
	vattenbyrån	13

Central förvaltningsmyndighet	Distriktsmyndighet eller distrikt	Antal distrikt
6) Trafikministeriet	väg- och vattenbyggnadsdistriktets distriktsbyrå	13
	centralflygstation	7
	länsbesiktningsman	12
	trafik- och bandistrikten	7
	postdistrikten	9
	telefondistrikten	10
	Rundradions lokalradioverksamhet	9
7) Handels- och industriministeriet	industridistrikten	11
	tryckkärlsinspektoratets besiktningsdistrikt	9
	justeringsdistrikten	32
	sjöfartsdistrikten	6
	lotsdistrikten	8
8) Social- och hälsovårdsministeriet	arbetarskyddsdistriktets distriktsbyrå	11
	distriktsförlikningsman	5
	folkhälsolaboratorierna	7
9) Arbetskraftsministeriet	arbetskraftsdistrikten	12
		339

Organisation

I organisatoriskt avseende avviker distriktsmyndigheterna föga från varandra. På centralnivån underlyder alla ett sektorministerium och/eller ett centralt ämbetsverk. Distriktsmyndigheterna är i regel chefsämbetsverk som leds av ifrågavarande distriktschef, distriktsingenjör, tullchef e.dyl. De kan dessutom vara indelade i avdelningar, byråer eller sektioner. Beslut vid en distriktsmyndighet fattas av distrikts-

chefen på basis av föredragning. I arbetsordning, som fastställts av ifrågavarande ministerium eller centrala ämbetsverk, regleras när ett ärende kan avgöras utan föredragning.[15)]

Resurser

Storleken av de till distriktsmyndigheternas förfogande stående resurserna kan belysas med några personal- och utgiftsdata. Distriktsmyndigheternas personal fördelade sig enligt förvaltningsgren 1973 på följande sätt:[16)]

Förvaltningsgren	Distriktspersonal
Justitieförvaltning	118
Finansförvaltning	1279
Jord- och skogsbruksförvaltning	1911
Handels- och industriförvaltning	94
Social- och hälsovårdsförvaltning	261
Arbetskraftsförvaltning	1199
	4862

Uppgifterna gör inte anspråk på att vara exakta och uttömmande. Dels saknas några förvaltningsgrenar helt i sammanställningen, dels saknas uppgifter för ett antal distriktsmyndigheter bland de förvaltningsgrenar som medtagits. Uppgifterna tjänar därför endast ett illustrativt syfte, varmed vi vill belysa den ungefärliga personalstyrkan på distriktsnivån rörande vissa förvaltningsgrenar.

Ovannämnda uppgifter är belysande såtillvida att de entydigt utvisar att distriktsmyndigheternas personalresurser i mycket hög grad är koncentrerade till jord- och skogsbruks-, finans- och arbetskraftssektorerna.

Utgiftsutvecklingen 1971-74 för några distriktsmyndigheters del belyses av nedanstående uppgifter. Utgifterna

för 1971 och 1972 baserar sig på bokslutsdata, medan uppgifterna för 1973 och 1974 i de flesta fall baserar sig på budgetdata.

Några statliga distriktsmyndigheters utgiftsutveckling 1971-74:

Distriktsmyndighet	1971	1972	1973	1974
	(milj.	mk)		
Länsskattebyråerna	11,9	13,9	16,9	20,0
Omsättningsskattebyråerna	20,6	23,3	27,7	25,8
Distriktstullkamrarna	35,8	39,3	44,9	
Landskapsarkiven	1,2	1,3	1,6	2,3
Lantbruksbyråerna	7,5	9,3	10,3	11,1
Lantmäterikontoren	15,2	11,3	10,0	11,3
Trafik- och bandistrikten	30,2	34,1	36,7	38,7
Industridistriktsbyråerna	1,3	1,9	2,9	3,4
Tryckkärlsinspektoratets distriktsbyråer	1,4	1,6	2,4	3,0
Sjöfarts- och lotsdistr.	48,1	55,0	62,4	66,1
Arbetarskyddsdistrikten	1,9	2,4	4,4	7,7
Arbetskraftsbyråerna		5,8	7,7	

Förvaltningen av sjöfarts- och lotsdistrikten, distriktstullkamrarna och förvaltningen av trafik- och bandistrikten står för huvudparten av distriktsmyndigheternas utgiftsvolym under den aktuella fyraårsperioden. En sektorjämförelse ger vid handen att det är finansförvaltningen - länsskattebyråer, omsättningsskattebyråer och distriktstullkammare - som konsumerar de största förvaltningsanslagen på mellannivån.

3.3 Den regionala kommunalförbundsförvaltningen

Indelning och uppgifter

De regionala kommunalförbunden kan indelas i två kategorier: 1) lagstadgade (obligatoriska) och 2) frivilliga. Karaktäristiskt för ett lagstadgat regionalt kommunalförbund är att hela landet för handhavandet av en viss verksamhet är indelat i distrikt, vilkas gränser bestäms av statsrådet och för regionplaneförbundens del av ministeriet för inrikesärendena. Lagstadgade regionala kommunalförbund är följande:[17)]

- kommunalförbund för universitetscentralsjukhus
- - " - -"- centralsjukhus
- - " - -"- sinnessjukvård
- - " - -"- tuberkulosvård
- - " - -"- vård av utvecklingsstörda
- regionplaneförbund

Frivilliga regionala kommunalförbund är sådana, varom inte direkt stadgas i lag. Kommunerna är dock skyldiga att grunda t.ex. yrkesskoleplatser. Denna uppgift kan de fylla genom att a) grunda en egen yrkesskola, b) delta i ett kommunalförbund för denna verksamhet eller c) reservera elevplatser i en statlig centralyrkesskola. frivilliga regionala kommunalförbund är följande:[18)]

- kommunalförbund för kretssjukhus
- - " - -"- arbetsinrättningar
- - " - -"- rådgivningsbyråer för uppfostringsfrågor
- - " - -"- yrkesutbildningsanstalter

Tyngdpunkten i de regionala kommunalförbundens verksamhet ligger inom sjukhus- och hälsovårdsförvaltningen. Närmare 80 % av kommunalförbundens ekonomi upptas av sjukhusförvaltningen. Ett annat viktigt verksamhetsområde är regionplaneringen, varom stadgas i byggnadslagen och -förordningen.

Regionplan är "en på nödiga undersökningar och utredningar baserad plan i allmänna drag angående nyttjande av områden för olika ändamål" (ByggnadsL 18 §). Förordnande om uppgörande av regionplan ges för ett regionplaneområde bestående av kommuner som bildar en ekonomisk-geografisk och i övrigt ändamålsenlig helhet. I mån av möjlighet bör regionplaneområdet omfatta ett län eller, när detta inte är möjligt, genom att länet uppdelas i två eller flera regionplaneområden.

Som tidigare konstaterats är områdesindelningen även för kommunalförbundens del brokig och splittrad. Verksamhetsområdena avviker vanligen både från länsindelningen och från varandra. Under de senaste åren har dock planer på ett åtminstone partiellt förenhetligande av kommunalförbundens verksamhetsområden framställts. Ett konkret uttryck för denna allmänna strävan finns i lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda (519/77). I denna lag har man för första gången beaktat den territoriella splittring som råder inom kommunalförbundssystemet och stadgat att vårddistrikten i mån av möjlighet skall anpassas till länsindelningen, vilket även blivit fallet.

Ett annat väsentligt uttryck för denna strävan är lagen angående omorganisering av kommunalförbund inom sjukvårdens område i vissa fall (30/78, ändr. 253)79). Lagen syftar till att förenhetliga kommunalförbundsdistrikten, att förena kommunalförbunden inom ett distrikt, att skapa kommunalförbund för sjukvårdsdistrikt samt till att avskaffa systemet med kommunvis indelning i sjukvårdsdistrikt. Lagen möjliggör alltså en sammanslagning av kommunalförbunden för centralsjukhus och tuberkulos-sinnessjukvård så att endast ett kommunalförbund sköter alla ovannämnda verksamheter.

De regionala kommunalförbundens distriktsantal var 1977 följande:

Kommunalförbund	Antal distrikt
• regionplaneförbund	19
• centralsjukhus (inkl. Barnets borg)	21
• kretssjukhus	23
• sinnessjukvård	45
• tuberkulosvård	8
• rådgivningsbyråer för uppfostringsfrågor	14
• vård av utvecklingsstörda	14
• arbetsinrättningar oh vårdanstalter	6
• yrkesutbildningsanstalter	58
	208

(Källa: Statistikcentralens meddelanden: Kommunalförbundens ekonomi 1977)

Organisation

De regionala kommunalförbundens organisationsform baserar sig på förtroendemannaförvaltning. Förtroendemannaorganen är följande:

- förbundsfullmäktige
- förbundsstyrelse
- övriga förtroendemannaorgan

Kommunalförbundens beslutanderätt utövas av dess förbundsfullmäktige, vars egentliga medlemmar och personliga suppleanter väljs av medlemskommunernas kommunfullmäktige för en tid som motsvarar fullmäktiges mandattid (KomL 122 §). Förbundsfullmäktige väljs alltså genom indirekta val. Varje medlemskommun skall vara representerad i förbundsfullmäktige. Bl.a. fullmäktiges antal fastställs i kommunalförbundets grundstadga.[19)]

Kommunalförbundsförvaltning handhas av förbundsstyrelsen, till vilken förbundsfullmäktige för sin mandattid utser medlemmarna. Förbundsstyrelsens och densamma underställda organs sammansättning skall avpassas så, att den motsvarar de röstandelar vilka de i medlemskommunernas fullmäktige representerade grupperna erhållit inom kommunalförbundets område vid kommunalval (KomL 122 §).

Kommunalförbund kan även ha nämnder och direktioner som verkar under förbundsstyrelsens tillsyn och som väljs av förbundsfullmäktige.

Resurser

Beträffande täckandet av de regionala kommunalförbundens kostnader kan allmänt konstateras att utgifterna finansieras dels av medlemskommunerna, dels av staten på basen av mycket detaljerade bestämmelser i lagstiftningen för olika verksamheter i form av statsandelar och -understöd. Kommunalförbundens verksamhet finansieras dessutom i någon mån i form av avgifter av diverse slag som uppbärs för olika serviceformer, främst inom sjukvården.

Tabell 9 Statens och kommunernas procentuella andel av de regionala kommunalförbundens drifts- och kapitalutgifter 1974.[20]

Kommunalförbund	Driftsutgifter		Kapitalutgifter	
	Stat	Kommun	Stat	Kommun
Centralsjukhus	53,4	36,1	64,5	22,8
Kretssjukhus	50,6	35,8	23,0	54,1
Barnets borg	41,0	52,5	-	-
A-sjukhus	52,0	32,5	26,8	24,1
B-sjukhus	55,8	25,6	14,8	53,7
Tuberkulossjukhus	52,3	39,6	25,0	7,7
Sinnessjukanstalter	53,1	2,9	47,2	20,6
Arbetsanstalter	-	59,5	-	60,0
Yrkesskolor	62,2	20,2	31,4	30,4
Regionplaneförbund	48,9	50,0	20,0	80,0
Totalt	53,6	32,4	45,6	26,7

3.4 Övriga förvaltningsorgan på regional nivå

Inom regionalförvaltningen verkar en uppsättning mångskiftande permanenta och tillfälliga organ. En kategori av dylika organ är länsnämnderna, som även kallas för delegationer och kommissioner. En del av dessa utövar självständig beslutanderätt, medan andra igen är hjälporgan för LS eller någon distriktsförvaltningsmyndighet. Bland hjälporgan för statens regionala förvaltningsmyndigheter kan följande nämnas:

- länsidrottsnämnd
- länsungdomsnämnd
- länsnämnd för elevintagning
- delegation för folkhälsoarbetet
- länets miljövårdsdelegation

Av speciell betydelse är delegationen för läns- och distriktsförvaltningsmyndigheterna. Dess uppgift är att fungera som ett förhandlingsorgan och därigenom effektivera samarbetet på regionalnivån. Den skall vidare bidra till att skapa enhetlighet och planmässighet mellan LS och distriktsmyndigheter.

Dessa nämndorgan tillsätts oftast av LS eller en förvaltningsmyndighet på central nivå för en period på tre år. Också länsnämnderna bildar ett både territoriellt och organisatoriskt oenhetligt system. En orsak härtill är att stadgor för ifrågavarande organ fastställts inom olika förvaltningsgrenar och vid olika tider. Å andra sidan bör det påpekas att alla de länsnämnder som fungerar som hjälporgan har tillsatts under 70-talet.[21)]

En annan kategori av övriga organ på regionalnivån utgörs av en mängd samarbetsorganisationer, som arbetar för att utveckla förhållandena inom sitt verksamhetsområde. Dessa organ handhar vanligen uppgifter som är av stor betydelse för regionens utveckling. Landskaps-

förbunden, handelskamrarna, lantbrukscentralerna, distriktsskogsnämnderna och vattenskyddsföreningarna utgör exempel på dylika organ.[22)]

NOTER TILL KAPITEL 3

1) Niemivuo, op.cit., s. 79.

2) Ibid., s. 80.

3) Ibid., s. 80 f.

4) Kom.bet. 1977: 51, s. 5.

5) Kom.bet. 1974: 98, ss. 47-71.

6) Veli Merikoski: Grunddragen av Finlands offentliga rätt I, s. 146.

7) Klas G. Ivars: Erfarenheter av utvecklingsarbete inom förvaltningen. Finlands Kommunaltidskrift 3/1980, ss. 7-9.

8) Se kom.bet. 1978: 32.

9) Statistiken är sammanställd på bases av uppgifter i kom.bet. 1978: 32 (bilaga 5) och kom.bet. 1974: 98, s. 46.

10) Se kom.bet. 1978: 32, s. 8.

11) Kom.bet. 1977:51, bilaga 8.

12) Niemivuo, op.cit., s. 87.

13) Ibid.

14) Sammanställningen baserar sig på kom.bet. 1974: 98, ss. 75-130.

15) Niemivuo, op.cit., s. 88.

16) Uppgifterna är hämtade ur kom.bet. 1974: 98.

17) Niemivuo, op.cit., s. 99.

18) Ibid., s. 100.

19) Ibid., s. 103.

20) Ibid., s. 110. Även utgifterna för de "lokala" kommunalförbunden ingår i sammanställningen.

21) Ibid., s. 97.

22) Se kom.bet. 1974: 98, ss. 140-150.

4 REFORMSTRÄVANDEN RÖRANDE DEN REGIONALA FÖRVALTNINGEN

4.1 Reformsträvanden under ett drygt århundrade

Som ur föregående avsnitt framgått, har förvaltningen i vid mening på mellannivån genomgått många stegvisa förändringar. Det karaktäristiska för utvecklingen har varit den, om vi vill, historiska framväxten av den regionala förvaltningen. Denna gradvisa utveckling skall vi inte i det här avsnittet beröra, utan istället i grova drag uppmärksamma de strävanden som nu mer än ett århundrade förekommit att genomföra en genomgripande reform av mellannivåförvaltningen. Härmed avser vi strävandena att i Finland införa en självstyrelse på den regionala nivån. De flesta försöken i denna riktning har inneburit en strävan att grunda en landskapssjävstyrelse, i mycket påminnande om den svenska modellen.[1)]

Den lokala självstyrelsen organiserades i Finland under 1860- och 1870-talen i stort sett enligt svensk förebild. Förebilden följde man emellertid bara vad den primärkommunala självstyrelsen angår. Tiden ansågs inte vara mogen för att införa en självstyrelse av högre ordning. Redan år 1872 diskuterades frågan emellertid i lantdagen och där petitionerade ständerna om "en representation länsvis av valde män från stads- och landskommunerna ... vilka årligen skulle sammankomma för att dels avgiva yttranden i frågor som röra länets allmänna hushållning, ordning, undervisningsväsende, samfärdsel, hälso- och fattigvård."[2)] Detta kom att utgöra inledningen till en reformsträvan som fortgått till våra dagar.

Petitionen ledde till att en kommitté tillsattes och 1882 avgavs en proposition till lantdagen. Behandlingen av propositionen gav anledning att tillsätta en ny kommitté och ett nytt förslag kunde behandlas i lantdagen år 1885.

I den behandlingen förföll förslaget och aktualiserades inte före år 1897. Efter den behandlingen var frågan före åren 1900, 1908 och i form av ett omfattande betänkande av lagberedningen år 1911. Ärendet aktualiserades följande gång år 1917 och den diskussion som då inleddes resulterade sedermera i det s.k. Tulenheimo-betänkandet år 1923 och år 1930 i lagberedningens s.k. Ståhlbergska förslag. Efter dessa betydelsefulla reformförsök aktualiserades frågan efter krigen och år 1963 avgav kommittén för kommunernas samarbete sitt II delbetänkande om "Införandet av landskapssjälvstyrelse".[3] Betänkandet blev i likhet med sina föregångare resultatlöst och den 1964 tillsatta kommittén för organisering av samarbetet mellan kommunerna avgav år 1970 sitt IV delbetänkande om "Införandet av landskapssjälvstyrelse".[4] Inte heller nu kunde beslut i frågan fattas, men man var dock redo att redan två år senare tillsätta en ny omfattande utredning som år 1974 publicerade det sista i raden av betänkanden, "Mellaninstansförvaltningskommitténs betänkande".[5] En sista topp i den beredning som pågått sedan betänkandet såg dagens ljus inträffade i maj 1980 när regeringen Koivistos regional-, samhälls- och miljöpolitiska utskott behandlade riktlinjer för en delreform av mellaninstansförvaltningen, alltså riktlinjer för en avsevärt mindre omfattande reform än de som föreslagits av mellaninstansförvaltningskommittén. När detta skrivs råder viss oklarhet om vad ministerutskottets ställningstagande egentligen innebär och frågan har därför ännu inte varit före vare sig i regeringens aftonskola eller regeringens sammanträde.[6] Den återstående synnerligen vidlyftiga fortsatta beredningen av delreformen vidtar inte formellt före regeringens slutliga ställningstagande. Paradoxalt nog har alltså frågan om införande av landskapssjälvstyrelse eller reform av mellaninstansförvaltningen varit en fråga som lika envist dykt upp om och om igen som den visat sig vara omöjlig att lösa.

Vi kan inte i det här sammanhanget ge ett uttömmande svar på frågan om varför inte de berörda reformsträvandena varit framgångsrika. Några konfliktteman framträder emellertid klart. Den centrala striden under 1800-talet och under början av detta århundrade stod mellan dem som önskade att självstyrelsen skulle basera sig på häraden och dem som önskade se självstyrda län.[7] När dessa båda grupper grälade kunde de fälla utslaget som ingen självstyrelse av högre ordning alls ville ha. I Tulenheimo-betänkandet och i det Ståhlbergska förslaget hade man valt en medelväg och föreslog att självstyrelseområdet skulle bygga på landskapsindelningen.[8] I det senare förslaget ansågs dessutom att antalet län kunde utökas. På det hela taget har sedan tanken på landskap som grundenhet bestått, men innehållet i begreppet har ändrat sig över tiden. Medan Tulenheimo föreslog 23 landskap och Ståhlberg 25 landskap, föreslogs i Nykänen-kommitténs betänkande av år 1963 att antalet landskap vore 15 (med Helsingfors stad utanför landskapsindelningen). I betänkandet av år 1970 som egentligen inte slutgiltigt tog ställning till landskapssjälvstyrelsen, men som nog i betänkandet inkluderade ett utkast till lag i ärendet, räknade med 13 landskap vilka skulle sammanfalla med länen, d.v.s. länens antal skulle något utökas. Det verkar inte längre finnas stora meningsmotsättningar om att landskapsindelningen (särskilt det som kallas ekonomilandskap) utgör den ändamålsenligaste basen för mellaninstansförvaltningen, vare sig denna bygger på statliga länsstyrelser eller på självstyrda landskap. I indelningsfrågan har vi på sätt och vis kommit till den stora syntesen, häradssjälvstyrelsen förverkligas genom sammanslagningen av kommuner (ett härad omfattade två-tre primärkommuner) och landskapen och länen önskar man skall sammanfalla.

Redan när den kommunala självstyrelsen organiserades räknade man med möjligheten av gemensamma kommunalstämmor för flera kommuner. Bland dem som ursprungligen emotsatte

sig självstyrelse av högre ordning förekom redan hänvisningar till att ärenden kan omhänderhas genom detta kommunala samarbete.[9] När det Ståhlbergska förslaget framlagts förföll det p.g.a. att man samtidigt önskade ge det kommunala samarbetet fastare ramar. Så skedde i den lag som antogs år 1932 och som hade sina pådrivare bl.a. därför att det kommunala samarbetet redan vid denna tidpunkt var förhållandevis omfattande.[10] Samma hänvisning till det smidiga och redan då historiskt framvuxna samarbetet inom kommunalförbund vägledde den hälft av Nykänen-kommitténs medlemmar som reserverade sig mot betänkandet och inte ansåg att en landskapssjälvstyrelse mera var behövlig år 1963.[11] Fortfarande i betänkandet av år 1970 finns i en reservation en för landskapssjälvstyrelsen ofördelaktig jämförelse mellan den och kommunalförbundsinstitutionen, låt vara att kommunalförbunden även kritiseras - denna gång i syfte att bädda för en koncentration av den regionala förvaltningen till länsstyrelserna.[12]

Kommunalförbundsinstitutionen har alltså kommit att bli ett väsentligt hinder för införande av landskapssjälvstyrelse. När nu reformsträvandena kommit att omorienteras till förmån för en statligt dominerad regional förvaltning framstår fortfarande kommunalförbunden som käppar i reformivrarnas hjul. Denna gång artar sig motsättningen emellertid annorlunda. Kommunalförbundsinstitutionen uppfattas nu, särskilt av förbunden själva och av förbundens centralför und, som-en bastion för den lokala självstyrelsen mot en anstormande statsmakt. I den diskussion som utlösts av mellaninstansförvaltningskommitténs betänkande har frontlinjerna påfallande ofta gått mellan dem som vill värna om den kommunala självstyrelsen och dem som önskar se en utjämning av offentlig service i statlig regi eller under statligt överinseende.[13]

Till den föregående motsättningen, som till sin karaktär är både institutionell och partiideologisk, knyter sig även en direkt partitaktisk motsättning. Representationen i kommunalförbundens fullmäktige är baserad på medlemskommunerna, vilket innebär att mindre kommuner är förhållandevis bättre företrädda än stora kommuner. När dessutom varje medlemskommun har så få representanter i de stora kommunalförbunden innebär denna situation i dubbel mening att de partier som är väl representerade i landskommunerna erhåller en överrepresentation i kommunalförbunden. I konkreta termer innebär detta att t.ex. centerpartiet är överrepresenterat, medan de socialistiska partierna är underrepresenterade i kommunalförbunden. Ett sådant förhållande måste rimligtvis utgöra en förklaring till de hårda motsättningar som under 70-talets reformförsök funnits just mellan socialdemokraterna (och folkdemokraterna) och centerpartiet (och den politiska centern i allmänhet). Att det ibland i debatten förekommer påståenden om en motsatt skevhet i de politiska styrkeförhållandena inom länsstyrelserna har givetvis inte bidragit till att förmildra de politiska och partitaktiska motsättningarna. I den förhållandevis kraftigt partipolitiserade finländska förvaltningen kan överväganden av detta slag inte undgå att inverka på partiernas ståndpunkter.[14)]

Utöver de anförda synpunkterna, som på sätt eller annat är förknippade med kommunalförbunden, markeras förbundens nyckelställning i reformdiskussionen även genom det självklara faktum att förbunden, vare sig vi önskar koncentrera förvaltningen till länsstyrelsen eller till självstyrda landskap, omhänderhar just de uppgifter som under praktiskt taget hela århundradet har tänkts bilda stommen för den regionala förvaltningen. Härtill kommer den komplicerande omständigheten att inte heller kommunalförbunden, som ofta omfattar en varierande uppsättning medlemskommuner, önskar se sig sammanslagna till mera enhetliga förbund som skulle följa länens eller landskapens

gränser. Som vi erfarit i de föregående avsnitten bildar länens, ekonomilandskapens, de obligatoriska och de frivilliga kommunalförbundens gränser en sällan sammanfallande mängd gränsstreck på kartan. Ur detta följer att reformen av mellaninstansförvaltningen är direkt tekniskt svår att genomföra. Synpunkten vinner i styrka därigenom att det råder en närapå fullständig enighet om att förvaltningsdistriktens gränser måste justeras, men hur denna justering skall äga rum kan man inte vinna enighet om.

Under reformdiskussionens gång har många uppfattningar framförts om det sätt varpå folket skall utöva inflytande på den regionala förvaltningen. I allmänhet var man tidigare förespråkare för olika slag av indirekt representation, man tänkte sig att de främst var kommunerna som skulle representeras i landskapsförvlatningen. I de båda efterkrigstida betänkandena som direkt diskuterade landskapssjälvstyrelsen föreslog man emellertid att representationen skulle vara direkt, d.v.s. landskapet skulle styras av ett i direkta val utsett fullmäktige och även i övrigt skulle landskapsförvaltningen på det hela taget likna den primärkommunala självstyrelsen. Under 70-talet har folkväldes- eller demokratitematiken blivit mera central och föranlett motstridande ställningstaganden bland de politiska partierna. I den beredning som pågått sedan betänkandet av år 1974 publicerades, har många motstridande förslag framkastats om hur folkrepresentationen i mellaninstansförvaltningen skall organiseras. Motstridigheterna har inte bara gällt frågan om ett länsfullmäktige eller ett landskapsfullmäktige, utan även grunderna för representationen i organen. Framför allt har centerpartiet - troligen av redan påtalade partitaktiska skäl - förespråkat en representation som tryggar de kommunala intressena, medan socialisterna - i första hand folkdemokraterna - lagt vikt vid att

den skevhet som karakteriserar kommunalförbunden måste rättas till genom direkta folkval som ger proportionell representation. I det nuvarande ministerutskottet har denna fråga berett bekymmer, inte minst p.g.a. att centerpartiet visat sig vara en mästerlig kameleont i att lika snabbt som tatalt växla ståndpunkt i denna fråga.[15)]

Vi har alltså pekat på att det finns ett flertal orsaker till att frågan om en totalreform av mellaninstansförvaltningen eller ett införande av landskapssjälvstyrelse har kommit att bli en stor evighetsfråga på den finländska politiska agendan. Efter denna summeriska återblick skall vi närmare beröra det betänkande, Mellaninstansförvaltningskommitténs betänkande, som kanske kan sägas vara den egentliga utgångspunkten för de senaste sex årens tills vidare fruktlösa försök att utveckla den regionala förvaltningen. När vi övergår till att behandla betänkandet är det emellertid skäl att notera att redan betänkandet av år 1970 aviserade den utvidgade syn på mellaninstansförvaltningen som kom att ligga till grund för den efterföljande kommitténs arbete. Den synen kommer fram redan däri att betänkandet av år 1970 inte klart tar ställning för landskapssjälvstyrelse. Bland reservanterna märker vi bl.a. socialdemokrater, som inte anser att landskapssjälvstyrelsen är aktuell att överväga överhuvudtaget och centerpartister som menar att denna självstyrelse bör skapas utan dröjsmål, d.v.s. utan att uppdela reformen i delreformer. Att kommittén på detta sätt uppvisade markerade poler får antagligen återföras på den omständigheten att den ursprungligen tillsattes år 1964 och att den i januari år 1966 fick i tilläggsuppdrag att ta ställning till frågan om landskapssjälvstyrelse. Efter det kända riksdagsvalet samma år som resulterade i socialistisk riksdagsmajoritet, kompletterades kommitténs sammansättning. Den hade även kompletterats i en för landskapssjälvstyrelse förmånlig riktning av Virolainens regering i samband med att tilläggsuppdraget gavs.

Härigenom bäddades förmodligen för den oenighet som karakteriserade betänkandet.

4.2 Mellaninstansförvaltningskommitténs betänkande

Striden om landskapssjälvstyrelsen intensifierades klart efter den förändring i de politiska förhållandena som 1966 års riksdagsval förde med sig. De tilltagande motsättningarna karakteriseras på sätt och vis av att inte mindre än 25 av remissinstanserna som uttalat sig om en preliminär version av betänkandet av år 1970 ställde sig positiva till införande av landskapssjälvstyrelse medan 6 instanser ställde sig avvisande till tanken. 16 instanser intar mellanställningar som är försiktigt positiva eller som menar att det ännu är för tidigt att ta slutlig ställning till förslaget.[16] Trots denna positiva inställning bland dem som yttrat sig kommer inte mera landskapssjälvstyrelsetanken upp som sådan i den fortsatta beredningen. Detta är så mycket mer anmärkningsvärt som det i regeringen Karjalainen II A (14.7.70-27.10.71) regeringsprogram heter att statsrådet beslutar om införande av landskapssjälvstyrelse under förra delen av 1970-talet och att man skrider till fortsatt beredning av ärendet omedelbart. Det var denna regering som emottog betänkandet om införande av landskapssjälvstyrelse år 1970.[17]

Regeringen Karjalainen karakteriserades av samarbetssvårigheter som bl.a. ledde till en komplettering av det ursprungliga regeringsprogrammet. Den efterföljdes under perioden 22.2-4.9.72 av en socialdemokratisk minoritetsregering under Paasio (Paasio II). Det var denna regering som tillsatte mellaninstansförvaltningskommittén och som i sitt regeringsprogram antecknade att man ämnade inleda reformen och demokratiseringen av mellaninstansförvaltningen genom utredningsarbete.[18] Här förkastas slutligen tanken

på landskapssjälvstyrelse och socialdemokraterna förefaller att ta igen det de förlorat i anslutning till föregående utredning. När så majoritetsregeringen Sorsa tillträdde med en klar icke-socialistisk majoritet - de politiska styrkeförhållandena hade åter ändrats i parlamentet som följd av valen 1970 och 1972 - hette det i regeringsprogrammet att beslut om reform och demokratisering av mellaninstansförvaltningen fattas sedan beredningsarbetet slutförts.[19)]

Mellaninstansförvaltningskommittén är i många avseenden intressant. Sammansättningen baserar sig på tre grupper, tjänstemän, intresserepresentanter och politiker, d.v.s. partirepresentanter. Om dessa fördelas i de politiska grupperna socialister, obundna och icke-socialister, vår vi följande uppställning:[20)]

	Socialister	Obundna	Icke-Socialister
Tjänstemän	6	1	2
Intresserepresentanter	2	-	2
Partirepresentanter	5	-	7

Vi fäster oss vid att kommittén är stor, men kanske främst vid att den har socialistisk majoritet och detta i stöd av tjänstemannarepresentationen. Bland kommitténs reservanter återfinner vi de flesta av de 7 icke-socialistiska politikermedlemmarna, d.v.s. inom den grupp politiskt aktiva som representerade inte mindre än 5 icke-socialistiska partier. I dessa reservationer återspeglar sig visserligen ett förkastande av den modell för mellaninstansförvaltningens utvecklande som kommittémajoriteten tagit ställning för, men reservanterna har inte något eget alternativt förslag.

Den intressanta gruppen som motpol till de splittrade icke-socialistiska politikerna utgör den såsom socialistiska tjänstemän klassificerade gruppen. Denna är såtillvida intressant att den bestod av en på det hela

taget ny generation av tjänstemän. Om vi inte här beaktar kommitténs ordförande, landshövding Viitanen, kan konstateras att dessa tjänstemän till sin ålder är mellan 31 och 36 år och att fyra av dem utnämndes år 1972. De är kansli- och avdelningschefer och följaktligen omkring 20 år yngre än sina övriga kolleger inom den finländska förvaltningen.[21)]

Hur fäster vi oss vid dessa detaljer emedan de förefaller helt avgörande för att förstå de förslag kommittén framlade och det mottagande förslagen erhållit. Dessa tjänstemän representerade i eminent utsträckning de nya vindar som började blåsa under senare delen av 60-talet i det finländska politiska livet. Vindarna var centralistiska, demokratiska och planeringsorienterade - om vi skall karakterisera dem med då ofta av blåsbälgarna själva använda uttryck.[22)]

Den planmässighet som här företräddes återgår på den rationalistiska inställning till offentligt handlande som vunnit insteg. Det är även i den traditionen som betänkandet är skrivet. Mellaninstansförvaltningen uppfattas såsom en helhet som ingår i en omkringliggande samhällelig verklighet. För reformen måste uppställas mål och olika förvaltningslösningar måste prövas mot dessa mål. Endast med en sådan övergripande rationalistisk ansats ansåg kommittén att reformen på ett meningsfullt sätt kunde planeras. I denna ansats kan vi spåra de unga "planerings"-tjänstemännens inställning. Sammantagan representerade de nämligen övervakningen av regionplaneringen, hälsovårdsplaneringen och den medellångsiktiga ekonomi- och verksamhetsplaneringen.[23]

I betänkandet uppmärksammas ett stort antal samhälleliga utvecklingsdrag vilka man menar påverkar behovet av en reform av mellaninstansförvaltningen.

Det är framför allt olikartade strukturproblem som man uppmärksammar, däribland automationens betydelse, teknikens utveckling, befolkningsstrukturen, näringsstrukturen, näringslivets koncentration, den offentliga sektorns expension m.m. Att lista ut hur alla dessa samhälleliga utvecklingsdrag sammanhänger med just det sätt varpå mellaninstansförvaltningen organiseras är emellertid inte lika klart som beskrivningen av utvecklingsdragen.

På basis av de utvecklingsdrag kommittén kunde skönja fastställde man de grundläggande problem som man menade vidlät mellaninstansförvaltningen. Problemen uppfattades som fyra till antalet:[24)]

1. Avsaknaden av omedelbar demokrati i förvaltningen i mellaninstans,

2. bristerna i den samhällspolitiska planeringen och koordineringen samt i dess samband med de olika nivåerna inom förvaltningen,

3. splittringen av organisationerna och den ringa koordineringen av verksamheten inom dem, samt

4. den regionala indelningens oenhetlighet.

Det gällde alltså för kommittén att mot bakgrunden av denna problemupplevelse fastställa de mål som reformen syftar till. Det är skäl att här särskilt beröra detta avsnitt i betänkandet.

Målen för mellaninstansförvaltningsreformen

Ett problem i sammanfattningen av de mål kommittémajoriteten valde är att det förekommer varierande tolkningar av vilka de är. Vi har här valt att ur kommitténs sammanfattande redogörelse plocka ut de målsatser som

klart uttrycks i texten och har undvikit att medta dubbleringar i målformuleringen.

Innan vi går till den särskilda uppräkningen av målsatser, är det skäl att omnämna att kommittén fastnade för några s.k. allmänna mål i anslutning till sin problemformulering. Enligt de allmänna målen skall en grundläggande strävan i reformen vara att skapa en sådan förvaltningslösning som förmår minska ojämlikheten mellan medborgarna och höja deras välfärd eller levnadsnivå. På målnivån utgör medlen för uppnående av välfärdseffekterna att förvaltningen demokratiseras och att den verkar planenligt, d.v.s. i stöd av långsiktiga planer för samhällsutvecklingen. När verksamheten görs planmässig och demokratiseras bör samtidigt uppmärksammas att den tillgodoser kraven på rättsskydd, att den är effektiv och resultatrik.

Dessa mål är givetvis för allmänna för att vara vägledande i valet av förvaltningsalternativ. Därför uppräknar kommittén ett större antal konkretare mål som grund för sitt arbete:

Målen för mellaninstansförvaltningens uppgifter:

1. Överföring av uppgifter och kompetens från statens centralförvaltning till den reformerade länsförvaltningen,

2. utvidgande av länsförvaltningen till att omfatta möjligast många funktioner som utförs på mellannivå och vilka är betydelsefulla med hänsyn till den regionala utvecklingspolitiken, samt

3. utvecklande av specialsjukvården, yrkesutbildningen och andra liknande tjänster till att jämlikare än för närvarande betjäna hela områdets befolkning.

Målen beträffande mellaninstansförvaltningens organisation:

4. Att beslutsfattandet är demokratiskt,

5. ordnande av den samhällspolitiska planeringen och samordning av den samt dess koppling till planeringen på andra nivåer,

6. koncentrerande av organisationerna på mellannivån, samt

7. ordnande av samordning och samarbete mellan myndigheterna på mellannivån.

Målen för den regionala indelningen:

8. Förnyande av den regionala indelningen så att myndigheterna på mellannivån är möjligast jämnt tillgängliga i landets olika delar samt att de anstalter som ger samhällstjänster är lätt att nå,

9. förnyande av länsindelningen bör ske så att länen ekonomiskt-geografiskt och landskapsmässigt är enhetliga och naturliga (härvid kommer i fråga ekonomilandskapen som är 17-19 till antalet), samt

10. distriktsindelningen av distriktsförvaltningsmyndigheterna och de regionalt vidsträckta kommunalförbunden bör anpassas till den på ekonomilandskap baserade länsindelningen.

Målen rörande kostnaderna för mellaninstansförvaltningen:

11. Nettoskattebördan får inte stiga till följd av reformen,

12. kommunernas finansieringssituation bör förbättras, samt

13. de regionala skillnaderna i de ekonomiska möjligheterna i mellaninstansförvaltningen bör utjämnas.

Det torde för varje läsare vara uppenbart att en målformulering av detta slag redan i sig bär den förvaltningslösning man kommer att ta fasta på. Den kondentration av länsförvaltningen som redan inskrivits i målformuleringen gör t.ex. en allsidig prövning av den tidigare framförda lösningen med en landskapssjälvstyrelse praktiskt taget överflödig. Med de uppgifter som målen förutsätter att överföra på länsförvaltningen är det inte möjligt att uppnå en samordning av planering och samhällspolitik med mindre än att dessa funktioner även förläggs till länsförvaltningen. Med fog kan vi alltså konstatera att målformuleringen inte alls är ett exempel på en sådan problemlösningsövning som kommitténs arbetssätt idealiter hade förutsatt. Istället representerar målen redan i sig ett partiskt ställningstagande till de modeller som varit aktuella att överväga i kommittén.

Att så förhåller sig får vi måhända stöd för även i den iakttagelsen att president Kekkonen någon tid efter det att kommittén hade tillsatts beviljade en intervju för landskommunernas förbunds tidskrift "Suome Kunnat".[25] I den intervjun konstaterar presidenten bl.a. att landskapssjälvstyrelsen sedan den framfördes i det Ståhlbergska förslaget hade blivit en föråldrad lösning. Att landets landskommuner ännu stöder landskapssjälvstyrelselösningen beror på att de inte tänkt tanken till slut. Under nuvarande förhållanden anser sig presidenten inte kunna stödja tanken på landskapssjälvstyrelse. Istället menade han att man borde utreda huruvida länsförvaltningen kunde utvecklas så att den övertog uppgifter av de regionalt vidsträckta kommunalförbunden och så att landshövdingen valdes genom direkta folkval eller av ett demokratiskt tillsatt länsfullmäktige. Med en

sådan lösning skulle självstyrelseelementet säkerställas genom länsförvaltningen och de oundvikliga skattehöjningar som blev följden av landskapsreformen kunde undvikas. I denna intervju kom presidenten att ge uttryck för det som sedermera visade sig bli huvuddragen i den av kommittén föreslagna lösningen.

Om orsakerna till presidentens inrikespolitiska ingripande i en fråga som varit föremål för partislitningar kan vi här bara spekulera. Det är inte otänkbart att orsaken låg i det s.k. landshövdingspartiet inom centerpartiet med bl.a. Martti Miettunen och Esa Timonen i spetsen. Dessa har varit kända för att inte hysa varma känslor för landskapssjälvstyrelsen och Miettunen vänder sig inte heller såsom reservant i kommittén emot den grundlösning som kommittén föreslår. Han nöjer sig med att tala för att landshövdingen skulle utses genom direkta folkval och emotsätter sig samtidigt kommitténs förslag till lösning för hur den regionalt baserade samhällsplaneringen bör organiseras. Det är alltså inte otänkbart att presidenten genom att samarbeta med länsfalangen inom centerpartiet och därigenom även med den socialdemokratiska linjen och genom att motarbeta landskapssjälvstyrelsetankens centerpartistiska fästen i kommunerna, önskade medverka till att i kommittén skapa en sådan majoritet som hade kunnat driva igenom reformen i det finländska politiska systemet som ju i frågor av denna storleksordning kräver närapå konsensus. Om presidenten hade dessa syften för ögonen när han uttalade sig, kan vi i efterhand fastslå att han misslyckades såväl i att åstadkomma en enig kommitté som i att skapa den nödvändiga grunden för genomdrivande av kommitténs förslag.

Med den pseudo-grundlighet som karakteriserar kommitténs arbete, menar man alltså att de mål som uppställts skulle ligga till grund för en jämförelse av alternativa förvaltningslösningar. Man valde således fyra alternativ

eller förvaltningsmodeller, modellen för läns- och kommunalförbundsförvaltning, modellen med länsförvaltning och landskapssjälvstyrelse, modellen för en förenad mellaninstansförvaltning och modellen för länsförvaltning. Det är till en karakteristik av dessa fyra modeller vi nu skall vända oss.

Fyra modeller för mellaninstansförvaltning

Att presentera de fyra förvaltningsmodeller som kommittén valt att överväga är inte helt lätt att göra, inte för att modellerna är invecklade, utan av motsatt skäl: Kommittén presenterar sina fyra modeller så summariskt att det inte på basen av betänkandet direkt kan sägas vilka konkreta lösningar som knyter sig till modellerna. Trots dessa såvrigheter får vi lov att låta oss nöja med den alternativpresentation som kan extraheras ur betänkandet. Vi kan då i följande tablå presentera alternativen:

FYRA MODELLER FÖR REFORMERAD MELLANINSTANSFÖRVALTNING

Läns- och kommunalförb. förvaltning I	Länsförv. och landsk. förvaltning II	Förenad mellaninst. förvaltning III	Länsförvaltning IV
Uppgifter:			
-uppgifter från central-till länsförvaltn. -uppgifter från distrikts-till länsförvaltn. -uppgifter från små till sammanslagna kommunalförbund -regionplanering antingen till län eller som nu	-länen som i mod. I -landskapen ges de vidsträckta kommunförb.uppgifter (sjukvård,psyk.efterblivna, yrkesutbildning, regionplanering) -ev. uppgifter från län till landskap	-länen som i mod. I -landskapen som i II -regionplanering i samråd mellan län och landskap	-alla uppgifter (II, III till länsförvaltn. åtm. på sikt

Organisation - allmänt:

-utvidgad länsförvaltning -sammanslagna kommunalförb. för sjukvårdsdistrikt, ev. med uppg. för uppfostringsrådgivning o. utvecklingsstörda -distriktsförvaltning	-länen som i modell I -distrikten som i modell I -landskapsorganisation (som för kommuner)	-gemensam organisation för län och landskap med ett ämbetsverk -distrikt som i modell I	-länsorganisation -distrikt som i modell I

Organisation - demokrati:

-länsfullmäktige, styrelse nämnder och direktioner -indirekta förbfullmäktige -ev. förtroendemannaorgan i ledningen för distrikten -direkta val i län	-länen som i modell I -landskapsfullmäktige, styrelse, nämnder, direktioner -distrikt som i modell I -direkta val för län och landskap	-gemensamt direktvalt fullmäktige och övrig förtroendemannaorg. för den gemensamma organisationen	-länen och distrikten som i modell I

Områdesindelning:

-justering av läns- och distriktsgränser till ekonomilandskap -sammanslagning till stora kommunalförbund, kan finnas t.o.m. två-tre förb. per län	-län och distrikt som i modell I -landskap enl. ekonomiområden, kan finnas två till tre per län	-län och landskap sammanfaller, antalet län bör ökas -distrikten som i modell I	-länsindelningen som i modell I, två till tre nya län -distrikten som i modell I

Finansiering:

-i huvudsak såsom hittills	-län och distrikt som i modell I -landskapen får statsandelar, understöd, och beskattning eller kommunala betalningsandelar	-län och distrikt som i modell I -landskapen som i modell II -staten betalar de gemensamma förvaltningsuppgifterna	-staten övertar utgifterna för de till länen överförda vidsträckta kommunalförbunden i övrigt se modell I

Som ur alternativen framgår räknar man överlag med att utveckla länsstyrelserna. Genom att alternativen uppställts på detta sätt visar det sig vid en jämförelse mellan modellerna i enlighet med de mål för reformen som uppställts, att länsförvaltningsmodellen är överlägsen de övriga modellerna. Den är framför allt överlägsen modellen med landskapssjälvstyrelse därför att demokratin är enklare, man undviker dubbla förtroendeorgan på mellannivån. Den är bättre även i det hänseendet att man undviker att höja skattebördan och gör det möjligt att öka kommunernas resurser genom att staten övertar betungande uppgifter från kommunerna. Det anses vidare vara omöjligt att inom landskapsmodellen tillgodose kraven på en helhetsmässig och allt innefattande regional utvecklingspolitik och -planering, landskapen kan ju inte överta alla de viktiga uppgifter som för närvarande omhänderhas av länsstyrelserna. Cirkelkaraktären i kommitténs korta jämförelse mellan modellerna framgår klart när man betänker att landskapstanken bl.a. förkastas med hänvisning till att den inte tryggar uppnåendet av de mål som säger att länsstyrelserna skall utvecklas. Såsom vi redan påpekade gjorde kommittén sitt faktiska val av förvaltningsmodell redan i och med uppställandet av mål för reformen. Alternativen konstruerades därefter så att länsalternativet i alla avseenden var de övriga alternativen överlägset, eller m.a.o. man konstruerade andra alternativ så att de var länsalternativet underlägsna. För att illustrera detta kunde vi tänka oss ett femte alternativ som direkt byggde på tidigare betänkanden om införande av landskapssjälvstyrelse och som utgick ifrån att länen inte utvecklades utan att man istället från länen överförde uppgifter till landskapen. Då skulle den enkla demokratin tryggas inte bara i den meningen

att det funnes ett enda förtroendeorgan på mellannivån, utan även i den meningen att organet måhända hade en något större faktisk beslutanderätt.

Vi vill på detta sätt peka på de osmidiga överväganden som kommittén gjorde, eftersom det förmodligen är av den anledningen som man fortfarande inte har kunnat komma överens om de slutliga riktlinjerna för reformen. Kommittévälten strävade av allt att döma till att jämna reformvägen utan insikt om att makadammen i själva verket bestod av kullerstenar.

Förslaget till länsförvaltningen

På basis av kortfattade motiveringar fastslog kommittén att förvaltningen bör reformeras enligt länsförvaltningsmodellen, och därför såg man sig heller inte föranlåten att närmare utveckla och överväga innehållet i de tre övriga modellerna. Huvuddelen av betänkandet åtgår därför till att närmare överväga den föreslagna modellen och till att peka på de ytterligare utredningar som måste göras före reformen kan genomföras.

Beträffande den reformerade länsförvaltningens uppgifter föreslår kommittén att största delen av den nuvarande länsförvaltningens uppgifter även skulle ankomma på den reformerade förvaltningen, ett undantag utgör skatteindrivningen som under ett mellanskede borde överföras på länsskattebyråerna och omsättningsskattebyråerna.

Möjligheterna att förverkliga de av kommittén som väsentliga upplevda överföringarna av uppgifter från centralförvaltningen till länen behandlar kommittén närmast på det principiella planet. Man menar att uppgiftsöverföringen närmast kan omfatta beredande uppgifter, emedan det hör förvaltningens natur till att

rikspolitiskt betydande beslutanderätt utövas av dentralförvaltningen. Man bör för varje förvaltningssektor skiljt tillsätta utredningar att fundera över denna uppgiftsöverföring. Den del av kommitténs mål som förutsätter överföring av uppgifter till lokalförvaltningen behandlas inte alls i betänkandet.

Beträffande en utvidgning av länens uppgifter görs en uppdelning i direkta överföringsförslag och i utredningsförslag. Man föreslår att industridistriktens distriktsbyråer, arbetarskyddsdistriktens byråer och arbetskraftsdistriktens byråer samt länsbesiktningsmännens uppgifter skall överföras på den reformerade länsförvaltningen. Beträffande andra uppgiftsöverföringar från distriktsmyndigheterna föreslås en rad utredningar. Bland dem märks utredningar om justitieväsendet, byggnadsdistriktens byråer, lantbruksbyråerna, den vägpolitiska planeringen och socialförsäkringsuppgifterna. Däremot menar man att arbetsämbetsverk inte bör överföras på länsförvaltningen och att en sådan överföring inte heller är ändamålsenlig för affärsverk eller för uppgifter som handhas inom områden som är väsentligt större än de nuvarande länen. Sålunda föreslås försvaret, kyrkoförvaltningen, tullväsendet, järnvägarna, posten och telegrafen, sjöfarten och lotsväsendet, lantmäterikontoren, social- och hälsovårdens förlikningsdistrikt samt de regionala folkhälsolaboratorierna stå utanför den aktuella reformen.

Beträffande en överföring av uppgifter från de vidsträckta kommunalförbunden har kommittén anfört utredningar om hälsovårdsförvaltningen och samhällsplaneringen. Det bästa vore att centralsjukhusväsendet, tuberkulossanatorierna samt sinnessjukhusen överfördes direkt till länsförvaltningen. En förutsättning härför är emellertid att länsfullmäktige och sjukhusens direktioner ges stor självständig

beslutanderätt. Om inte, av politiska eller av kostnadsskäl, en sådan överföring kan ske omedelbart, måste som ett mellansteg i reformen accepteras att dessa sjukvårdsinrättningar upprätthålls av ett nytt vidsträckt kommunalförbund.

Till länsförvaltningen och i anslutning till sjukvårdsfunktionerna bör även överföras uppgifter från socialvårdssektorn. Kommunalförbunden för vård av utvecklingsstörda och för rådgivning för uppfostringsfrågor och vissa andra sociala uppgifter bör därför överföras på länsförvaltningen.

Beträffande yrkesutbildningen vill kommittén inte föregå de resultat man kommer till beträffande den stora reformen av utbildningen på mellanstadiet, men konstaterar ändå att på sikt bör yrkesutbildningen överföras till länsförvaltningen.

Den samhällspolitiska planeringen bör överföras till länsförvaltningen och där erhålla en särskild avdelning, ett planeringssekretariat. Kommunalförbunden för regionplaneringen skulle således upphöra och personalen överföras till länsförvaltningen. Samtidigt motiveras förslaget med resonemang om länets ställning såsom samordnande planeringsinstans i mellanställning som å ena sidan till kommunerna förmedlar statens vilja och till staten förmedlar kommunernas vilja genom att till den lägga regionens vilja. Den politiskt sett synnerligen ömtåliga frågan om samhällsplaneringen erhåller en förvånansvärt klichéartad framställning i betänkandet.

Organisatoriskt sett skulle i spetsen för länsförvaltningen stå ett länsfullmäktige bestående av 41-101 medlemmar valda genom direkta proportionella val i anslutning till kommunalvalen. Hela länet skulle utgöra ett valdistrikt och för att tillgodose de perifera områdenas representation skulle man överväga en övergång till

s.k. långa listor (sic.). Länsfullmäktige skulle på det hela taget svara mot kommunfullmäktige och sammankomma 4-6 gånger årligen. Det skulle bl.a. utnämna viktiga tjänstemän inom länsförvaltningen och även en länsstyrelse bestående av 7-13 medlemmar. Styrelsen skulle tilldelas en del egna uppgifter att avgöra för att bereda fullmäktige möjlighet att koncentrera sig på de stora ärendena. Under fullmäktige och styrelse skulle tillsättas nämnder och för särskilda inrättningar direktioner.

Länsämbetsverket skulle ledas av landshövdingen som utnämns av presidenten för en period motsvarande två mandatperioder för fullmäktige. Presidenten utnämner på förslag av fullmäktige som genom proportionella val uppställer 3-4 personer i förslagsrum. Under sig har landshövdingen ett ämbetsverk bestående av något flera avdelningar än för närvarande. Planeringsuppgifterna skulle överföras till en egen avdelning och detsamma skulle gälla ärenden som sammanhänger med bostadsproduktionen och miljövården. Även uppgifter som rör industrins främjande och arbetskraftsfrågor skulle kräva nya avdelningar.

För att uppnå de av kommittén uppställda målen måste områdesindelningen i mellaninstans granskas. Att dessa indelningsfrågor är heta potäter framgår av att kommittén inte kunnat lösa dessa frågor utan nöjt sig med att framkasta tänkbara justeringar av länens gränser så att ekonomilandskapen i huvudsak i sin helhet kom att höra till ett län. Beträffande distriktsförvaltningens gränser föreslås helt allmänt att de bör justeras. Mera konkret är kommittén när den föreslår att tre nya län grundas. Genom en uppdelning av Åbo- och Björneborgs län grundas Egentliga Finlands län och Satakunda län, och genom en uppdelning av Tavastehus län grundas Pirkanmaa län och Södra Tavastehus län. Av regionalpolitiska skäl

föreslår kommittén dessutom att Uleåborgs län uppdelas i Norra Österbottens län och Kajanalands län. Det nya länet Kajanaland skulle härigenom bli hälften mindre än de tidigare minsta länen (Åland icke medräknat). Samtidigt skulle Vasa län döpas om till Södra Österbottens län. Enligt förslaget skulle således länens totala antal uppgå till 15. (Se tabell nästa sida.)

Den av kommittén uppskisserade reformen vore den största reform av den finländska förvaltningen som genomförts och alla problem i anslutning till en så omfattande reform har kommittén inte kunnat utreda. Den föreslår därför inte några konkreta lagar utan avslutar sitt arbete med att peka på de åtgärder som måste vidtas om dess principprogram vinner understöd. Bland dessa förslag kan nämnas att det uppräknas inte mindre än 22 problemområden som måste bli föremål för särskilda utredningar.

Mot bakgrunden av kommitténs omfattande reformförslag är det inte förvånande att den inte kunde vara enig i sitt förslag. Reservationer framförs av inte mindre än 13 av kommitténs 25 medlemmar. Med ett par undantag tar reservanterna avstånd från den länsmodell som betänkandet bygger på och ser kommitténs arbete som tendentiöst och ensidigt. Av reservanterna är 8 närmast att räkna som icke-socialister, varför det är klart att kommittéförslaget upplevdes som starkt partipolitiskt betingat.

Befolkningsunderlaget vid utgången av år 1973 för den existerande och den föreslagna länsindelningen

Län	Nuvarande befolknings-underlag	Det föreslagna länets befolk-ningsunderlag
Nyland	1.064.445	1.064.445
Egentliga Finland (Åbo- och Björneborg)	688.783	402.266
Satakunda	-	245.292
Åland	21.754	21.754
Södra Tavastland (Tavastehus)	655.383	346.951
Pirkanmaa	-	394.929
Kymmene	345.075	345.075
Södra Savolax	212.738	212.738
Norra Karelen	177.821	177.821
Norra Savolax	251.121	251.121
Mellersta Finland	235.740	235.740
Södra Österbotten (Vasa)	422.671	422.671
Norra Österbotten (Uleåborg)	398.428	300.686
Kajanaland	-	97.742
Lappland	195.962	195.962

4.3 Den fortsatta beredningen av mellaninstansförvaltningsreformen

Redan antalet reservanter i mellaninstansförvaltningskommittén ger oss anledning att tro att betänkandet inte möter en enhällig opinion bland remissinstanserna. Det var inte heller fallet. En omfattande remissomgång till inte mindre än ca 100 remissinstanser gav ett splittrat och i många avseenden typiskt utslag.[26] Det visade sig att huvudalternativet till länsförvaltningsmodellen var modell I, d.v.s. alternativet med en länsförvaltning och en kommunalförbundsförvaltning. Något flera remissinstanser ställde sig positiva till länsförvaltningsmodellen än de som direkt stödde alternativ I. Men det är att märka att alternativ I bl.a. stöddes av Sjukhusförbundet, Centralsjukhusdistriktens förbund, Sinnessjukvårdsdistriktens förbund och Tuberkulosdistriktens förbund, d.v.s. av de mest berörda verksamheternas företrädare. Dessutom förordades alternativ I av såväl de finska som de svenska landskommunernas förbund.

Det av kommittén förordade alternativet stöddes i första hand av länsstyrelserna och av vissa centrala förvaltningsenheter, däribland justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt statsrådets kansli. Dessutom stöddes alternativet av Finlands Stadsförbund och av Landskapsförbundens centralförbund. Vi finner alltså att fältet såsom vi förväntat oss är mycket splittrat vad gäller de huvudsakligen berörda parterna i reformen.

Utöver de nämnda förväntade motsättningarna uppvisar remissvaren andra typiska drag. Så emotsätter sig t.ex. många instanser som skulle "förlora" på förslaget alla förändringar. Finansministeriet tror inte att man kan ta ställning till överföring av finansmakt och personalmakt till länsförvaltningen innan denna förvaltning givits en slutgiltig lösning. Trafikministeriet tycker inte om förslaget att överföra besiktningsmännen på

länsförvaltningen och arbetskraftsministeriet emotsätter sig att arbetskraftsdistrikten övergår på länsförvaltningen. Detsamma anser ministeriet om arbetsskyddsdistriktens uppgifter. Allmänna yrkesskolornas förbund vill inte att yrkesutbildningen underordnas länsförvaltningen utan att den bibehålls i nära samband med undervisningsministeriet och undervisningsförvaltningen.

På motsvarande sätt som "förlorarna" emotsätter sig förändringar, talar "vinnarna" för dem. Vi nämnde redan att länsstyrelserna överlag är positiva till att deras ställning utvecklas - de utgör den största gruppen remissinstanser som är positiva till kommitténs betänkande. Statsrådets kansli påtalar vikten av att den får inflytande över den samordnande samhällspolitiska planeringen på länsnivå. Finansministeriet vill inte se en samlad planeringsbyråkrati på mellannivån, utan förordar istället att planeringspersonalen placeras vid länsförvaltningens olika avdelningar. Sjukhusförbundet vill inte se en ny samlad planeringsbyråkrati som kunde hota dess ställning. Justitieministeriet är visserligen berett att överväga överföringar av uppgifter från justitieförvaltningen till länsförvaltningen, men menar att man samtidigt bör utreda vilka uppgifter som från länsförvaltningen kunde överföras till justitieförvaltningen. De reaktionsmönster som här tecknas sammanfattar på det hela taget nästan alla berörda parters reaktion på de föreslagna justeringarna av förvaltningsområdenas gränser. Tavastehus landskapsförbund och Tavastehus stad tycker inte att Pirkanmaa län behöver grundas och Åbo- och Björneborgs län ser ingen anledning att grunda Satakunda län.

Sedan remissvaren inkommit har den fortsatta beredningen av reformen varit en förhållandevis sluten beredning inom inrikesministeriet och regeringen.[27)]

Regeringarna Sorsaoch Koivisto har haft ministerutskott som lett beredningen och under utskotten har suttit en arbetsgrupp under kanslichef Hannus ledning. Under denna arbetsgrupp har ytterligare ett par beredande grupper arbetat. Dessa grupper har närmast varit politiska till sin karaktär, samtidigt som vissa intressegrupper, de kommunala centralorganisationerna har haft en representation som är dels intresse- och dels politiskt baserad.

På basis av tilläggsutredningar som gjorts stannade regeringen Sorsa i sin aftonskola - regeringens informella sammanträde - för principiella riktlinjer för reformen år 1978. Enligt dessa riktlinjer skulle länsförvaltningen underordnas ett genom direkta val utsett länsfullmäktige och även i övrigt byggas på demokratisk grund. Länsförvaltningens uppgifter skulle utvidgas och dess ställning stärkas. Förvaltningen av specialsjukvården skulle sammanföras områdesvis och planeringen i mellaninstans skulle omhänderhas dels av länsförvaltningen och dels av ett planeringskommunalförbund som skulle ersätta de nuvarande regionplaneförbunden. Regeringen stannade i sin principlösning således vid en kompromiss mellan modell I och IV i mellaninstansförvaltningskommitténs betänkande.

Regeringens principlösning konkretiserades i ett reformalternativ år 1978 som benämndes grundalternativet, eller alternativ I. Enligt detta alternativ skulle de tre föreslagna länen grundas. Länsgränserna skulle justeras. Detsamma gäller distriktsmyndigheternas och kommunalförbundens gränser. Länsförvaltningen stärks med de föreslagna överföringarna från industri- och arbetskraftsförvaltningen. Man genomför demokratiseringen av länsförvaltningen i föreslagen form. För att tillgodose den regionala representationen inom länsförvaltningen kan områdesdelegationer tillsättas. Om möjligt överförs till länsstyrelserna uppgifter från centralförvaltningen, men den samhällspolitiska planeringen sker även inom ramen för planeringskommunalförbund.

Specialsjukvårdens kommunalförbund sammanförs i enhetliga områden, men beslutanderätten i dessa förbund handhas av länsfullmäktige. På inrättningarnas direktioner överförs så mycket beslutanderätt som möjligt. Man överväger även att överföra socialvårdsuppgifter på länsförvaltningen.

Vi finner att alternativ I eller grundalternativet fortfarande är överraskande lika det av mellaninstansförvaltningskommittén gjorda förslaget. Därför är det inte överraskande att alternativet mött kritik och att man redan under senare delen av 1978 opererade även med mildare reformalternativ. Våren 1979 hade man sammanställt två ytterligare alternativ. Enligt alternativ II skulle bara Pirkanmaa län grundas, kanske inte ens det. Beslutanderätten i planeringskommunalförbunden skulle utövas av förbundsfullmäktige och detsamma gäller för kommunalförbunden för specialsjukvården. I övrigt var alternativet lika grundförslaget. Det mildaste och tredje alternativet utgår ytterligare ifrån att man inte ens på sikt strävar till att överföra specialsjukvården på länsförvaltningen och från att man istället för ett folkvalt länsfullmäktige tillsätter ett av regeringen utnämnt länsråd bestående av 12-20 medlemmar. I övrigt överensstämde alternativ III med det andra alternativet.

Inte heller det tredje alternativet vann understöd och i ett dramatiskt anförande hösten 1979 konstaterade minister Uusitalo (c) att förutsättningar inte fanns för en helhetsreform av mellaninstansförvaltningen. Härigenom avbröts beredningen av ärendet i regeringen och den överfördes på direkta förhandlingar mellan de två ledande regeringspartierna, socialdemokraterna och centerpartiet.

Förhandlingarna mellan de båda regeringspartierna resulterade i april detta år i en kompromiss som

regeringen verkade omfatta, med undantag för folkdemokraterna. Kompromissen kom att anta formen av en delreform som i mycket överensstämmer med alternativ III från våren 1979. I spetsen för länsförvaltningen skulle således stå ett av regeringen tillsatt länsråd. De tre föreslagna nya länen skulle grundas och specialsjukvården, centralsjukhusen, tuberkulosvården och sinnessjukvården, skulle omhänderhas av ett kommunalförbund som följer de nuvarande centralsjukhusdistriktens gränser.

Redan i ministerutskottet emotsatte sig emellertid folkdemokraterna förslaget och samlingspartiet, det största oppositionspartiet, beslöt vid ett möte att ställa sig för ett folkvalt länsfullmäktige. Kort efter regeringskompromissens tillkomst beslöt även centerpartiets delegation att partiet inte stöder förslaget om ett regeringstillsatt länsråd. Partiet önskade nu, i motsats till den ståndpunkt dess ministrar intagit några dagar tidigare, förorda ett folkvalt länsfullmäktige. Återigen måste reformen bli föremål för politiska förhandlingar.

4.4 Reformläget i maj 1980

Denna gång undanstökades förhandlingarna i regeringen förhållandevis snabbt och i mitten av maj 1980 kunde regeringens ministerutskott presentera ett nytt förslag till principbeslut för regeringen rörande riktlinjerna för en delreform av mellaninstansförvaltningen. Nu eftersträvas således inte längre någon totalreform.[28)]

Enligt ministerutskottets förslag skall specialsjukvården överföras på kommunalförbund som följer centralsjukhusdistriktens gränser. Kretssjukhusen skall emellertid inte direkt beröras av reformen och deras ställning skall prövas från fall till fall och uppmärksamhet skall ägnas frågan om språkförhållanden. Förbundsfullmäktige i det nya kommunalförbundet skall vara så stort att politiska och språkliga intressen är tillräckligt

representerade. För inrättningarna inom kommunalförbundet bör finnas direktioner med betydande självständig beslutanderätt.

Beslutanderätt bör överföras i så stor utsträckning som möjligt från centralförvaltningen, ministerierna och de centrala ämbetsverken till mellaninstansförvaltningen och till den lokala förvaltningen. Man bör även eftersträva att överföra beslutanderätt från mellaninstansförvaltningen till kommunerna och kommunalförbunden (några konkreta förslag till överföringar av detta slag nämns emellertid inte i riktlinjerna för reformen).

Ett närmare samarbete mellan distriktsmyndigheterna och länsförvaltningen bör eftersträvas särskilt beträffande planeringen av den regionala verksamheten. Utredningar bör göras rörande möjligheter att överföra distriktsuppgifter till länsförvaltningen. Distriktsmyndigheternas verksamhetspunkter skulle bibehållas oförändrade och nya tillkomma ifall länsindelningen så förutsätter. Distriktens gränser skulle justeras så att de överensstämmer med länsindelningen.

Länsstyrelserna skulle ledas av ett i direkta folkval valt länsråd. Valen skulle ske i anslutning till kommunalvalen. Valen bör ordnas så att politisk, regional och språklig representativitet kan tryggas. Länsrådet har till uppgift att godkänna sektorplaner och att behandla distriktsmyndigheternas större utvecklingsplaner. På rådet ankommer även att utnämna de viktigaste tjänstemännen inom länsförvaltningen och att besluta om användningen av de medel som ställs till länsförvaltningens förfogande. Ordföranden i länsrådet, landshövdningen, skulle fortsättningsvis utnämnas av republikens president på framställning av rådet (fyra personer uppställs i förslagsrum genom proportionella val). Landshövdingen utses för en bestämd mandatperiod.

Redan i reformens första skede bör de tre nya länen, Kajanaland, Pirkanmaa och Satakunda grundas. Beslutet bör fattas samtidigt som man beslutar om att grunda de nya kommunalförbunden för specialsjukvården. Några ändringar av valdistriktsindelningen bör inte företas.

Den nu planerade delreformen skall ses mot bakgrunden av strävandena att totalreformera mellaninstansförvaltningen. Därför skall efter delreformen beredningen totalreformen fortsätta. Delreformen bör genomföras så att besluten om de nya länen och de nya kommunalförbunden kan träda i kraft fr.o.m. början av år 1985.

I ministerutskottets preliminära ställningstagande fäster vi oss särskilt vid att man nu helt har lämnat åt sidan frågan om en reform av samhällsplaneringen i mellaninstans. Beträffande regionplaneförbundens ställning anförs sålunda inte några förslag. Ett ytterligare inslag i förslaget är länsrådets omfattning. Man har frångått tanken på ett stort fullmäktige till förmån för ett litet länsråd, men håller fortfarande fast vid direkta val och vid att politiska, regionala och språkliga hänsyn måste beaktas i valet. När länen omfattar långt flera kommuner än det finns platser i länsrådet, blir det en svår nöt att knäcka att tillgodose den regionala representativiteten.

Till den promemoria som låg till grund för ministerutskottets ställningstagande ansluter sig ett förslag till fortsatt beredning av delreformen. Enligt detta förslag skall omkring ett 20-tal arbetsgrupper och kommissioner tillsättas för den fortsatta beredningen. Vi lägger märke till att en huvudkommission skall tillsättas som skall leda det fortsatta beredningsarbetet och som skall inkomma med förslag i de viktiga frågor som ännu är öppna. Bland dessa frågor finns bl.a. förslag till ny länsförvaltningslag och -förordning samt förslag till ändring av vissa stadganden i regeringsformen (bl.a. om

landshövdingens ställning ingår en paragraf i regeringsformen; ändring av denna ställning kan inte genomföras utan grundlagsändring). För varje förvaltningsområde skall vidare tillsättas kommissioner för att utreda möjligheter att överföra uppgifter till mellaninstans-, lokal- och distriktsförvaltningen inom resp. centrala förvaltningsområde. För de län som berörs av gränsjusteringar skall dessutom tillsättas länskommissioner som har till uppgift att slita tvisterna mellan länen. Alla förslag i reformfrågan bör enligt tidtabellen i promemorian vara klara till utgången av år 1981, för att medge tid för remissomgångar m.m.

Hur skall då utsikterna bedömas för genomförande av denna delreform? Vi kan för det första konstatera att ministerutskottet inte ännu kunnat föra ärendet till regeringens aftonskola eller till regeringens plenum. Orsaken härtill är att man ytterligare vill utreda hur folkvalet av länsrådet bör ske. För ändamålet finns en arbetsgrupp tillsatt som enligt preliminära uppgifter inte funnit någon enhällig lösning. Problemet består i att man gått in för det lilla länsrådet istället för det omfattande länsfullmäktige. Samtidigt driver emellertid centerpartiet på representation för regionerna inom länen helst med representation för så många kommuner som möjligt.

Frågan om mellaninstansförvaltningsreformen har varit eldfängd och särskilt den kommunala sektorn har på det hela taget i frågan stått emot central- och mellaninstansförvaltningarnas intressen. Det är förmodligen mot den bakgrunden man skall uppfatta ministerutskottets ställningstagande till de delar man talar om överföring av uppgifter till lokalförvaltningen. När dessutom kommunalvalen äger rum under hösten, förefaller det inte sannolikt att regeringen vågar binda sig vid ett slutligt förslag om reformen före valen.

Ett särskilt problem i sammanhanget uppstår därigenom att en ändring i landshövdingens ställning kräver riksdagsbehandling i grundlagen enligt ordning. Detta betyder att en sjättedel av riksdagsledamöterna kan hindra att ett lagförslag antas i brådskande ordning, d v s före nyval. I alla händelser måste två tredjedelar av ledamöterna godkänna förslaget även efter nyval. Följande riksdagsval hålls - - om valet förrättas i normal ordning - år 1983. De aktuella lagförslagen som ännu inte har beretts i den föreslagna kommissionen, bör därför behandlas i för denna reform mycket rask takt såvida de skall kunna godkännas av den riksdag som sammanträder efter nyval.

Speciellt besvärlig är riksdagsproceduren av den anledningen att oppositionspartiet, samlingspartiet, visserligen har förutsatt ett folkvalt fullmäktige i länen, men man har därutöver tagit ställning för att länsförvaltningen faktiskt skall ha en ställning som på det hela taget motsvarar en landskapssjälvstyrelse. Någon sådan ställning skulle inte den delreformerade länsstyrelsen komma att få. Det är således oklart huruvida samlingspartiet kan fås att stöda regeringens förslag och partiet är ensamt tillräckligt stort för att sätt käppar i hjulet på reformmaskineriet.

Två ytterligare problem är värda uppmärksamhet. Kretssjukhusförbundet, Sinnessjukvårdsdistriktens förbund och Tuberkulosdistriktens förbund har i en gemensam skrivelse till ministerutskottet emotsatt sig sammanslagningar av kommunalförbunden till ett storförbund inom regionerna. Samtidigt har Centralsjukhusdistriktens förbund inkommit med en skrivelse som även den är kritisk till strävandena att rationalisera centralsjukhusdistriktens gränser så att de passar in i länsindelningen. Enligt preliminära uppgifter från den arbetsgrupp inom social- och hälsovårdsministeriet som bereder frågan om sjukvårdsdistriktens gränser, kommer arbetsgruppen inkommande höst inte att avge ett så långt gående förslag som varit uppe till behandling i ministerutskottet.

Till de nämnda problemen kommer frågan om statshushållningen klarar av den börda som grundandet av tre nya län medför. Regeringen har under våren bl.a. beslutat om en stegvis uppbyggnad av pensionssystemet som redan det i den offentliga diskussionen uppfattats som alltför dyrt för ekonomins bärkraft. Om dessutom den lågkonjunktur som redan länge aviserats gör sig gällande under det kommande året, är det inte särskilt troligt att finansministeriet kommer att ta parti för länsreformen.

Ett viktigt inslag i delreformen är fortfarande att ärenden skall överföras från central- till mellaninstansförvaltningen och kanske även till den lokala förvaltningen. Vi har här att göra med en evighetsfråga i finländsk politik. Problemet består i att åstadkomma dessa uppgiftsöverföringar. Redan i sitt principbeslut rörande utvecklandet av länsstyrelserna tog regeringen ställning för något som redan uttalats av kommittén för utvecklande av centralförvaltningen som avgav sitt betänkande år 1958, nämligen att så många ärenden som möjligt bör överföras till den regionala förvaltningen. Detta ställningstagande upprepade regeringen åter när den behandlade frågan om utlokalisering av statliga ämbetsverk på basis av det år 1974 överlämnade betänkandet om utlokalisering. Man förutsatte i beslutet att ministerierna skulle tillsätta kommissioner för att bereda en överföring av uppgifter till lägre förvaltningsnivåer.

Ärendet blev ånyo föremål för en omfattande utredning i Statens Centralförvaltningskommittés II delbetänkande i vilket ingår ett omfattande kapitel om överföring av uppgifter till lägre förvaltningsnivåer.[29] Detta betänkande är såtillvida viktigt att det uppgjordes av en högt uppställd tjänstemannautredning som till sin hjälp hade en av partipolitiker tillsatt konsultationsgrupp. Alla var eniga om att tidigare

strävanden att överföra uppgifter inte varit framgångsrika och kommittén föreslår därför, i likhet med sina föregångare, att ministerierna tillsätter kommissioner för att ytterligare överväga överföringar av uppgifter till lägre förvaltningsnivåer. Man ger inte konkreta förslag till vilka uppgifter som bör överföras. Detta, menar kommittén, måste prövas från fall till fall. Men kommittén tar den principiella ståndpunkten att en uppgiftsöverföring är motiverad med hänsyn till demokratin och förvaltningens effektivitet. Man menar dessutom att de flesta ärenden som behandlas på den centrala nivån är sådana att de även berör andra förvaltningsnivåer. Att den slutliga beslutanderätten således ligger på central nivå utgör inget hinder för att andra nivåer kan delta i behandlingen av ärenden.

När nu regeringen åter förutsatt att en dylik överföring av uppgifter bör ske och när man menar att kommissioner skall tillsättas inom inisterierna, får vi mot bakgrunden av hittills gjorda försök att på ministeriernas framställning överföra uppgifter, ställa oss skeptiska till möjligheterna att med ett sådant förfarande åstadkomma några väsentliga förändringar. Det ligger inte för en myndighet att själv göra framställningar om att försvaga sin ställning.

Om de nämnda svårigheterna inte är tillräckliga kan vi slutligen peka på att ett av regeringspartierna, Svenska folkpartiet, inte har lätt att ta ställning till reformen, emedan partiet måste försvara de svenska intressena. Dessa intressen är särskilt viktiga beträffande specialsjukvården och de vidsträckta kommunalförbunden inom socialvårdens område. På partiets tillskyndan har i promemoriorna kring ärendet ingått omnämnanden att de språkliga förhållandena särskilt skall uppmärksammas. Men några konkreta förslag till hur det skall ske har ännu inte lagts fram.

Vår bedömning av läget kring mellaninstansförvaltningsreformen är pessimistisk för reformivrarna. Vi tror inte att vare sig helhets- eller delreformen kommer att genomföras under de närmaste åren. Vår pessimistiska uppfattning bygger inte bara på de för ögonblicket akuta reformproblemen som vi här räknat upp, utan fastmer på de grundläggande motsättningar som reformsträvandena blivit en katalysator för. Vi har motsättningar mellan socialistiska och icke-socialistiska politiska partier, mellan företrädare för den lokala självstyrelsen och representanter för den statliga centrala och regionala förvaltningen, och vi har motsättningar mellan dem som försvarar en distriktsindelning enligt det mönster som långsamt vuxit fram kring kommunalförbunden och dem som försvarar en övergripande distriktsindelning enligt mönstret för länsindelningen. Till dessa motsättningar skall läggas den allmänna motsättning som finns mellan dem som försvarar existerande bastioner och dem som vill erövra dem, vare sig dessa bastioner består i rådande kompetens för centralförvaltningen eller distriktsmyndigheterna eller i den områdesindelning som vuxit fram över årtionden. Konststycket att lägga samman 5/6 av bitarna i detta motsättningspussel resulterar dessvärre alltför ofta i ett abstrakt verk.

NOTER TILL KAPITEL 4

1) En genomgång av strävan att införa landskapssjälvstyrelse i Finland ingår i Sven Lindman: Frågan om landskapssjälvstyrelse i Finland, i Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XX, Uppsala 1944, s. 472-85. Den historiska genomgången bygger även på en annan uppsats av samma författare, Sven Lindman, Diskussionen om häradskommuner i Finland under adertonhundratalets sista årtionden, Acta Academiae Aboensis, Humaniora XIV, Åbo 1942.

2) Ibid., 1944, s. 473.

3) Kommitténs för kommunernas samarbete II delbetänkande, Införandet av landskapssjälvstyrelse, Kommittébetänkande nr 1, 1963.

4) Kommitténs för organisering av samarbetet mellan kommunerna IV delbetänkande, Införandet av landskapssjälvstyrelse, Kommittébetänkande 1970: A7.

5) Mellaninstansförvaltningskommitténs betänkande, Kommittébetänkande 1975: 21.

6) Den nu rådande reformsituationen behandlas i sista avsnittet av kap. . Uppgifterna bygger på intervjuer med fyra personer som medverkar i regeringens beredning av reformen.

7) Lindman, op.cit., 1942.

8) En presentation av dessa ingår i Lindman, op.cit., 1944, samt i Kommittébetänkande nr 1, 1963.

9) Se Lindman, op.cit., 1944 och 1942.

10) Uppgifter om omfattningen av detta samarbete ingår i kap. 2 i avsnittet om kommunalförbunden.

11) Kommittébetänkande nr 1, 1963, ss. 88-89.

12) Kommittébetänkande 1970: A7, ss. 103-7.

13) Se bl.a. de avvikande åsikterna till Kommittébetänkande 1975: 21, ss. 253-97, samt partsinläggen

som ingår i Kommunalvetenskaplig tidskrift, nr 1, 1975, ett specialnummer som enbart berör reaktionerna på mellaninstansförvaltningskommitténs betänkande.

14) I flera av de här påtalade kommittébetänkandena ingår talrika hänvisningar till de skeva politiska sammansättningarna av fullmäktige i Kommunalförbunden. Om politiseringen inom den finländska förvaltningen i ljuset av några forskningsrön, se Krister Ståhlberg, Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen, åren 1960-75, DETA 21, Helsingfors Universitet, Helsingfors 1976.

15) Under våren 1978 bereddes reformen utgående från alternativet att länsfullmäktige väljs genom direkta val. Hösten 1979 emotsatte sig centerpartiets inrikesminister Eino Uusitalo en reform enligt fullmäktigemodellen och krävde ett länsråd utnämnt av regeringen. Våren 1980 överenskom ministerutskottet i regeringen om en kompromisslösning enligt länsrådsmodellen. Några dagar senare tillkännagav centerpartiets delegation att det emotsatte sig att länsrådet utses av regeringen och önskar att det väljs genom direkta val.

16) Kommittébetänkande 1970: A7, ss. 123-43.

17) Harto Hakovirta och Tapio Koskiaho, Suomen hallitukset ja hallitus ohjelmat 1945-73, Gaudeamus, Tammerfors, 1973, ss. 318. Det kan ytterligare nämnas att centerpartiet år 1968 antog ett nytt principprogram för partiet i vilket det uttryckligen i ett skilt kapitel tar ställning för införande av landskapssjälvstyrelse, se Olavi Borg, Puolueiden ohjelman, 1970, Tammi, Helsingfors 1970, s. 222.

18) Hakovirta, op.cit., s. 323.

19) Ibid., s. 329.

20) Den klassificering som här har gjorts bygger på uppgifter i själva betänkandet samt på författarnas egen kännedom om personernas ställning och på intervju med en av kommitténs medlemmar.

21) Uppgifterna är tagna ur Finlands Statskalender samt ur ett ännu opublicerat omfattande forskningsmaterial som insamlats inom projektet "Tjänstemannen i finländsk och svensk statsförvaltning" som pågår under Krister Ståhlbergs ledning.

22) För en genomgång av planeringstänkandets utbredning inom den finländska förvaltningen vid denna tid, se Krister Ståhlberg, Politik och planering, i bok med samma namn, Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 20, Åbo 1978, ss. 11-54.

23) En analys av kommittébetänkandet i sådant ljus finns i Juha Vartola, Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista, Julkishallinnon julkaisusarja, Tammerfors Universitet, nr 1/1978, ss. 79-86.

24) Sammanfattningen av betänkandet bygger direkt på texten i betänkandet i resp. avsnitt av det, varför vi inte här särskilt refererar till sidor.

25) Delar av inlägget redovisas i Matti Niemivuo, Aluehallinto ja aluepolittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineenä, Jurudica, Helsingfors 1979, s. 54. Niemivuo (då Nieminen) fungerade som generalsekreterare för mellaninstansförvaltningskommittén.

26) Uppgifterna bygger på ett av kanslichef Arno Hannus uppgjort sammandrag av remisserna, Selostus väliportaanhallintokomitean mietinnösta annetuista lausunnoista, Sisäasiainministeriö 15.2.75, nr. 4413/070/74.

27) Redovisningen av de fortsatta turerna i långdansen bygger på Arno Hannus, Reformen av förvaltningen i mellaninstans, Finlands Kommunaltidskrift, nr 2/1980 ss. 32-37.

28) Reformens nuläge beskrivs utgående från två av ministerutskottets promemorior i ärendet, Ehdotus väliportaanhallinnon osauudistuksia koskeviksi valtioneuvoston periaatekannanotoiksi, Luonnos 16.5.1980, AH, samt Ehdotus väliportaanhallinnon osauudistusten valmistelun jämjestämiseksi, 16.5.1980.

29) För en genomgång av uppgiftsöverföringsutvecklingen, se Statens centralförvaltningskommittés II delbetänkande, Kommittébetänkande 1978: 22, ss. 209-36.

5 FÖRVALTNINGEN AV HUVUDSTADSREGIONEN

Under 1960-talet diskuterades behovet av en gemensam förvaltning för huvudstadsregionen, en diskussion som hade sin grund i den snabba befolkningsökningen inom området samt de därav föranledda behoven att utveckla den kommunala servicen. Kommittén för organisering av samarbetet mellan kommunerna menade i ett mellanbetänkande av år 1967 att ett kommunalförbund borde organiseras för regionen.[1] Förslaget väckte motstånd och i sitt slutliga betänkande i ärendet föreslog kommittén att en regionkommunförvaltning av högre ordning borde grundas. Till denna förvaltning skulle överföras uppgifter som gällde generalplanering, bostadsproduktion, bostadsförmedling, och centrala samhällstekniska problem samt anskaffning och skötsel av frilufts- och rekreationsområden Förvaltningen skulle bygga på samma grunder som den kommunala förvaltningen.[2]

Även detta förslag väckte emellertid motstånd och år 1970 överenskom de berörda kommunerna, Helsingfors stad och köpingarna Esbo, Vanda och Grankulla, om ett frivilligt samarbete inom ramen för huvudstadsregionens samarbetskommission. Genom detta frivilliga samarbete lades grunden för en lösning av samarbetsfrågorna även lagstiftningsvägen. År 1973 godkände riksdagen en lag om huvudstadsregionens samarbetsdelegation.[3]

"För handläggning av ärenden som är gemensamma för Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda städer finns huvudstadsregionens samarbetsdelegation ...", heter det i lagens § 1. Enligt 2 § är det delegationens uppgift att inom ramen för bemyndigande som baserar sig på sinsemellan överensstämmande beslut av kommunernas fullmäktige handha utrednings-, forsknings-, planerings- och beredningsuppgifter, som är gemensamma för kommunerna samt att ta initiativ som gäller skötseln av

gemensamma frågor och avge utlåtanden om dessa. Tre år senare utvidgades delegationens kompetens så att den även kunde skaffa sig fast egendom och besluta om annat som rör kapitalutgifter, något som inte den ursprungliga lagen gav delegationen rätt till.[4)]

Förvaltningen inom delegationen fastställs i reglemente som inrikesministeriet godkänner. I detta bestämmes även om grunderna för finansiering av delegationens verksamhet. Nu står Helsingfors för hälften av kostnaderna och de tre övriga kommunerna delar den andra hälften i enlighet med sitt befolkningsunderlag, dock så att Grankulla stad står för 3 % av utgifterna.

I en ändring av vägtrafiklagen och -förordningen gavs delegationen år 1978 rätt att bevilja trafiktillstånd för persontrafik inom huvudstadsdelegationens område. Tillstånden beviljas av delegationens styrelse.

Bland de ärendeområden som delegationen kommit att syssla med kan vi här nämna lokaliseringsstyrning, samarbete inom bostadsproduktionen, ordnande av kollektivtrafik, ombesörjande av avfallshantering samt samarbete rörande anskaffning och upprätthållande av rekreationsområden. Vidare bevakar man samarbete inom energihushållningen, social- och hälsovården, kommunplanering samt informationsanskaffning och -förmedling inom området. Samarbete har även förekommit beträffande turismfrågor och utformande av en gemensam näringspolitisk linje för regionen samt i en rad andra frågor.

Samarbetsdelegationen består av 44 medlemmar och den har en styrelse med 14 medlemmar. Vidare finns under delegationen nio nämnder om 14 medlemmar var, vilka dessutom till sitt förfogande har en expert från

varje medlemskommun. Tjänstemannakåren omfattar ett sextiotal tjänstemän. Delegationen omhänderhar även vissa inrättningar (Huvudstadsregionens yrkeskurscentral, regionens svenska yrkesskola och regionens kommunalförbund för informationsfrågor (ADB)). Bland särskilt viktiga samarbetsprojekt kan vi nämna vattenförsörjningsprojektet (tunnel till Päjänne), aktiebolaget för regionens värmeförsörjning samt bolaget för omhändertagande av problemavfall.[5)]

Detta regionala samarbete berörs inte av regeringens planer på en delreform av mellaninstansförvaltningen. I regeringens ministerutskotts ställningstagande utgår man ifrån att regionen själv bör ta initiativ till att ytterligare utveckla samarbetet. Så kommer sannolikt i någon form att ske. Under det decennium som samarbetet ägt rum har dess möjligheter i nuvarande form praktiskt taget utnyttjats till slut. Det finns nu en uppenbar fara för att delegationen blir en sponsor för uppkomten av en djup djungel av särorganisationer för konkreta samarbetsfrågor, varje organisation med sin egen byråkrati och sina egna särmål. Om denna utveckling fortsätter uppstår i framtiden problem med att samordna och rationalisera verksamheten.

Å andra sidan finns det åsikter enligt vilka man inte bör bygga upp någon överkommun inom området utan förlita sig på den förhandlingsmekanism som delegationen utgör och utveckla samarbetet projektvis såsom hittills. Det troliga är emellertid att nya lösningar kommer att eftersträvas.[6)]

NOTER TILL KAPITEL 5

1) Förslag till I betänkande för kommittén för organisering av kommunernas samarbete, Organisering av skötseln av gemensamma angelägenheter för Helsingfors stad och dess grannkommuner, Helsingfors 1967.

2) Slutligt betänkande på basis av op.cit., Kommittébetänkande 1969: A1.

3) För riksdagsbehandlingen, se Riksdagen, Handlingar, Första delen, 1, 1973, Helsingfors 1974.

4) Finlands Författningssamling, 978/1973.

5) En beskrivning av delegationens organisation och verksamhet ingår i Matti Niemivuo, Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallan välineenä, Juridica, Helsingfors 1979, ss. 112-15, samt i Veikko Sjöblom, Pääkaupunkiseutu tulisi erottaa omaksi läänikseen, Helsingin Sanomat, 17.6.1980.

6) För en sammanfattning av reaktioner från olika håll med anledning av tioårsdagen för samarbetet inom huvudstadsregionen, se Sjöblom, op.cit..

IV. NÅGOT OM DEN NORSKA FYLKESKOMMUNEN M M

NÅGOT OM DEN NORSKA FYLKESKOMMUNEN M.M.

FÖRORD

I augusti 1977 företog länsdemokratikommittén en studieresa till Norge. Syftet var främst att ta del av erfarenheterna hos statliga och fylkeskommunala organ av genomförd fylkeskommunreform samt få belyst de grundläggande motiven för beslutet om att lägga ökat politiskt ansvar till fylkeskommunerna. Av särskilt intresse var även att få en redovisning av tillvägagångssätt vid planeringen på fylkesnivån, som i flera avseenden liknar den svenska samhällsplaneringen på länsnivå.

Under besöket diskuterades dessa frågor med representanter för bl.a. Miljøvern- och Kommunaldepartementen samt fylkeskommunen i Oppland fylke , Lillehammer.

Rapporten bygger i huvudsak på den information som kommittén då erhöll och i viss utsträckning på direkta kontakter som sekretariatet därefter har haft med flera olika källor, bl.a. sekreteraren i Hovedkomiteen för reformer i lokalforvaltningen, företrädare för Norske Kommuners Sentralforbund och fylkeskommunen i Telemark fylke, fylkesmannen i Telemark samt finansrådmannen i Oslo kommun.

Uppgifterna i rapporten avser förhållandena årsskiftet 1979/80.

1. UTVECKLINGEN AV DEN LOKALA FÖRVALTNINGEN

1.1 Inledning

Under senare år har man i Norge genomfört en rad reformer i den lokala förvaltningen. Den viktigaste är att fylkeskommunen har omorganiserats för ökade uppgifter och har fått vidgat politiskt ansvar. Målsättningen har varit att ge den kommunala sektorn ansvaret för en allt större del av samhällets resurser

och ge medborgarna i det lokala samhället större inflytande över de egna lokala förhållandena.

Det norska förvaltningssystemet har, liksom i Danmark och Sverige, under lång tid varit uppbyggd på tre huvudnivåer: riket - länet (amtet resp. fylket) - kommunen. Statsförvaltningen i Danmark är centraliserad och den regionala statliga förvaltningen har ett tämligen begränsat omfång. Sverige har å sin sida en starkt utbyggd statsförvaltning på det regionala planet och samtidigt spelar landstingskommunen en förhållandevis begränsad roll. Förhållandena i Danmark och Sverige ansågs emellertid så annorlunda de norska, att dessa länder inte kunde tjäna som förebild när det gällde att organisera den lokala förvaltningen i Norge. För norsk förvaltning bedömdes sådana faktorer som t.ex. landets geografiska utsträckning, dess befolkningsmängd och de enskilda kommunernas förmåga att ombesörja sina uppgifter få spela en väsentlig roll vid reformarbetet.

Den reformverksamhet som har pågått i Norge sedan början av 1960-talet har tagit sikte på "en desentralisering og demokratisering forbundet med en praktisk og effektiv administrasjonsordning." Denna reformverksamhet har medfört konsekvenser för alla tre förvaltningsnivåerna och bl.a. stärkt den lokala självstyrelsen. Den grundläggande förvaltningsstrukturen har emellertid inte ändrats.

I debatten om den kommunala självstyrelsen har två centrala politiska principer vägts mot varandra och blivit avgörande för om en uppgift skall överlåtas till den kommunala självstyrelsen eller lösas direkt av staten eller genom statlig kontroll. Å ena sidan har det funnits en allmän önskan att skapa ökad jämlikhet i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende mellan människor i olika delar av landet. Å andra

sidan har funnits en strävan efter att ge medborgarna rätt till att själva bestämma utvecklingen i det egna lokalsamhället samt ett behov av att låta avgöranden, där lokala förhållanden spelar in, fattas av en förvaltning som har praktiska möjligheter och befogenheter att ta lokala hänsyn.

Kommunerna och fylkeskommunerna har tagit över en ständigt större del av ansvaret för samhällsuppgifterna. En strävan har hela tiden varit att lägga ansvaret för dessa uppgifter på lokala folkvalda organ. Genom olika beslut i Stortinget har förvaltningen byggts ut till en särpräglad norsk kommunalförvaltning med särskilt stort ansvar för samhällsuppgifterna. Den kommunala sektorn har också fått ansvar för en allt större del av samhällets ekonomiska resurser. Under efterkrigstiden kunde kommunalförvaltningen disponera närmare 6,5 procent av den norska bruttonationalprodukten i skatter och avgifter. Under 1970-talet har denna andel kommit upp till mellan 14 - 15 procent.

Uppgiftsfördelningen mellan de tre nivåerna har också ändrats flera gånger under senare år. Även om det skett många förändringar i de norska kommunallagarna så har för kommunernas vidkommande grundprinciperna inte blivit särskilt ändrade.

Den norska kommunindelningsreformen startade år 1958, då man i Norge hade 744 kommuner. Topografiska förhållanden och bosättningsmönster satte snäva gränser

för uniformering av kommunerna. För närvarande finns i Norge 454 kommuner. Av dessa är 47 bykommuner. Mer än hälften av Norges kommuner har mindre än 5 000 invånare.

För fylkeskommunerna däremot har ansvarsområdet och förvaltningsformen genom åren genomgått genomgripande förändringar. Särskilt genom 1964 års reformer skedde en omfattande utvidgning av den fylkeskommunala verksamheten. Medan man i Sverige och Danmark valde att lägga samman de mindre kommunenheterna till större kommuner med bättre resurser att utföra sina uppgifter, valde man i Norge en annan väg, nämligen utbyggnad av en stark fylkeskommun som en garanti för stark samhällsförvaltning inom större geografiska enheter.

1.2 Bakgrund och historik

Den nuvarande indelningen i fylken[1] (län) och fylkesmannainstitutionen har sin grund i den administrativa indelning som infördes i samband med enväldet på 1660-talet. Indelningen har senare blivit ändrad flera gånger. Fr.o.m. år 1866 fanns i Norge 18 landsfylken och två byfylken. Sedan år 1972 finns det bara ett byfylke, Oslo, som samtidigt är egen kommun, men inte egen fylkeskommun. I Norge finns det således 19 fylken, men bara 18 fylkeskommuner. Oslo är det största fylket. Av de 18 fylkeskommunerna i Norge är Hordaland störst i invånarantal med ca 390 000 invånare. Störst i areal, men minst i invånarantal är Finnmark fylkeskommun med ca 80 000 invånare. Indelningen framgår av bilaga 1.

---

[1] Fylket utgör samma geografiska område för fylkeskommunens verksamhet och den lokala statliga förvaltningen.

Amten, som fylkena från början kallades, leddes av en amtmann. Han var kungens befallningshavare och kungamaktens främste representant i fylket.

Sådan var situationen ända fram till år 1837 , som var ett betydelsfullt år för norsk kommunalförvaltning. Detta år fick man nämligen " formannskapslovene". Med dessa nya lagar lades den bestående grunden för det norska systemet med kommunal självstyrelse med folkvalda organ och där medborgarna själva kunde bestämma över viktiga förhållanden i det egna lokala samhället. Då startades utvecklingen av norska kommuner som de ser ut idag med den klara politiska målsättningen att folkstyret bäst kan förverkligas genom att lägga mesta möjliga beslutsbefogenhet till de enskilda kommunerna. Principerna för utvecklingen av den kommunala självstyrelsen har hela tiden varit att lokalbefolkningen självt genom valda representanter i kommunens beslutande församling skall ha avgörande inflytande på prioritering och skötsel av sina egna angelägenheter.

De folkvaldas makt var likafullt länge begränsad till områden som skolväsen, vägar och kyrkliga frågor samt fattigvård. Den största makten och de viktigaste besluten låg fortfarande hos statsmakterna.

Samtidigt med att "formannskapet" bildades i kommunerna tillskapades ett "amtformannskap" på fylkesplanet.(År 1918 återgick amtet till det gamla namnet fylket, som var det ursprungliga namnet på ett landområde och amtmann blev fylkesmann.)Denna församling blev det främsta politiska organet i fylket och var fram till år 1964 sammansatt av en representant från varje landskommun. Ordföranden i landskommunen var självskriven medlem av fylkestinget. Vid voteringar räknades varje ordförandes röst som en röst. Fylkesmannen var ursprungligen församlingens självskrivna ordföranden. Han deltog i förhandlingarna, men hade inte någon rätt

att delta i besluten.

"Formannskapslovene" från år 1837 lade bara beviljande och kontrollerande befogenheter till "amtsformannskapet". Beredning, verkställighet och hela den amtskommunala förvaltningen låg i allt väsentligt kvar hos amtmannen. Genom "skatteloven" från år 1882 stärktes emellertid det folkvalda ledet genom inrättandet av ett "amtsutvalg" (fr.o.m. år 1919 fylkesutvalg) som bestod av amtmannen som ordförande och fyra medlemmar valda av "formannskapet". Detta utskott fick bl.a. till uppgift att behandla amtmannens årliga budgetförslag med yrkande om skatteuttag. Utskottet skulle dessutom samlas till överläggningar i frågor rörande amtskommunens ekonomi, när amtmannen fann att utskottets mening borde höras. Fylkesutvalget, som genom senare lagar och praxis fick utvidgad kompetens, utvecklade sig till ett organ, som närmast motsvarar landstingets förvaltningsutskott i Sverige.

Efter en reform år 1921 utsåg fylkestinget dock själv ordförande bland sina medlemmar.

Ramen för den fylkeskommunala självstyrelsen är numera fastlagd i "fylkeskommuneloven", som trädde i kraft år 1964. Enligt den nya ordningen väljer fylkestinget ordförande som också leder fylkesutvalget. Fylkesmannens närvarorätt vid fylkestingets och fylkesutvalgets sammanträden upphörde den 1 januari 1976.

Förslag om andra regler för kommunal representation i fylkestinget lades fram ett flertal gånger, bl.a. redan år 1871 då förslag första gången lades fram om direkta val av fylkesting. Liknande förslag återkom senare med jämna mellanrum utan att det ledde till någon förändring. Ända fram till år 1961 behöll man ordningen med att fylkestinget var identiskt med ordförandena i fylkets landskommuner.

Genom "fylkeskommuneloven" ändrades emellertid också sättet att utse ledamöter till fylkestinget. Landets bykommuner - med undantag av Oslo - kom nu med i fylkeskommunerna. Varje kommuns fullmäktigeförsamling ("kommunestyret") skulle nu utse representanter till fylkestinget. Antalet representanter blev nu beroende av invånarantalet, men på så sätt att de mindre kommunerna fick en viss överrepresentation (en för varje påbörjat invånarantal av 6 000). Härigenom blev samtliga kommuner garanterade minst en representant. Inte någon kommun fick dock ha fler än 1/3 av fylkestingets totala medlemstal.

Fylkeskommunens administration var hela tiden gemensam med den statliga administrationen i fylket. I volym var de fylkeskommunala uppgifterna störst.

1.3 Fylkeskommunen

Ursprungligen var fylkeskommunen ett samordnings- och samarbetsorgan för landskommunerna (i flera avseenden liknande kommunalförbund i Sverige) och var inte någon sammanslutning av kommunerna i fylket. Den skulle lösa uppgifter som var gemensamma för landskommunerna, t.ex. uppförande eller drift av en yrkesskola eller ett sjukhus på landsbygden. Men den hade också till uppgift att på olika sätt försöka utjämna bördor, som skulle innebära en alltför stor belastning för de ekonomiskt sett svagaste landskommunerna. Enligt "formannskapsloven" var det en uttrycklig förutsättning att fylkestinget huvudsakligen skulle vara ett rådgivande och kontrollerande organ under administrationen av fylkeskommunala ärenden. På landskommunernas vägnar deltog fylkeskommunen som delägare i de större sjukhusen i bykommunerna (städerna). Fylkeskommunerna blev engagerade i elkraftförsörjningen, antingen ensamma

eller i samarbete med bykommunerna. Åligganden rörande kollektivtrafik blev i många fylken en stor uppgift. Några fylkeskommuner blev ensamägare eller medägare i stora rederier eller bussbolag. Verksamheten varierade något, men fördelade sig i stort sett ganska jämnt på vägsektorn, skolväsendet och sjukhusväsendet.

Efter det att städerna - bortsett från Oslo - kom med i fylkeskommunerna år 1964 ökade de fylkeskommunala uppgifterna snabbt. Det var särskilt på två områden som tillväxten sköt fart, nämligen "vidaregående skole"[1] och hälso- och sjukvårdssektorn. Fylkeskommunen fick ansvaret för all utbyggnad och drift av de gymnasiala skolorna, sjukhus och en rad andra vårdinrättningar. I alla fylken inrättades statliga "planleggingsavdelinger" som fick ansvaret för all planering i fylket. Samtidigt ökades kraven på fylkeskommunens engagemang på andra områden, särskilt elkraftförsörjning och på trafiksektorn.

Kostnaderna täcktes dels av intäkter från staten, dels av den fylkesskatt som fylkestinget utdebiterade kommunerna.

Den politiska styrningen och administrationen av fylkeskommunen genomgick endast smärre ändringar under denna utveckling. Fylkeskommunens administration var sammanförd med statens lokala administration.

---

[1] "Vidaregående skole" motsvarar närmast vår gymnasieskola, och avser i Norge alla skolor mellan grundskolan och högskolorna.

Fylkesmannen, som var statens främste representant i fylket, var samtidigt fylkeskommunens rättsliga företrädare och hade "anvisningsmyndighet" inom denna. Fylkesmannen hade att lägga fram förslag till budget och fylkesskatt och på det hela taget "före tillsyn med fylkeskommunes hele forvaltning".

På det politiska planet blev så småningom en hel del förändringar genomförda. Fylkestinget höll oftare sammanträden.

Då städerna kom med blev fylkesordföranden, som tidigare nämnts, ordförande i fylkesutvalget i stället för fylkesmannen. Fylkesordföranden kom att spela en allt mer aktiv roll i fylkeskommunens förvaltning.

Hela systemet ansågs emellertid ge de folkvalda för litet inflytande.

1.4 Stat, fylkeskommuner och kommuner

I motsats till övriga nordiska länder saknar Norges grunnlov (från år 1814) varje stadgande om kommunal och fylkeskommunal självstyrelse. Någon lag som ger allmänna bestämmelser om uppgiftsfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner finns inte. Men både fylkeskommuner och kommuner är, liksom i Sverige, pålagda en rad uppgifter genom speciallagstiftning av olika slag. Viktiga exempel är "vegloven, grunnskoleloven, lov om vidaregående opplaering, sykehusloven" och "bygningsloven". Uppgiftsfördelningen bestäms också genom beslut av Stortinget, regeringen och departementen. Statsmakterna kan när som helst besluta om ändrade gränser för den kommunala kompetensen och sålunda direkt påverka innehållet i denna. Stortinget

kan besluta att en samhällsuppgift skall lösas enbart av staten, av fylkeskommunerna enbart, av kommunerna enbart eller av två eller flera av dessa gemensamt.

Fylkeskommunerna och kommunerna har traditionellt haft stora möjligheter att på frivillig grund ta sig an uppgifter av allmänt intresse. Detta under förutsättning att inga lagliga hinder finns. Denna vidsträckta kompetens har ansetts vara av mycket stort värde för det norska folkstyret, eftersom den har lämnat spelrum för lokala initiativ. Samtidigt kan konstateras, att de på samma gång har varit underkastade en tämligen ingående och detaljerad statlig uppsikt.

Trots att alla förvaltningsorgan hade en stark tillväxt under efterkrigsåren hade staten dock ständigt varit den dominerande i förhållande till fylkeskommuner och kommuner. Särskilt under början av 1960-talet talades det i Norge om centralisering som kännetecken för denna utveckling.

Fördelningen av skatteintäkterna belyser detta förhållande. År 1920 gick cirka 62 procent av alla landets skatter till staten och cirka 38 procent till kommunerna. År 1972 var talen 79 resp. 21 procent.

Utifrån detta förhållande var det inte ovanligt att man i Norge talade om att den lokala självstyrelsen höll på att dö ut.

Ser man på utgiftssidan blir statens dominans ändå klarare. År 1971 var statens verksamhet betydligt större än hela den sammanlagda kommunala sektorn. Kommunernas verksamhet var betydligt större än den fylkeskommunala verksamheten.

- staten cirka 22 miljarder Nkr.
- fylkeskommunerna cirka 2 miljarder Nkr.
- kommunerna cirka 8 miljarder Nkr.

Nedan följer en översikt över hur nettoutgifterna år 1971 fördelade sig på vissa huvudgrupper av de tre förvaltningsnivåernas verksamhet.

(Talen i miljoner Nkr)

	Staten	Kommunerna	Fylkeskommunerna
Administration	1 273	919	52
Försvar	3 010	2	-
Rättsväsende	526	13	1
Kyrkoväsende	54	152	-
Undervisning,kultur	3 182	2 208	524
Hälso-och sjukvård	342	446	704
Bostäder.parker etc.	1 036	203	6
Socialförsäkring	2 462	1 105	-
Sociala ändamål	249	695	9
Vägar	1 644	653	366
Trafikväsende	1 107	120	4
Näringsändamål	1 385	67	55
Prisutjämn.åtgärder	1 603	-	-
Räntor och avdrag	765	511	54
Övriga ändamål	2 547	1 058	21
Nettoutgifter tot.	21 185	8 152	1 796

Fylkeskommunernas verksamhet var koncentrerad till undervisning, hälso- och sjukvård och trafikväsendet (huvudsakligen fylkesvägar). Dessa tre områden lade år 1973 beslag på omkring 90 procent av fylkeskommunernas nettoutgifter. Fylkeskommunerna var engagerade i en del speciella företag, bl.a. kraftverk och transportföretag.

Som tidigare nämnts hade fylkeskommunen sedan gammalt inte någon egen direkt beskattningsrätt, utan för att kunna driva den pålagda verksamheten skedde utskrivning av fylkesskatt på kommunerna. Dessutom täckte staten en del av kommunalsektorns verksamhet genom olika bidrag. År 1975 fanns det omkring 100 olika bidragsformer från staten till fylkeskommunerna och kommunerna samt cirka 30 transfereringar den andra vägen.

1.5 Behovet av reformer

Mot slutet av 1960-talet stod det klart att omfattande reformer var nödvändiga. Expansionen av den offentliga sektorn med komplicerade administrativa lösningar hade utvecklat ett mönster i förvaltningen som upplevdes som både tungrott och byråkratiskt. Den mindre kommunen med dess stora värden av mänsklig gemenskap räckte inte längre till för att praktiskt lösa en rad samhällsuppgifter, framför allt när det gällde att foga in verksamheten i ett regionalt sammanhang. En annan svaghet med kommunernas antal och storlek

var att skillnaderna mellan landets olika delar innebar begränsade förutsättningar att erbjuda likvärdiga levnadsvillkor och förhållanden för den enskilde medborgaren.

Men det fanns också förvaltningsmässiga problem som behövde lösas. De administrativa uppgifterna för förvaltningen hade t.ex. blivit allt mer krävande. Det var inte bara arbetsbördan som hade ökat, utan det hade också blivit en alltmer komplicerad uppgift att administrera den mångsidiga och förgrenade offentliga verksamheten. Problemen gjorde sig också gällande i den lokala statliga förvaltningen. Såväl i fylkeskommuner som i kommuner klagades det över att förvaltningen drunknade i detaljer .

Allt eftersom den offentliga förvaltningen hade blivit mer utvecklad och förgrenad hade det också uppstått samordningsproblem. Speciellt ansågs detta ha gått ut över planeringsfrågorna. Dessa svårigheter gjorde sig gällande inte bara centralt utan också lokalt. Som exempel ansågs den lokala statliga administrationen bli lidande av förhållandet att enskilda departement hade inrättat sina expertorgan utan att verksamheten samordnades.

Vidare hade den offentliga förvaltningen blivit starkt beroende av administrativ och teknisk expertis. De politiska organen uppfattade sig ofta sakna tillräckliga möjligheter och nog med tid för att kunna företa en självständig värdering utifrån politiska ståndpunkter. Särskilt inom kommunalförvaltningen klagades det ofta över "expertvälde".

Också andra omständigheter ansågs skapa svårigheter för de folkvaldas arbete. De politiska förtroende-

männen hade inte tillfredsställande arbetsvillkor för att utöva sin verksamhet vilket begränsade inflytande som det demokratiska systemet förutsätter. Det kunde t.ex. vara de mest engagerade kommunalpolitikerna som var medlemmar av fylkestinget och arbetsbördan kunde bli för stor.

Även vissa administrativa problem ansågs ha en tendens att skapa ett spänningsförhållande mellan den centrala administrationen och regionerna. Lokala statliga organ, fylkeskommuner och kommuner klagade ofta över att det tog lång tid att få fram centrala avgöranden, särskilt i plan- och byggnadsfrågor. Ett annat klagomål var att den lokala förvaltningen inte fick tillräcklig tid att yttra sig över olika lagförslag och att genomföra de reformer som Stortinget hade beslutat.

Vidare fanns ett allmänt missnöje mot de många administrativa föreskrifterna. Det omfattande regelsystemet var för invecklat; inte minst riktade sig detta missnöje mot de många finansiella överföringsbidragen som fanns mellan de tre förvaltningsgrenarna och som var arbetskrävande för de lokala organen. Fylkeskommunerna och kommunerna ansåg också att staten hade satt upp för detaljerade regler om hur de skulle budgetera och i övrigt planera sin verksamhet. Det fanns en allmän kommunal önskan att stå friare i förvaltningsmässiga angelägenheter.

Ändå viktigare var de problem som hade uppstått mellan befolkningen och förvaltningen. Klagomålen gällde dels att handläggningen av ärenden tog för lång tid, dels att det var svårt att få god

kontakt med politiska organ och tjänstemän.

Det fanns en annan viktig missnöjesanledning som i hög grad gjorde sig gällande bland fylkestings-representanterna. Den riktade sig mot "repartisjons-skatten" - att fylkestinget täckte fylkeskommunens utgifter genom utskrivning av fylkesskatt på de enskilda kommunerna. Detta betydde i verkligheten ett kraftigt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ledamöterna i "kommunestyret" visste egentligen inte vad de hade till täckning av kommunens utgifter innan fylkestinget genom beslut om skatteuttag gjort kraftiga ingrepp i den kommunala beskattningen. Det var t.ex. representanter valda av andra fullmäktige-församlingar som bestämde vad andra kommuner skulle ge ut i fylkesskatt - kanske till täckning av investeringar som en enskild kommun inte hade särskilt intresse av.

Allt ansågs tala för att det hade uppstått förvaltnings-mässiga problem av sådan omfattning att det krävde ett nytänkande. Det rådde allmän enighet om att det gällde att söka sig fram till ett förvaltnings-mönster och ett administrativt tillvägagångssätt, som kunde ge större effektivitet och bättre service till befolkningen.

2. REFORMER I LOKALFÖRVALTNINGEN

2.1 "Hovedkomiteen for reformer i lokalförvaltningen"

Statsmakterna ansåg i början på 1970-talet att stora delar av lokalförvaltningen behövde reformeras. Det hade visserligen pågått ett kontinuerligt reformarbete i lokalförvaltningen - särskilt inom speciella förvaltningsgrenar som regleras av speciallagstiftning - men det samlade reformarbetet hade varit avhängigt av initiativ från bl.a. Stortinget, departementen och olika organisationer och hade därför varit svagt koordinerat. Centraliseringen under senare år hade fortsatt. Nya bidragsformer hade införts. Administrationen och ärendehandläggningen hade blivit alltmer omfattande och komplicerad. Lagar och föreskrifter tenderade att gripa in allt starkare i den lokala självstyrelsen.

Regeringen utsåg i oktober 1971 "Hovedkomiteen for reformer i lokalförvaltningen". Hovedkomiteen fick bl.a. i uppdrag att

- leda och samordna arbetet med att utveckla den nya fylkeskommunen
- finna en lämplig uppgiftsfördelning mellan stat, fylkeskommuner och kommuner

Från att vara ett samarbetsorgan för kommunerna skulle fylkeskommunen utvecklas till att bli en självständig politisk och administrativ enhet. För att detta skulle bli verklighet angavs följande förutsättningar:

- fylkestinget väljs genom direkta val
- fylkeskommunen ges ekonomiska möjligheter att lösa sina åligganden, m.a.o. genom direkt skatt
- en fylkeskommunal administration byggs upp
- ansvarsfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner fastställs

En huvudpunkt i reformarbetet var att utgiftsfördelningen skulle bygga på principen om fördelning av ansvar, d.v.s. det organ som har det administrativa ansvaret för en samhällsuppgift, skall också ha det fulla ekonomiska ansvaret härför. På det sättet skulle man kunna få till stånd en gradvis avveckling av de otaliga tillskott och bidragsformer som fanns.

2.2 Principiella huvudmål för reformarbetet

De principiella huvudmålen för kommitténs reformarbete var

- decentralisering
- demokratisering
- en praktisk och effektiv administration

Beträffande decentraliseringsbegreppet använde Hovedkomiteen följande definition:

"Å desentralisere vil si å överlate en større del av oppgavene till lokale forvaltningsorganer og/eller gi disse organer større myndighet till å treffe avgjørelser".

När det gällde begreppet demokratisering gjorde kommittén följande begränsade definition: "En politikk som søker å få den offentlige forvaltning til å virke bedre i

samsvar med de principper folkestyret bygger på".

Kommittén konstaterade att de tre målen inte är indentiska. Det är nödvändigt att man är uppmärksam på att krav på effektivitet, decentralisering och demokratisering kan komma i konflikt med varandra. En decentralisering och effektivisering i dess yttersta konsekvens - största möjliga frihet beträffande den kommunala prioriteringen av såväl åtgärder som kvaliteten på dessa - kan innebära en fara för demokratin om landet blir uppdelat i "småstater" med större geografiska skillnader i villkor för och behandling av medborgarna än vad man önskar. Det blir därför nödvändigt, framhöll kommittén, att företa avvägningar för att finna ändamålsenliga lösningar.

Enligt sina direktiv skulle Hovedkomiteen avge delförslag efter hand som arbetet fortskred. Arbetets omfång och långsiktiga karaktär gjorde detta arbetssätt nödvändigt. År 1974 hade kommittén avslutat de viktigaste delarna av arbetet med att organisera den nya fylkeskommunen. De principiella synpunkter som kommittén lade fram i NoU 1974:53 Mål och retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen och som togs upp i Stortingsmelding nr. 31 (1974-75) var i huvudsak följande.

2.3 Utveckling av fylkeskommunen

Bred politisk enighet förelåg om att man borde bygga ut fylkeskommunen till en mer betydelsefull politisk enhet och därmed fortsätta den utveckling, som pågått en längre tid och som under efterkrigstiden haft ett högt tempo. Från åren 1945/46 till år 1973 hade fylkeskommunernas samlade driftkostnader,räknat i fasta priser, ungefär 12-dubblats. Men fortfarande begränsades fylkeskommunernas uppgifter till en liten del av den offentliga verksam-

heten. Det rådde stora skillnader mellan fylkena beträffande invånarantal och ekonomi. Nettobudgeten varierade år 1973 från 47 miljoner Nkr i Finnmark till 248 miljoner Nkr i Akershus.

Fylkeskommunerna, som främst hade ansvaret för två verksamhetsgrenar med stark expansion - skolan närmast över grundskolan och hälso- och sjukvård - ansågs kunna tilldelas ytterligare två uppgifter, nämligen större ansvar för utvecklings- och sysselsättningspolitiken och omklassificering av delar av riksvägnätet till fylkesvägar. Enbart dessa nya ansvarsområden skulle leda till en stark utvidgning av fylkeskommunernas verksamhet

I Stortingsmeldingen anslöt sig regeringen i allt väsentligt till Hovedkomiteens synpunkter.Detsamma gjorde Stortingets "kommunal-og miljøvernkomite"i sin behandling av frågan. Följande riktlinjer föreslog regeringen skulle läggas till grund för utvecklingen:

1. Fylkeskommunen behåller sina nuvarande uppgifter och bör dessutom undan för undan få nya uppgifter överförda från staten. Utvecklingen får ske i en takt som vid varje tidpunkt får anpassas efter fylkeskommunens administrativa kapacitet och finansieras genom att fylkeskommunerna får en ökande andel av de samlade skatteintäkterna.

2. Fylkeskommunernas verksamhet kommer även i fortsättningen att under lång tid vara starkt koncentrerad till undervisning, hälso- och sjukvård samt vägar. Verksamheten på undervisningens och hälso- och sjukvårdens områden bör utvidgas för att kunna möta viktiga behov hos befolkningen.

   Verksamheten i vägsektorn bör utvidgas genom att en rad av de nuvarande riksvägsträckningarna förs över till fylkeskommunerna. Samtidigt bör fylkeskommunerna få en större andel av skatteintäkterna.

3. Genom ändringar i "bygningsloven" den 1 juni 1973 fick fylkestinget/fylkesutvalget ansvaret för fylkesplaneringen. Denna bör byggas ut under de närmaste åren. Vidare bör fylkeskommunen steg för steg ges ett större ansvar i utvecklings- och sysselsättningspolitiken.

4. Fylkeskommunen bör gradvis få större uppgifter också på andra områden. Detta kan särskilt bli aktuellt på de socialpolitiska och kulturpolitiska områdena.

5. Sådana uppgifter som nämnts i punkt 4, får närmare värderas av Hovedkomiteen i samband med genomgång av berörda departements sakområden.

2.4 Förhållandet mellan fylkeskommunerna och kommunerna

Regeringen konstaterade i Stortingsmeldingen att medan det är ändamålsenligt att föra över en rad arbetsuppgifter från staten till fylkeskommunerna, finns det inte möjligheter att i lika hög grad föra över arbetsuppgifter från staten till kommunerna. Däremot kan det vara möjligt att delegera större beslutsbefogenhet till kommunerna och på det sättet stärka den kommunala självstyrelsen.

Regeringen ansåg det inte vara aktuellt med stora ändringar i den rådande arbetsfördelningen mellan fylkeskommuner. Regeringen betonade dock att det framgent kan komma på tal att låta kommunerna ta över en rad fylkesvägar under förutsättning att kommunernas intäktsunderlag samtidigt stärks.

2.5 Tillsyn och kontroll av fylkeskommuner och kommuner

Det lades stor vikt vid att fylkeskommunen inte skulle ta över någon del av tillsynen. Även i fortsättningen

måste som huvudprincip gälla, att det skall vara en rent statlig uppgift att bedriva tillsyn av och kontroll över fylkeskommuner och kommuner. Regeringen betonade visserligen att man inte kunde se bort ifrån att starka skäl kunde föreligga för att lägga viss tillsyn av närmare avgränsade delar av kommunernas verksamhet till fylkeskommunen. Men regeringen poängterade att det inte på det hela taget kunde komma ifråga att låta fylkeskommunen bli en "overkommune" i förhållande till kommunerna. Fylkeskommunerna och kommunerna måste för framtiden fungera som likvärdiga politiska enheter, men var sina klart åtskiljda uppgifter och sina egna intäkter.

Dessa principiella riktlinjer för reformarbetet behandlades av Stortinget den 28 april 1975 och fick i allt väsentligt Stortingets gillande.

Riktlinjerna har därmed fått fundamental betydelse för Hovedkomiteens vidare arbete och för departementens och Stortingets behandling av frågor som rör den lokala förvaltningen. I praktiken har riktlinjerna fått stor genomslagskraft och lett till en betydande decentralisering. Riktlinjerna anses inte bara ha lett till förbättringar i bestående förhållanden utan också bidragit till att hindra en icke önskad utveckling.

Det kan i sammanhanget konstateras att Hovedkomiteen har haft en bred politisk sammansättning och att kommittén i sina principiella överväganden och förslag i de allra flesta frågorna har varit helt enig. Förslagen har så gott som utan undantag fått massivt stöd från remissinstanserna.

3. DE VIKTIGASTE RESULTATEN AV REFORMARBETET

3.1 Ny valordning

Direkta val av fylkesting ägde rum för första gången hösten 1975. Det rådde bred politisk enighet om att direkta val var ett viktigt första steg mot en ny och förstärkt fylkeskommun med starkare politisk prägel och större ansvar än tidigare och en mer självständig ställning i förhållande till staten och kommunerna.

Genom det nya valsättet skulle fylkeskommunen få mer handlingskraftiga styrorgan,när dessa i fortsättningen skulle väljas på politisk grundval.När representanterna nu skulle stå direkt ansvariga inför väljarna, förväntades också ett ökat allmänt intresse för den regionala politiken.Det nya valsättet skulle också trygga en mer demokratisk sammansättning av fylkestinget.En svaghet med den tidigare ordningen var bl.a. den snedvridna politiska sammansättningen i många fylkesting. Ett huvudmål var just att finna ett system som kunde garantera en sammansättning i fylkestinget,som speglar partiernas styrka i fylket.Detta har man sökt uppnå genom att hela fylket utgörs av en valkrets.

Platserna i fylkestinget fördelades mellan de olika platserna efter ungefär samma regler som till stortingsval[1]. Genom den nya valordningen blev kommunerna inte längre garanterade plats i fylkestinget och hade följaktligen heller inte längre samma möjligheter att påverka styrningen av fylkeskommunen.Som kontaktforum för de främste kommunalpolitikerna existerade fylkeskommunen inte längre.

---

1 Enligt nu gällande valordning skall minst 1/6 av fylkestingets medlemmar fördelas efter en geografisk utjämningsordning. Bestämmelsen är till för att tillförsäkra mindre kommuner representation i fylkestinget. Utjämningsmandaten skall först gå till de kommuner som är orepresenterade,när de ordinarie platserna är fördelade. Därnäst skall utjämningsmandaten gå till kommuner, som är underrepresenterade i förhållande till invånarantalet.

3.2 Omorganisationen av fylkeskommunen

Fr.o.m. år 1976 fick fylkeskommunen sig egen självständiga administration och det blev en klar åtskillnad mellan den statliga och den fylkeskommunala förvaltningen. En sådan lösning stod i överensstämmelse med principen att den som bär det ekonomiska ansvaret också bör förestå administrationen.

Fylkeskommunen anställde egen administrativ chef med titeln "fylkesrådmann".Denna kvalificerade tjänsteman tog över det administrativa ansvaret för fylkeskommunens förvaltning som den statliga fylkesmannen intill dess hade haft.Fylkesmannens dubbelställning upphävdes så att hans uppgifter begränsades till vad som följer av hans ställning som regeringens/statens främste representant i fylket. Fylkesmannens "utbyggingsavdeling" fördes över till fylkeskommunen.

3.3 Egen beskattningsrätt

Från samma tidpunkt bröt man också sönder det ekonomiska sambandet mellan kommuner och fylkeskommuner. Ordningen med "repartisjonsskatt" upphörde genom att fylkeskommunen fick egen beskattningsrätt. För inkomståret 1977 påfördes direkt skatt till både fylkeskommuner och kommuner.

3.4 Uppgiftsfördelning

Genom reformen var fylkeskommunen etablerad som en självständig och fristående kommun med egen beskattningsrätt och förvaltning och med egna politiska organ, resurser och uppgifter att ta tillvara.

Fördelningen av arbetsuppgifterna blev följande mellan de tre offentliga förvaltningsgrenarna stat, fylkeskommun och kommun:

1. Arbetsuppgifter, där genomförandet av jämlikhetsprincipen är av avgörande betydelse eller där

hänsyn till en effektiv och tillfredsställande ekonomisk lösning kräver hela landet som underlag, skall åligga staten. Sådana uppgifter är t.ex. universitet, högskolor, riksvägar, järnvägar, flygplatser osv.

2. Arbetsuppgifter som kommunerna geografiskt eller befolkningsmässigt är för små att lösa eller som skulle innebära ett för stort ekonomiskt åtagande skall åvila fylkeskommunen. Denna princip medför att sjukhus, skolan närmast över grundskolan och fylkesvägar är fylkeskommunernas ansvar. Fr.o.m. årskiftet 1978/79 har fylkeskommunerna tillagts vissa nya uppgifter inom trafiksektorn. Flera fylkeskommuner är dessutom engagerade i uppgifter som de inte är pålagda på grund av lagbestämmelse, t.ex. kraftproduktion-och distribution, drift av båt-och bussbolag och dylikt.

3. Uppgifter som har direkt betydelse för den enskilde individen och där lösningarna bör anpassas efter enskilda förhållanden skall åvila kommunen. Detta gäller barnstugor, grundskolan,lokala vägar, vatten-och avloppsanläggningar osv.

Uppgiftsfördelningen bygger på uppfattningen att det är möjligt att dra en logisk gräns mellan vad som är statens och fylkeskommunens ansvar och vad som är kommunens ansvar.Det avgörande för frågan om en uppgift bör läggas till staten, fylkeskommunerna eller kommunerna får vara vilken lösning, som utifrån medborgarnas intresse kan anses vara den bästa.

Staten ger kommunerna och fylkeskommunerna vida ramar, så att de får reella möjligheter att finna lösningar som kan anpassas efter lokala förhållanden.Fördelningen baseras fullt ut på ansvarsfördelningsprincipen, vilket har krävt en finansiell omläggning för att stärka kommunernas och fylkeskommunernas ekonomiska underlag.

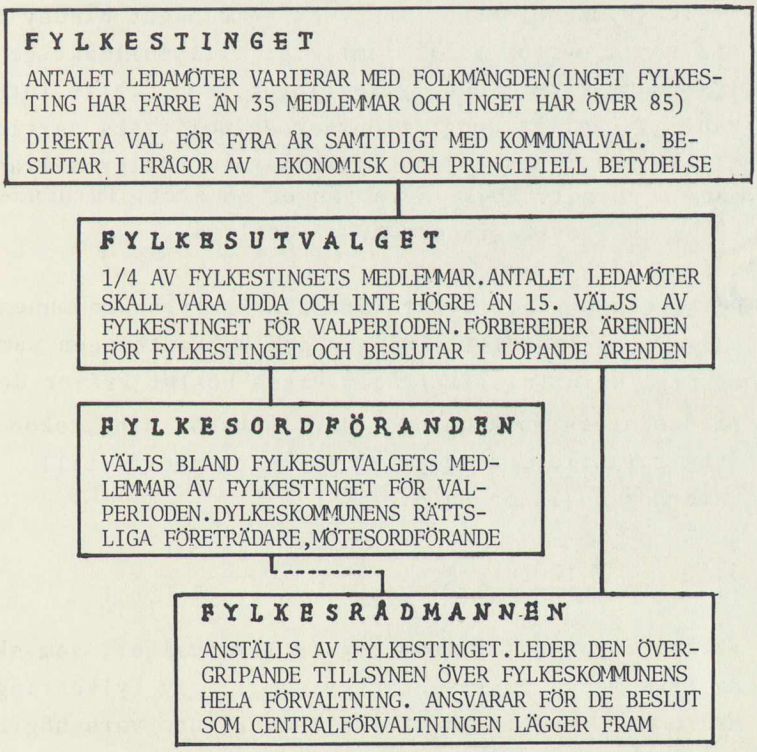
4. FYLKESKOMMUNENS POLITISKA OCH ADMINISTRATIVA UPPBYGGNAD

4.1 Fylkeskommunens främsta organ

4.1.1 Inledning

Fylkeskommunens främsta organ och företrädare är fylkestinget, fylkesutvalget, fylkesordföranden och fylkesrådmannen. Dessutom har fylkeskommunen lagbestämda organ, som tar tillvara särskilda uppgifter ("fylkesforsyningsnemnd, fylkesskolestyre" m.fl.). Fylkeskommunerna kan vidare inrätta fasta utskott, styrelser och råd för olika verksamhetsfält.

Figur. 1. Fylkeskommunens centrala organ



4.1.2 Fylkestinget

Vart fjärde år väljs nytt fylkesting. Valet sker samtidigt med kommunalvalet. Fylkestingets storlek regleras genom lag. Principen är att fylkeskommunerna är indelade i grupper, som följer invånartalet. Inom gruppen är det inte fastlagt något bestämt medlemstal utan fylkestinget har möjlighet att bestämma antalet medlemmar inom vissa gränser. Antalet representanter i fylkestinget (alltid udda) sätts för att garantera att alla politiska partier får en rättvis representation i förhållande till väljaranslutningen. Valreglerna leder till att alla landets kommuner är representerade i fylkestingen. Enligt "fylkeskommuneloven" finns det inte något hinder för att samma person väljs samtidigt till fullmäktige ("kommunestyre") och fylkestinget, men det är inte vanligt. Enligt uppgift önskar de politiska partierna att de hålls åtskiljda. Fylkestinget håller sällan möten, normalt högst fyra gånger om året. Förhandlingarna i fylkestinget är offentliga.

Fylkestingets viktigaste ärenden är fylkeskommunens budget, anslagstilldelningen och beskattningen samt viktiga principiella frågor.Vissa beslut kräver departementets godkännande (lån, pantsättning, ekonomiska garantier, delegering av befogenheter till interkommunala organ etc.).

4.1.3 Fylkesutvalget

Fylkestinget utser inom sig fylkesutvalget, som skall ha lika många representanter som 1/4 av fylkestingets medlemmar. Medlemstalet skall dock inte vara högre än 15. Utskottet avger förberedande utlåtande eller förslag i alla ärenden som fylkestinget skall behandla. Fylkesutvalget har dessutom erhållit själv-

ständig myndighet och handlingsfrihet enligt en rad speciallagar.

Fylkesutvalget sammanträder vid behov, normalt var tredje vecka. I ärenden som är av brådskande natur kan fylkesutvalget avgöra ärenden, som egentligen skulle behandlas i fylkestinget. För att tillgodose kravet på effektiv ärendehandläggning har fylkesutvalget också fått beslutanderätt i en rad andra frågor.

Fylkeskommunen skall enligt "bygningsloven" utarbeta en fylkesplan. Ansvaret för arbetet med fylkesplanen ligger på fylkestinget eller fylkesutvalget. Fylkestinget kan också inrätta ett fylkesplanutvalg. Då ett sådant utskott enligt särskild bestämmelse skall ha lika många medlemmar som fylkesutvalget och väljas bland fylkestingets medlemmar, har många fylkeskommuner valt att låta fylkesutvalget också verka som fylkesplanutvalg. Genom särskild lag(från år 1977) har möjligheter öppnats att hålla öppna möten i fylkesutvalget och fylkesplanutvalget. De två organen avgör själva om mötena skall vara offentliga.

4.1.4 Fylkesordföranden

Fylkeskommunens ordförande leder mötena både i fylkesting och fylkesutvalg. Han/hon kommer vanligen från den grupp som har flest platser i fylkestinget. Med enstaka undantag är fylkesordföranden numera på heltid sysselsatt med sina politiska uppgifter.De är arvoderade med hänsyn härtill. Norske Kommuners Sentralforbund har tillsatt ett utskott som skall klarlägga fylkesordförandens uppgifter, ansvar och status. I praktiken har det länge funnits en klar tendens till att stärka fylkesordförandens ställning i förvaltningen.

4.2 Strukturen i den fylkeskommunala förvaltningen

4.2.1 Det politiska organisationsmönstret

I samband med att fylkeskommunen byggdes upp till en ny politisk och administrativ enhet blev det också nödvändigt att se närmare på strukturen i hela den fylkeskommunala förvaltningen. Vissa riktlinjer drogs upp av Hovedkomiteen som dock framhöll, att den enskilda fylkeskommunen i mesta möjliga utsträckning måste få stå fri i frågan hur den vill bygga upp sin organisation. Denna uppfattning fick sin anslutning av både Storting och regering.

Fylkestinget kan, som tidigare nämnts, utse fasta utskott och styrelser, råd och kommittéer och delegera beslutanderätten till dessa. Vissa utskott är föreskrivna i lag (t.ex. "sykehusnemnd" och "fylkesskolestyret" och "biblioteksstyret").

Norska Kommuners Sentralforbund, som är ett gemensamhetsorgan för landets kommuner och fylkeskommuner, har bistått fylkeskommunerna med att ta fram ett vägledande organisationsmönster för den politiska nämndstrukturen, baserat på ett begränsat antal huvudutskott.[1] Rekommendationen bygger på principen, att när en uppgift lagts till fylkeskommunen i framtiden, bör den direkt kunna regleras i den nämndstruktur man byggt upp. Sentralforbundet har även

---

[1] "Undervisningsutvalg", "Kultur- og fritidsutvalg", "Helse- og socialutvalg", "Samferdselsutvalg" o "Naeringsutvalg".

utarbetat normalreglementen för huvudutskotten.

4.2.2 Fylkeskommunens administration

Utgångspunkten vad gäller den fylkeskommunala administrationen var att fylkeskommunen även i detta avseende borde stå fri i mesta möjliga utsträckning. Vid omorganisationen blev det således bara bestämt att det i samtliga fylkeskommuner skulle anställas fylkesrådmann, som chef för den fylkeskommunala förvaltningen.

Fylkesrådmannen är fylkeskommunens administrativa ledare. Den ekonomiska förvaltningen är fylkesrådmannens viktigaste uppgift. Fylkesrådmannen skall lägga fram förslag till beslut i de ärenden som skall behandlas i fylkesutvalg och fylkesting. "Fylkeskommunaleloven" har gett fylkesrådmannen en stark ställning i förhållande till fylkesutvalg och fylkesting. Detta är bl.a. ett uttryck för att fylkesrådmannen skall stå fri och obunden till de politiska organen. Fylkesrådmannen i Norge har en mycket stark ställning. Traditionellt har man i Norge en klar åtskillnad mellan den administrativa apparaten och den politiska ledningen.

Sentralforbundet har även tagit fram ett generellt mönster för den administrativa apparaten. Som en naturlig utgångspunkt gäller att indelningen av den politiska ledningen i fylkesutvalg och huvudutskott så långt som möjligt bör finna motsvarighet i indelningen av den fylkeskommunala administrationen.

4.2.3 Teori och praktik

Fylkeskommunerna har i betydande utsträckning lagt Sentralförbundets organisationsrapport till grund

för utbyggnade av den fylkeskommunala organisationen med vissa jämkningar och lokala anpassningar.

Det finns idag drygt 1 000 direktvalda fylkestingsledamöter. Knappt fjärdedelen är också ledamöter av fylkesutvalg. Därtill är ett stort antal personer indirekt valda eller utsedda till ett eller flera fylkeskommunala utskott.

Stortinget och regeringen har, som tidigare nämnts, flera gånger generellt uttalat att fylkeskommunerna bör ha största möjliga frihet att bygga upp sin politiska organisation och sin administration. Det har efter hand visat sig att olika särbestämmelser hindrar fylkeskommunerna från att organisera sin verksamhet på sätt som fylkestinget finner det mest ändamålsenligt.

På ett landsmöte den 26 april 1977 uttalade 270 rådmän och fylkesrådmän bl.a.:

"Enligt landsmötets uppfattning har de centrala myndigheterna inte en samlad syn på hur omorganisationen av lokalförvaltningen bör ske. Det finns en fortsatt tendens till att de enskilda departementen och direktoraten över huvudet på fylkeskommunen och kommunerna strävar efter att få sina egna sakområden prioriterade - ekonomiskt och personalmässigt".

Problemet ligger i att det i ett antal specialagar finns en rad bestämmelser om nämnder och styrelser för uppgifter som åvilar fylkeskommunen. Dessa specialreglerade nämnder och styrelser har alla det gemensamt att de kan anses inrättade utifrån vederbörande fackdepartements eller direktorats särskilda intresse av att just få sitt verksamhetsområde tillgodosett. Dessa fylkeskommunala nämnder, inrättade

enligt särlagstiftning (t.ex. "fylkesskolestyret"), kan i allmänhet inte påläggas andra uppgifter än de som regleras i lagen. Som regel gäller också speciella regler för val till sådana nämnder och för ärendehandläggningen.

Sentralforbundets organisationskommitté har som utgångspunkt för sitt arbete, att fylkeskommunerna själva skall kunna bygga upp en ändamålsenlig nämndstruktur, som skall vara en del av fylkeskommunens politiska styrinstrument. Verksamhetsområdet och kompetensen bör då fastställas av fylkestinget. De fylkeskommunala nämnderna kan annars genom särlagstiftning eller centrala föreskrifter bli fackdepartementens förlängda arm i fylket.

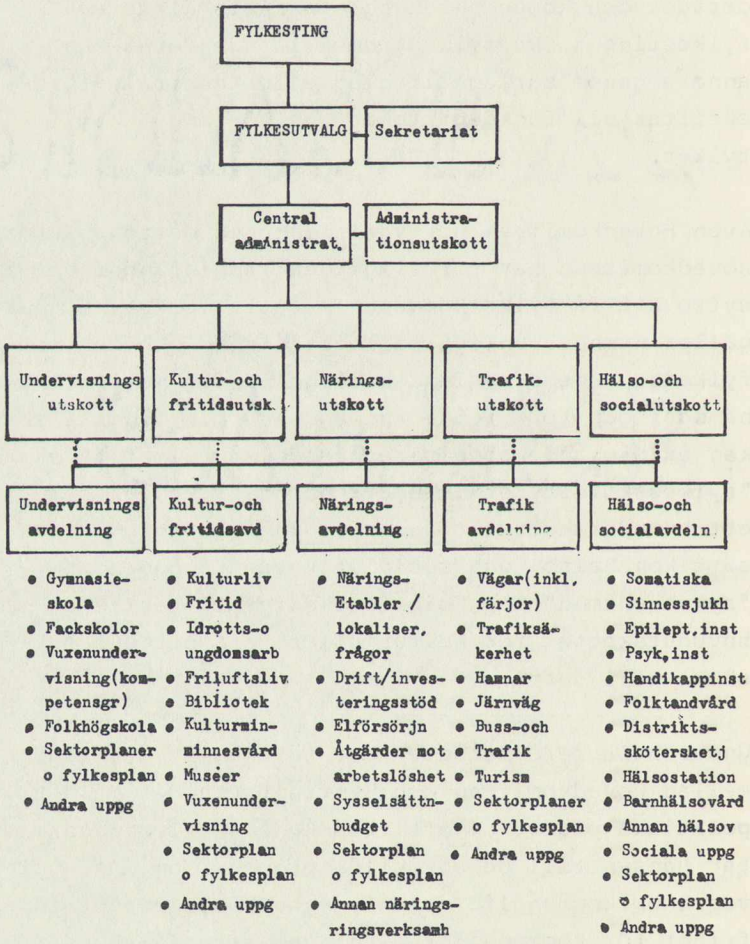
Även Hovedkomiteen har varit inne på detta spörsmål. Hovedkomiteen har föreslagit en rad lagändringar i syfte att få fylkeskommunen mera fri också när det gäller nämnder enligt särlagstiftning och för att fylkeskommunens regler skall gälla för val till dessa nämnder och för ärendehandläggning m.m. Intill dess kan existerande specialreglerade styrelser, t.ex. "fylkesskolestyret", ingå i nämndstrukturen som ett huvudutskott för undervisning. På motsvarande sätt kan Hälso- och socialutskottet fungera som "sykehusnemnd" och "biblioteksstyret" täckas av huvudutskottet för kultur eller vara ett underutskott till detta.

Under hela reformarbetet har förekommit ett samspel mellan Hovedkomiteen och Sentralforbundet på det politiska planet om att försöka finna lösningar, som tar hänsyn till de särskilda problem som man upplever inom kommunalförvaltningen. Principen om större frihet för kommunalförvaltningen att själva utforma

den politiska styrapparaten har lett till att staten i särlagstiftning och föreskrifter strävar efter att reducera sin detaljstyrning.

En organisation i enlighet med organisationskommitténs rekommenderade modell har följande uppbyggnad:

Figur 2: **ORGANISATIONSSTRUKTUR**



Dessutom förekommer styrelser, utskott och råd efter särbestämmelser och som underutskott.

4.2.4 Fylkeskommunen som arbetsgivare

Fylkeskommunen är vid sidan av kommunerna och staten landets största arbetsgivare. Cirka 70 000 finns idag anställda vid fylkeskommunerna.

Anställda i fylkeskommunerna den 1 oktober 1978/1979 fördelade på sektorer:

År	Anställda totalt	Centr adm	Skolor exkl undvisn	Hälso- och sjukvård	Social omsorg	Kultur	Byggn bost förvaltn	Affärs-drift	O-spec
1978	66 480	867	2 128	37 380	1 796	134	139	902	22 134
1979	69 020	1 178	3 455	44 522	2 556	228	166	1 110	15 805

Källa:Norske Kommuners Sentralforbund

Sättet att organisera löne-och personalpolitiken varierar starkt mellan fylkeskommunerna. Allt fler fylkeskommuner har lagt löne-och personalfrågorna till ett eget administrationsutskott. Det är också stora skillnader mellan hur starkt de politiska organen engagerar sig i rekryterings-, personal-och löneärenden. I de fylkeskommuner där det finns inrättat särskilt administrationsutskott/ löne-och personalutskott sitter normalt också representanter för de anställda i fylkeskommunen med i detta utskott.

Lagen om medbestämmande för anställda i offentlig verksamhet väntas bli antagen år 1980.Lagförslaget har som huvudpoäng att huvudutskotten skall fungera som klara politiska organ med sina funktioner begränsade till resp. sektorer och utan representation för de anställda.Härigenom vill man undvika att huvudutskotten blir betraktade som "blandade organ". I stället är det tänkt

att arbetstagarna skall ges rätt att vara representerade i styrorgan som omfattar beslut av betydelse för deras arbetssituation, dvs., normalt administrationsutskottet eller i något underutskott till huvudutskotten.

5. FYLKESKOMMUNENS UPPGIFTER

5.1 Uppgiftsfördelning stat-fylkeskommuner-kommuner

I arbetsfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner har inte skett särskilt omfattande ändringar sedan reformarbetet kom igång.Men en viss decentralisering har skett under senare tid och enskilda viktiga reformer står för dörren.

De viktigaste uppgifterna för kommunerna är undervisning, socialvård och utbyggnadsverksamhet/bostadsförsörjning.Det har skett en utökad verksamhet på dessa sektorer, bl.a. har vuxenundervisning, daghemsutbyggnad och insatser på det tekniska miljöområdet blivit viktiga uppgifter för kommunerna.Kommunerna står nu inför en betydande ny uppgift inom hälsosektorn, nämligen utbyggnad och drift av distriktsvården. Vissa uppgifter föreslås bli decentraliserade från fylkeskommunerna till kommunerna(t.ex. "helsesøstertjeneste" och "jordmortjeneste").

Så som förvaltningen har utvecklat sig i Norge är det på de flesta viktiga områden ett samarbete mellan stat, fylkeskommuner och kommuner.I fråga om vägar svarar kommunerna för gatunätet och andra lokala vägar,medan det interna vägnätet i fylket är fylkeskommunens ansvar. På skolområdet är situationen i stort sett den att kommunerna har huvudansvaret för grundskolan och fylkeskommunen för "vidaregående skole" (gymnasium, yrkesskolor osv.), men under sådana former att det ändå kan krävas samarbete om undervisning för handikappade barn och ungdomar. Helt klara linjer är det inte. På några områden (t.ex. "jordstyrekontorenes" och "skogrådenes" verksamhet) ligger den offentliga verksamheten på gränslinjen mellan kommunal och statlig verksamhet.

Fylkeskommunernas och kommunernas möjligheter att ta sig an olika uppgifter är som tidigare nämnts mycket stora. Staten har undvikit att inskränka den kommunala sektorns verksamhetsområde utöver vad som följer av den allmänna lagstiftningen. Kommunerna och fylkeskommunerna har rätt att själva bestämma vilka uppgifter av allmänt intresse som de vill ta på sig under förutsättning att verksamheten genom lagstiftning inte har lagts till andra förvaltningsorgan. Denna frivilliga verksamhet kommer som tillägg till de uppgifter som enligt speciallagstiftning åligger kommunerna och fylkeskommunerna, och då gärna i bestämda former. Som exempel härpå kan nämnas skolväsende, socialvård, bebyggelsekontroll och brandväsende. I praktiken är det budgeten och ekonomin som bestämmer ramen.

Diskussionen om den nya fylkeskommunen gick inte så mycket in på konkreta ändringar eller bestämningar av den fylkeskommunala verksamheten. Man nöjde sig med generella formuleringar om att fylkeskommunen skulle tillföras utvidgade uppgifter utan att dessa blev närmare konkretiserade.

Fylkeskommunernas uppgifter är hittills i allt väsentligt oförändrade och är av sådan art, att de inte kan klaras av den enskilda kommunen eller bör ses i ett större sammanhang. Som exempel kan nämnas uppförande och drift av större sjukhus, gymnasieskolor, kraftförsörjning, fylkesvägar etc. I en viss utsträckning stöder fylkeskommunen den enskilda kommunen när det gäller uppgifter som den inte ensam kan klara av att lösa. Men fylkeskommunen tar sig också an uppgifter som det är naturligt att ett större område löser i gemenskap, t.ex. inom socialsektorn eller större anläggningar för idrott eller kulturell verksamhet.

Expansionen har huvudsakligen skett inom det som traditionellt har varit de tre stora fylkeskommunala verksamhetsfälten, nämligen vägar, gymnasieskolor och

hälso-och sjukvård. Dessa verksamhetsfält drar i genomsnitt över 90 procent av utgifterna. Men det har också kommit till nya uppgifter för fylkeskommunerna, bl.a. har fylkeskommunerna fr.o.m. år 1979 tagit över de statliga trafikkontoren("samferdselskontorer") och tilldelats ett större ansvar inom vägsektorn.På senare år har planeringsuppgifterna blivit allt viktigare. Den översiktliga planeringen har lett till att fylkeskommunen engagerar sig i näringslivsfrågor i fylket. I viss utsträckning har fylkeskommunen på senare tid kommit att engagera sig inom socialsektorn.På detta område kommer fylkeskommunerna att fr.o.m. år 1980 få nya uppgifter betr. bl.a. barnhem och mödrahem.Även på miljöområdet kommer fylkeskommunerna att få utökade uppgifter. Arbetet på kulturområdet har blivit allt mer omfattande, bl.a. har fylkeskommunerna engagerat sig i regionteatrarna.

I det omfattande reformarbetet som pågår har utformningen av den nya fylkeskommunen varit en huvuduppgift. Hela kommunalförvaltningen och uppgiftsfördelningen står nu i förgrunden.Allt eftersom reformerna i lokalförvaltningen genomförs finns grund att anta att fylkeskommunernas andel kommer att öka ytterligare.Ett rättesnöre för Hovedkomiteens arbete med uppgiftsfördelningengen inom förvaltningen har varit den politiska målsättningen att föra över uppgifter till fylkeskommunen. Arbetet med uppgiftsfördelningen har visat sig vara en lång och mödosam process, där Hovedkomiteen har att granska sektor för sektor.

5.2 Den statliga styrningen

Statsmakterna har visat återhållsamhet när det har gällt att inskränka fylkeskommunernas arbetsområde utöver det som följer av den allmänna lagstiftningen. I realiteten är emellertid statens inflytande och möjligheter till påverkan betydande.

Statens styrning sker på olika sätt:

1. Viktiga beslut i fylkestinget av ekonomisk art skall godkännas av "Kongen"(Kommunal-og arbeidsdepartementet).Staten kan genom denna fastställelseprocedur reglera fylkeskommunernas verksamhet. Genom att inte godkänna t.ex. ett lån kan fylkeskommunen hindras att ta sig an frågor, som enligt den statliga förvaltningens syn inte är någon naturlig kommunal uppgift.

2. Staten kan i lagstiftning pålägga fylkeskommunerna att lösa bestämda och i vissa avseenden omfattande uppgifter.Sättet som uppgifterna skall lösas på är ofta starkt detaljreglerat genom lagbestämmelser, föreskrifter och villkor för ekonomiska bidrag.

3. Fylkeskommunen kan läggas på så många och omfattande uppgifter att det kan bli begränsade resurser för engagemang på eget initiativ.

4. Lagstiftningen har förutom "fylkeskommuneloven" regler som begränsar fylkeskommunens handlingsfrihet. Som exempel härpå kan nämnas att bestämmelser i "handelsloven" hindrar fylkeskommunerna att driva handel utan särskilt tillstånd av regeringen.

Ett utmärkande drag för utvecklingen i Norge är att fylkeskommunerna och kommunerna har ålagts att lösa nya uppgifter på ett bestämt sätt.Denna form av statlig styrning sker i första hand genom speciallagstiftning.Även om detta kan anses innebära en delegering från staten till den kommunala sektorn, garanteras ändå staten i fortsättningen en stark styrning av verksamheten.

Ett exempel på detta är fylkeskommunens uppgifter inom skolsektorn.Fylkeskommunen har ansvaret för "vidaregående skole".Staten har likafullt en stark styrning av verksamheten, bl.a. genom att Kirke-og undervisningsdepartementet godkänner undervisningsplaner och

läroböcker. Departementet svarar även för löneförhandlingar med lärarorganisationerna. Ett annat typiskt exempel ger "sykehusloven". Denna lag ålägger fylkeskommunen huvudansvaret för uppförande och drift av sjukhus, sjukhem och en rad andra vårdinstitutioner. Då fylkeskommunens hälsoplaner skall godkännas av staten, som också fastställer villkor beträffande byggnadsstandard och bemanning, har staten emellertid stora möjligheter till en stark styrning av verksamheten.

På andra områden har staten nöjt sig med att lägga på fylkeskommunen vissa bestämda uppgifter och har ställt vissa minimikrav på hur uppgifterna skall lösas (t.ex. inom socialsektorn). Särskilt under senare år har staten genom mer indirekta åtgärder påverkat utvecklingen i fylkeskommunerna. På några områden har staten försökt att påverka utvecklingen genom att ge ekonomiska stimulansbidrag. Omfånget av det statliga stödet har också varit ett sätt att bestämma utvecklingen. Exempel härpå finns t.ex. inom socialsektorn, där man har bundit stödet med detaljbestämmelser om bemanning.

5.3 Fylkeskommunernas arbetsområde

I följande redogörelse delas fylkeskommunens uppgifter in i hälso-och sjukvård, trafik, undervisning, kultur och näringsliv. Vidare ges en kortfattad översikt över de viktigaste formerna för den fylkeskommunala sektorplaneringen inom resp. sektor. Huvudvikten läggs vid den formella ramen för sektorplanerna, uppläggning och organisering samt något om innehållet i planerna. Fylkeskommunens roll i fylkesplaneringen redovisas i ett särskilt avsnitt.

5.4 Uppgifter inom hälsosektorn

5.4.1 Allmän översikt

Sjukvården utgör omkring 70 procent av de fylkeskommunala utgifterna. Avsikten med "sykehusloven" (av år 1969)

som lade ansvaret för sjukhusväsendet till fylkeskommunerna[1], var just att sätta fart på sjukhusutbyggnaden. Sjukvården i Norge var då inte organiserad efter något enhetligt mönster.

Uppgifterna inom hälso- och sjukvården är idag fördelade mellan stat, fylkeskommuner, organisationer och privatvård. Verksamheten är i hög grad decentraliserad och bygger på ett utsträckt samarbete mellan flera parter.

Huvudansvaret ligger i Socialdepartementet som utarbetar riktlinjer för hälsopolitiken och lägger fram förslag och andra ärenden inför Stortinget. Som en huvudavdelning inom departementet finns Helsedirektoratet med självständig myndighetsutövning inom vissa avgränsade områden. Helsedirektoratet svarar för tillsynen över hela hälsoväsendet i Norge. Denna tillsyns- och kontrollverksamhet utövas genom ett nät av statligt anställda läkare ("fylkeslegar, distriktsleger" m.fl.). Direktoratet använder sig i administrativa frågor också av fylkesmannens kontor.

Fylkeskommunerna och Oslo kommun äger ock driver de flesta sjukvårdsinrättningar. Men både kommuner, organisationer, stiftelser och privatpersoner driver en rad mindre inrättningar, särskilt sjukhem och vanföreanstalter. Fylkeskommunerna har dock det överordnade ansvaret. Några stora sjukhus och specialsjukhus tillhör staten eller är privata. Rikshospitalet är således statligt och Radiumhospitalet är ett exempel på ett statligt specialsjukhus.

---

[1]Ansvaret för de psykiatriska inrättningarna fördes över till fylkeskommunerna redan år 1961 enligt "Lov om psykiskt helsevern".

Den öppna vården "helsetjenesten utenfor institusjon") omfattar både förebyggande och behandlingsverksamhet samt vård av patienter i hemmen. Denna vård är starkt uppsplittrad.

Läkarvård i distrikten utövas huvudsakligen av privatpraktiserande läkare. Det stora flertalet av allmänna distriktläkare driver allmän praktik vid sidan av sin offentliga tjänst. Skolläkarna är kommunalt anställda.

Tandvård drivs också i huvudsak som privatpraktik. De flesta fylkeskommuner har emellertid infört folktandvård för personer i åldrarna 6-18 år. En rad kommuner har infört skoltandvård.

Fylkeskommunerna har ansvaret för barnmorsketjänsten och "helsesøstertjenesten"[1]. De är fylkeskommunalt anställda, men kommunerna håller med kontor.

Kommunerna står för kostupplysning. Vidare driver de hälsostationer och svarar för hemsjukvården. Kommunerna har också ansvaret för skolhälsovården och har till uppgift att planera företagshälsovården.

Den sjukgymnastik, som lämnas utanför vårdinrättning, är privat. De allra flesta apotek är privata, men några få drivs av sjukhus.

Som ett slags generell ram för hälso- och sjukvårdens utbyggnad finns en av Socialdepartementet framlagd landsplan, vars bärande idé kan sägas vara den s.k. regionaliseringsprincipen. Hälso- och sjukvården skall byggas ut inom ramen för tre nivåer: kommunen/distriktet,

---

[1] Arbetar i anknytning till de kommunala hälsoråden med hygieniska uppgifter.

fylket och regionen. Resurserna skall koncentreras på utbyggnad av öppen vård och förebyggande vård.

5.4.2 Hälsoplaner för sluten sjukvård

Bakgrunden för att sätta igång sektorplanering har i första hand varit önskemålet om att få till stånd en mer rationell utbyggnad inom stora och raskt expanderande sektorer. Till mer betydande långtidsplanering av generell karaktär hör uppgiften att utarbeta s.k. hälsoplaner för tiden fram till år 1980.

Enligt "lov om sykehus" (av år 1969) är det fylkeskommunens ansvar att svara för planer för uppförande och drift av sjukvårdsinrättningar. I fylkets sjukhusplan skall också inpassas privata vårdinrättningar, som fyller motsvarande funktioner. I "lov om psykisk helsevern" (av år 1961) och "vanføreloven" (av år 1958) finns motsvarande bestämmelser.

Planerna för den slutna vården skall godkännas av "Kongen", som också kan göra ändringar i dem. Vidare kan föreskrivas samarbete mellan flera fylkeskommuner om att klara vissa uppgifter. Utgiftsfördelningen vid sådant samarbete avgöres av "Kongen". I praktiken har i varje fylke utarbetats en hälsoplan för den slutna sjukvården.

Som ett resultat av stortingets beslut om huvudsakliga riktlinjer för den framtida utvecklingen har man nu byggt upp ett nytt planeringssystem för den slutna vården med bl.a. rullande 4-årsplaner (programplaner) och perspektivplaner (10 - 15 år). Första planeringsperioden enligt det nya systemet avser åren 1980 - 83. Enligt det nya systemet skall Sosialdepartementet bara godkänna planerna för första året i perioden. För resterande period skall departementet enbart lämna

rekommendationer.

5.4.3 Ramplaner för socialvården och den öppna hälso- och sjukvården

Av bestämmelser som avser den öppna vården kan nämnas "midlertidig lov om planlegging av og forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten utenfor institusjon". Denna lag är en provisorisk lag som trädde i kraft den 1 januari 1978 och gäller fram till den 1 januari 1982. Lagen stadgar att fylkeskommunen skall utarbeta en ramplan för fylkets socialvård och öppna hälso- och sjukvård med kommunernas planer som grund. Dessa ramplaner skall bygga på planer utarbetade i varje kommun. Planen skall samordnas med fylkets hälsoplan för sluten vård och hälso- och socialdelen i fylkesplanen. Ramplanen skall antas av fylkestinget och godkännas av sosialdepartementet, som också kan vidta ändringar i ramplanen. Ramplanen skall vara "rullande" - dvs. planen skall årligen aktualiseras och värderas av fylkeskommunen.

Godkänd ramplan skall läggas till grund för organisering, utbyggnad och drift av socialvården och hälsovården. Fylkeskommunen kan tillåta mindre avvikelser från planen. I fråga om större avvikelser skall frågan tillställas Sosialdepartementet för avgörande. Det kan därvid ställas som villkor för offentligt stöd av ifrågavarande åtgärd inpassas i planen. Detsamma gäller också för bidrag från den allmänna försäkringen. De första ramplanerna efter detta system väntas komma in till departementet för godkännande under år 1980.

Ramplaneringens uppläggning lägger i princip samord-

ningsansvaret för fylkets totala hälso- och sjukvård samt socialvård på fylkeskommunen. Fylkeskommunen skall nämligen inte bara samordna socialvården och den öppna vården utan skall också ta med den slutna vården i en helhetsvärdering.

Frågor om bl.a. uppgifts- och ansvarsfördelningen är föremål för utredning. Även planeringsarbetets uppläggning har därvid ifrågasatts (se mera härom under 5.4.6.).

5.4.4 Fylkeskommunen tar över ansvaret för delar av barn- och nykterhetsvården

Fylkeskommunen har vissa mindre uppgifter inom den öppna vården: hälsosystertjänsten, distriktsbarnmorsketjänsten och tandvården är de viktigaste. Inom det sociala området har fylkeskommunen hittills inte haft några lagbestämda uppgifter. Det har förutsatts att fylkeskommunen under början av 1980-talet skall kunna ta över ansvaret för delar av barn- och ungdomsvården samt nykterhetsvården. Den största delen av verksamheten förutsätts emellertid även i fortsättningen vara kommunal både när det gäller den öppna vården och socialvården.

5.4.5 Andra former av fylkeskommunal planering inom hälso- och socialsektorn

Fylkesläkaren ("fylkeslegen") kommer in som ett koordinerande led mellan staten och distriktsläkarna. Fylkesläkaren, som är statligt avlönad tjänsteman, är närmast administrativ och expertmässig chef för de offentligt anställda läkarna i fylket. Fylkesläkaren fungerar som mellanled mellan sentraladministrationen

och de offentliga läkarna på det lokala planet (stads- och distriktsläkarna). Enligt "lov om helsestasjoner og helsetiltak blant barn m.v" skall fylkesläkaren med kommunala planer som grund utarbeta en samlad plan för hela fylket. Planen skall föreläggas fylkestinget. Efter det att "Kongen" har godkänt planen fattar fylkestinget beslut om att planen skall genomföras. Fylkeskommunen har inget driftansvar utan detta ligger helt på kommunerna i fylket.

Enligt "lov om helsesøstertjenesten (av år 1957) och "lov om folketannrøkta" (av år 1949) förutsätts att särskilda planer utarbetas av fylkeskommunen för centralt godkännande.

Enligt "lov om planlegging, organisering og gjennomføring av helsetjenesten ved bedrifter" (av år 1977) åligger det fylkeskommunen att utarbeta en samlad plan för företagshälsovården inom hela fylket. Planen, som skall grunda sig på de kommunala planerna, skall passas in i fylkets ramplan för socialvården och den öppna hälso- och sjukvården. Fylkestinget har ansvaret för och leder planeringsarbetet. Fylkesläkaren skall medverka i detta arbete.

5.4.6 Samordningsproblemet

Det har i varierande grad utarbetats planer efter här redovisade planbestämmelser.

Flera utredningar är i färd med att utreda frågan om finansiering och uppgifts- och ansvarsfördelning inom hälso- och socialsektorn. Den nuvarande organisatoriska strukturen har nämligen bedömts på flera sätt verka hämmande från samordningssynpunkt, eftersom det är staten (via Helsedirektoratet) som genom fylkesläkaren i stort sett har ansvaret för den primära hälso- och sjukvården. Däremot har kommunerna ansvaret för hemsjukvården och annan omsorgsvård medan fylkeskommunen har ansvaret för sjukhus, sjukhem etc.

Fylkeskommunerna intar här på olika sätt en dubbelfunktion, då de har tillagts betydande samordnande uppgifter på fylkesnivån och dessutom står som ägare och ansvariga fördriften av vissa typer av sjukvårdsinrättningar.

Förhållandet mellan politiska, administrativa och expertmässiga organ anses i betydande grad ha påverkat hälso- och sjukvårdsplaneringen. Lokaliseringen av sjukvårdsinrättningar har visat sig ha stor politisk betydelse. Det finns exempel på att lokalisering av en enskild inrättning har fått stora politiska konsekvenser i fylket och även fått rikspolitiska följder. Det finns också exempel på att departementens politiska ledning har avvikit från fackmyndighetens värdering. Också på fylkesnivå finns exempel på att politiska beslut inom hälso- och sjukvårdssektorn gått emot både centrala och lokala fackmässiga värde-

ringar - de politiska besluten anses vanligen gå i riktning mot en mer decentraliserad och mer resurskrävande vård.

Det har vidare framhållits att man i Norge har förhållandevis få normer och standardiserade lösningar för utbyggnad av hälso- och sjukvården. Målsättningen är att komma bort från den centrala detaljstyrningen till ett system, där bara huvudlinjerna i utvecklingen styrs av statliga myndigheter. I dag anses problemet främst vara att binda samman hälso- och sjukvården till en helhet, som utnyttjar tillgängliga resurser effektivt och samtidigt garanterar den enskilde möjligheter att bygga upp en god hälsa.

Som nämnts är den öppna hälsovården under utredning. Hovedkomiteen har under år 1979 lämnat sin delutredning om "Helsepolitiken. Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger" (NoU 1979:10). Eftersom Sosialdepartementets sakområde är så omfattande har Hovedkomiteen för avsikt att lägga fram delutredningar om resp. hälsopolitiken, socialförsäkringen och socialpolitiken.

"Nyhusutvalget" untmämndes i april 1978 med uppgift att utreda frågor om finansiering och uppgifts- och ansvarsfördelning inom den öppna vården och socialvården. Utskottet har lämnat sin första delutredning "Helse- og sosialtjenesten i lokalsamfunnet" (NoU 1979:28).

Båda utredningarna har en sammanfallande syn på att den öppna vården ("distriktshelsetjenesten") bör

begränsas till föjande delområden:

- Läkartjänst
- Hälsorådsverksamhet
- Hälsosystertjänst
- Hälsostationsverksamhet
- Hemsjukvård
- Distriktbarnmorskeväsendet
- Skolhälsovård
- Fysioterapi utanför vårdinrättning
- Företagshälsovård

Både Hovedkomiteen och Nyhusutvalget förordar ett kommunalt ansvar för planering, utbyggnad och drift av den öppna vården. Utredningarna har även övervägt en fylkeskommunal modell, dvs. ett fylkeskommunalt ansvar för den öppna vården. Ett argument för en sådan lösning är att det skulle bli lättare att få till stånd en samordning med utbyggnad och drift av institutionssjukvården samt samarbete med den poliklniska och ambulerande verksamheten vid sjukhusen. Å den andra sidan hävdas att detta kan leda till att den öppna vården skulle bli för beroende av institutionssjukvården. Man har också övervägt möjligheterna för ett fylkeskommunalt överordnat samordningsansvar och ett kommunalt utövande ansvar. Inte någon av utredningarna har dock stannat för en sådan lösning. Avsikten är inte att ge fylkeskommunerna nya uppgifter på detta område utan att i stället föra över vissa uppgifter, som idag ligger under fylkeskommunerna, till kommunerna. Barnmorskeväsendet och hälsosystertjänsten hör idag under fylkeskommunen och här blir det alltså fråga om en decentralisering.

Båda kommitteérna har också berört vissa delar av den slutna sjukvården. Uppbyggnaden av den öppna vården aktualiserar t.ex. frågan om sjukhemmen skall vara ett kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar. I lagbestämmelse från år 1977 stadgas att fylkeskommunerna skall ta över det fulla ansvaret för de kommunala sjukhemmen. Det råder olika uppfattningar om vem som lämpligen skall ha ansvaret för sjukhemmen. Från flera håll har det hävdats att sjukhemmen i stället bör ingå i "distriktshelsetjenesten" och därmed falla under kommunernas ansvarsområde. Det anses idag osäkert vad som kommer att ske i denna fråga.

Även om både Hovedkomiteen och Nyhusutvalget förordar ett kommunalt ansvar för den öppna vården råder det dock olika uppfattningar i vissa detaljer, bl.a. om distriktsläkarsystemet med statligt anställda distriktsläkare skall upprätthållas eller föras över till den kommunala hälsovården. Hovedkomiteen menar att staten behöver en landsomfattande myndighet som utövar tillsyn och övervakar befolkningens hälsotillstånd. En sådan tillsyn bör utföras av tjänstemän som inte är knutna till fylkeskommunen eller har kommunen som arbetsgivare. Det är mot denna bakgrund som Hovedkomiteen stannar för att det offentliga läkarväsendet ("fylkeslegene og distriktslegene") bör behållas som en rent statlig institution.

Beträffande planeringsuppgifterna inom hälsosektorn menar Hovedkomiteen att fylkeskommunen skall utarbeta en hälsoplan för vårdinrättningarna och annan fylkeskommunal hälsovård och att kommunerna skall åläggas

att utarbeta en samlad plan för den öppna vården. Dessa planer skall inte samordnas till ett system. Kommunens planer bör bli föremål för statligt godkännande, Hovedkomiteen rekomenderar att kommunens plan godkännes av fylkesmannen efter att fylkesläkaren har yttrat sig. Nyhusutvalget menar att i allt väsentligt bör planeringsarbetet följa uppläggningen i den nu gällande provisoriska lagen och anvisningar till denna.

Finansieringen av den öppna vården sker i dag huvudsakligen genom socialförsäkringen och de olika restitutionsordningarna. Det är förutsatt att kommunerna i framtiden skall svara för sina utgifter mot att de får ett ramtillskott över statsbudgeten. Ramtillskottet skall i allt väsentligt beräknas efter fasta kriterier. På motsvarande sätt kan ett ramtillskott utgå till socialvården (i stället för de bidrag som idag ges till social omsorg, socialhjälp, äldreomsorg osv.

De nuvarande bestämmelserna om finansiering av sjukvården anses komplicerade och översiktliga. Socialförsäkringen täcker 50 % av driftkostnaderna. Resten täcks av fylkeskommunen. Staten ersätter fylkeskommuner för vissa kostnader enligt särskilda regler (bl.a. investeringsutgifter). Regeringen har lagt fram ett förslag om ett nytt ramfinansieringssystem. Förslagen i propositionen[1] innebär bl.a. att det nuvarande restitutionssystemet ersätts med ett system

---

[1] OT. prp. nr. 1 for 1978-79 om lov om endringer i sykehusloven m.v.

med årligt ramanslag till den enskilda fylkeskommunen. Ramanslaget skall räknas ut på grundval av objektiva kriterier. Tillsammans med den kommunala och fylkeskommunala planeringen bedöms det nya systemet kunna ge bättre översikt och resursanvändning och också ge möjlighet till bättre folkvald styrning.

På det sociala området får fylkeskommunerna från år 1980 ansvaret för planering, utbyggnad och drift av barnhem, mödrahem och ungdomshem samt förmedlingscentral, som skall bistå barnavårdsnämnder med förmedling av barn i fosterhem. På detta område har man redan beslutat om att införa ett ramtillskott över statsbudgeten till drift av sådana institutioner. Kommunerna har att svara för en del av utgifterna för barn som, enligt beslut av barnavårdsnämnd, skall vistas i barnhem eller fosterhem.

5.5 Uppgifter inom trafiksektorn

5.5.1 Allmänt

Norges lagstiftning angående vägar är från år 1963. Genom "vegloven" delas de offentliga vägarna upp i tre kategorier, nämligen riksvägar, fylkesvägar och kommunala vägar.

Vägar är ett traditionellt verksamhetsområde för fylkeskommunerna. Vilka vägar som skall vara kommunala, fylkeskommunala och statliga har det dock varit svårt att nå enighet kring. I den norska debatten har påpekats, att alla vill ha inflytande i vägfrågorna, men att man däremot inte är lika intresserade av att ta över det ekonomiska och tekniska ansvaret för vägbyggen och drift av vägar. I Stortingsmeldingen om reformer i samferdselssektoren har frågan om omklassificering av vägnätet tagits upp.Hovedkomiteen har föreslagit att stora delar av riksvägnätet bör omklassificeras till fylkesvägar.Samferdselsdepartementet har stannat för att inte nu genomföra en nedklassificering av riksvägnätet. Frågan vilar och bedöms bli aktuell vid en revision av norsk vegplan år 1986.

Vägarna är en viktig del i det större trafikbegreppet. Andra delar är färjor,flygplatser,buss-och godsterminaler etc.Sedan den nya fylkeskommunen tillkom har utvecklingen gått i riktning mot att ge fylkeskommunerna utvidgade uppgifter inom trafiksektorn. Fr.o.m. den 1 januari 1979 tog fylkeskommunerna således över ansvaret för ärenden enligt "samferdselsloven" i fylket. Dessförinnan ombesörjdes vägfrågorna enligt "vegloven" på fylkesnivån av de statliga vägkontoren under ledning av "vegsjefen" och administrativt sorterande under Vegdirektoratet.Ärenden enligt "samferdselsloven" hanterades av de statliga trafikkontoren under ledning av "fylkestrafikksjefen". Detta kontor sorterade administrativt under Samferdselsdepartementet

och finansierades över statsbudgeten. Den politiska styrningen skedde genom fylkenas "vegstyrer" och "samferdselsnemnder" som valdes av fylkestinget. Utgifterna täcktes över fylkesbudgeten.

Ärenden enligt "vegloven" och "samferdselsloven" har ofta ett nära samband - särskilt på planerings- och investeringsområdet. Detta förhållande ställer krav på samordnad ärendehandläggning, såväl politiskt som administrativt. Även om det på senare år skett förbättringar på detta område anser man sig inte ha nått fram till ett mönster, som bäst tillgodoser kraven på samordnad förvaltning. De pågående reformerna i lokalförvaltning, som reformen på trafiksektorn är en del av,anses kunna bidra till att lösa dessa problem.

Fr.o.m. den 1 januari 1979 fördes de statliga trafikkontoren ("samferdselskontorene") - och därmed även "fylkestrafikksjefen" - över till fylkeskommunerna - i stort sett med samma arbetsuppgifter och bemanning som tidigare.[1] Överföringen innebar en merutgift på cirka 12,4 milj Nkr. för fylkeskommunerna och en motsvarande mindre utgift för staten. Fylkeskommunerna erhöll inte någon särskild kompensation för denna tillförda uppgift. Denna fråga beaktades istället i samband med att man fastställde totalramen för skatteutjämningsbidrag för övergångsåret 1979 och vid fördelningen av bidragen på de enskilda fylkeskommunerna.

Bland de viktigaste arbetsuppgifterna, som fylkeskommunen har ansvaret för, är att ta fram dels vägplaner, dels trafikplaner ("samferdselsplaner"). Trafikplaner skall i likhet med andra sektorplaner samordnas med den generella planeringen och ingå i fylkesplanen som en del av denna.

---

[1] De statliga "samferdselsnemnder" upphörde och departementet kan delegera myndighet till fylkesutvalget,som kan delegera vidare till särskild fylkeskommunal nämnd.

5.5.2 Vägplaner

Enligt "vegloven" (av år 1963) har Samferdselsdepartementet lämnat föreskrifter för upprättande av planer för riksvägar och fylkesvägar. Föreskrifterna gäller endast planering av bestämda vägsträckor och inte de generella långtidsplaner för vägar som tas fram i en statlig sektorplan (Norsk Vegplan, som beskrivs nedan).

Arbetet med den fylkeskommunala vägplanen delas upp på tre planeringssteg: Programled, Huvudplan och Detaljplan. Programdelen skall utgöra en översikt över kostnader för olika projekt jämte en prioritering av dessa. Huvudplanen skall visa vägnätet och innehålla en preliminär kostnadsbedömning. Detaljplanen skall omfatta linjesträckningar, tekniska planer och tillståndsförslag.

Förslag till nya föreskrifter har nyligen varit ute på remiss. Enligt förslaget skall vägplaneringen i fortsättningen bestå av följande fyra steg: Vägutredning, Huvudplan, Detaljplan och Byggnadsplan. Den väsentliga förändringen är främst vägutredningen. Den är tänkt att vara en analys av vilka behov ett område har med hänsyn till väg- och transportmässig standard och en värdering av följderna av olika tillstånd till vägtransporter.

Norsk Vegplan är, som tidigare nämnts, en statlig sektorplan som revideras var fjärde år. De reviderade förslagen utarbetas av vägcheferna i resp. fylke. Men fylkeskommunen spelar en väsentlig roll i arbetet med revidering av planen, eftersom fylkeskommunen skall

yttra sig över vägchefens förslag. Detta sker i praktiken genom att den reviderade planen skall inpassas i fylkets trafikplan.

5.5.3 Den fylkeskommunala trafikplaneringen

Fylkeskommunens trafikplanering är ett omfattande arbete. Trafikplanen skall nämligen behandla alla delar av trafiksektorn oavsett om fylkeskommunen själv har det ekonomiska ansvaret eller ej. Det innebär att denna planering måste utföras i nära samarbete mellan förvaltningssektorerna, inte minst med de statliga trafikmyndigheterna i fylket. Fylkeskommunens trafiknämnd "samferdselsstyre" har här en betydande samordnande uppgift.

Den första omgången trafikplaner ("samferdselsplaner") togs fram 1975/76. Planeringsarbete var inte förankrat i någon lagbestämmelse, utan togs upp som en del i arbetet med en landsomfattande genomgång av hela trafiksektorn, där huvudriktlinjerna för trafikpolitiken drogs upp. Arbetet med de fylkesvisa trafikplanerna samordnades i mesta möjliga utsträckning med arbetet med den första omgången av fylkesplanerna. Innehållsmässigt sett kom vägsidan att bli den mest omfattande delen av de fylkesvisa trafikplanerna. Erfarenheterna av trafikplaneringen i fylkeskommunerna visar att fylkena har goda möjligheter att påverka statens trafikpolitik genom sin planering.

Fylkeskommunen skall företa en revision av sina trafikplaner samtidigt med revideringen av Norsk Vegplan och fylkesplanerna. Den nya trafikplanen skall om-

fatta både investeringar och drift inom trafiksektorn - i den förra trafikplanen låg huvudvikten på investeringssidan. I den nya trafikplanen ingår riksvägar och fylkesvägar, järnväg, post och tele samt de nya fylkeskommunala trafikuppgifterna rörande kollektiva transporter. Avsikten är att få till stånd en kontinuerlig trafikplanering där plandokument utarbetas vart fjärde år och genomgår behandling i fylkestinget innan det insänds till Samferdselsdepartementet.

Fylkenas trafikplaner skall inte formellt godkännas av centrala fackmyndigheter. Reaktionen därifrån kommer fram i Samferdselsdepartementets propositioner till Stortinget om trafik- och vägplanering och Stortingets behandling av dessa. Planerna skall på detta sätt sättas in i ett totalt sammanhang för riket och anpassas efter generella trafikpolitiska riktlinjer och totala ekonomiska ramar.

5.5.4 Trafikärenden

Fylkeskommunen har också fått ansvaret för viktiga arbetsuppgifter enligt "samferdselsloven". Dessa ärenden, omfattar bl.a. alla tillståndsärenden rörande yrkesmässig trafik, dvs. person- och godsbefordran, tillstånd till linjetrafik av betydelse för fylket, godkännande av turlistor och taxor samt bidrag till landsbygdstrafik.

Ansvaret för administrering av bidragsgivningen har dock ej förts över till fylkeskommunerna i första omgången. Subsidieringen av lokal yrkesmässig bil-och båttrafik avses föras över till fylkeskommunerna fr.o.m. den 1 januari 1981[1]. Systemet innebär att Samferdsels-

departementet skall fördela en samlad statlig tilldelning på varje fylke och att fylkeskommunerna skall fördela beloppet vidare på de enskilda taxi-och båttrafiksällskapen. Under tiden förbereds en omläggning av nuvarande system för understöd av busstrafik från budgetsaldering till mer produktionshöjande bidrag.Det nya bidragssystemet har godkänts och skall i praktiken fungera genom överenskommelser mellan trafikbolagen och fylkeskommunen om en föreskriven linjetrafik för ett bestämt pris.Det kan senare komma på tal att låta fylkeskommunerna ta över det fulla ekonomiska ansvaret.

I Stortingsmelding om norsk samferdselsplan(st.meld. nr 37 1979-80) har dragits upp huvudlinjer för trafikpolitiken.Genom Stortingets behandling kommer en rad viktiga principiella trafikpolitiska frågor att bli närmare avklarade. Meldingen blir underlag för utarbetande av budgetar och resursbruk de närmaste åren med ekonomiska konsekvenser för både fylkeskommuner och kommuner.När det gäller t.ex. driften av inrikesflygplatser ansåg Hovedkomiteen att fylkeskommunerna skulle ges ansvaret.Samferdselsdepartementet har i meldingen dock föreslagit att "kortbaneflyplassene" även i fortsättningen skall drivas av kommunerna,men att staten skall ge tillskott som täcker normala underskott.

5.5.5 Trafiksäkerhet

Samferdselsdepartementet har ansett det naturligt att ansvaret för trafiksäkerhetsarbetet läggs till fylkeskommunen. Fylkeskommunens ansvar för att samordna och stimulera trafiksäkerhetsinsatserna på fylkesnivån föreslås regleras i lag.

[1] Dock ej "Hurtigruten" och "riksveiferjene"

5.5.6 Skolskjutsar

Fylkeskommunen och kommunerna samarbetar om skolskjutsar, men det är kommunerna (skolan) som i primärt har ansvaret för att organisera och finansiera transporter av barn i grundskolan. Fylkeskommunen har bara tagit över tillståndsgivningen för yrkesmässig trafik.

Utgifterna för skolskjutsar betalas för närvarande över kommunala och fylkeskommunala budgeten samt statsbudgeten. I Stortingsmelding om norsk samferdselsplan har även frågan om skolskjutsarnas plats i persontransportbilden behandlats. I många fylken har skolskjutsar blivit helt dominerande vad gäller persontransporter. Det har därför ifrågasatts om inte ansvaret för denna uppgift bör läggas till trafikmyndigheterna som har ansvar för den övriga persontrafiken. Frågan om att inlemma skolskjutsarna i den allmänna linjetrafiken har tagits upp av Norske Kommuners Sentralforbund, som är av den uppfattningen att detta skulle ge en mer rationell drift och möjliggöra minskning av kostnaderna. Det råder för dagen stor oenighet i denna fråga.

5.6. Uppgifter inom undervisningssektorn

5.6.1 Styrning och administration

Uppgiftsfördelningen inom skolsektorn mellan fylkeskommunerna och kommunerna ändrades redan den 1 januari 1964. Medan kommunerna tidigare hade ansvaret för både grundskolor och de flesta gymnasieskolor, övertog då fylkeskommunerna gymnasieskolorna. Enligt "Lov om vidaregående opplaering" (av år 1974) har alla de tidigare skolformerna på mellanstadiet (gymnasier, olika typer av yrkesskolor osv) sammanförts till en tre-årig skolform, den s.k. "vidaregående skole". Den generella målsättningen är att ge alla rätt att gå tre år i skola utöver grundskolan och att fritt välja studieinriktning.

Statens huvuduppgift är först och främst att definiera skolans mål och se till att de aktuella lagarnas intentioner uppfylles. Det är vidare statens ansvar att sörja för att kommuner och fylkeskommuner tillförsäkras en ekonomi som gör det möjligt att erbjuda en likvärdig utbildning till alla barn och all ungdom i landet, oberoende av geografiska, ekonomiska och andra förhållanden. Nationellt styrs den gymnasiala skolan ("vidaregående skole") av Kirke- og undervisningsdepartementet. "Lov om den vidaregående skole" är en ramlag som ger vika fullmakter till departementet, som fastställer skolplaner, reglement, undervisningstid och andra regler.

I antagna riktlinjer för ansvars- och uppgiftsfördelning mellan staten, kommunerna och fylkeskommunerna har förutsatts, att förvaltningen av skolsektorn skall följa samma huvudlinjer som tidigare dvs. att kommunerna skall svara för grundskolan och fylkeskommunerna för den gymnasiala skolan. Skolförvaltningen hör både

praktiskt och ekonomiskt till kommunernas och fylkeskommunernas mest omfattande uppgifter.

För skolväsendets vidkommande är situationen den att personalen i grundskolan och gymnasieskolan är respektive kommunala och fylkeskommunala tjänstemän. De anställs av kommunen och fylkeskommunen. Idag står emellertid undervisningspersonalen både i grundskolan och gymnasieskolan i en särställning i förhållande till den övriga delen av kommunernas/fylkeskommunernas personal. På denna sektor utövar nämligen staten fortfarande staten väsentliga arbetsgivarfunktioner, som är av stor betydelse för kommunernas och fylkeskommunerna, både ekonomiskt och administrativt.

5.6.2 "Vidaregående skole"

Den dominerande uppgiften för fylkeskommunen inom undervisningssektorn är planering, byggande och drift av "vidaregående skole". Fylkeskommunerna har i uppdrag att upprätta - och godkänna- fylkesvisa planer för utbyggnaden. Till driften av skolorna mottar fylkeskommunerna bidrag från staten. Det långsiktiga målet (som är en realitet i de flesta fylken) är att inom varje fylke försöka täcka efterfrågan på olika former av gymnasial utbildning med hänsyn till arbetsmöjligheterna inom olika yrken. Den nya skolformen har införts i hela landet åren 1978 - 79. Utbyggnaden av skolkapaciteten, så att den motsvarar behovet, beräknas ta omkring tio år. Fylkeskommunen har även ålagts ansvaret för fackskolor av olika slag, bl.a. vårdutbildning.

5.6.3 Vuxenundervisning

Generellt gäller att undervisningsbegreppet och kulturbegreppet går in i varandra och är svåra att hålla

isär, eftersom undervisning kan anses utgöra en del av kulturbegreppet. När det gäller vuxenundervisningen har det t.ex. ansetts naturligt att lägga den kompetensgivande vuxenundervisningen till undervisningssektorn. Andra former av vuxenundervisning har däremot tillförts kultursektorn.

5.6.4 Planer för utbyggnad av "vidaregående skole"

Enligt "lov om vidaregående opplaering" (av år 1974) skall fylkeskommunen sörja för en löpande planering av "vidaregående skole" i fylket. Planeringen har som mål att så långt det är möjligt tillgodose förväntad efterfrågan och utbildningsbehov, också kortare kurser och deltidsundervisning. Den skall också ta sikte på att täcka de handikappades behov av utbildning.

Fylkestinget skall anta planerna efter det att "fylkesskolestyret" har uttalat sig, En minoritet av fylkestinget kan föra frågan vidare till departementet. Fylkestinget fattar det slutliga beslutet efter det att departementet redovisat sin uppfattning i ärendet. Två eller flera fylken kan samarbeta om en utbildningsinsats. Om fylkena inte kan enas om villkoren för samarbetet, avgörs frågan av departementet. Enligt denna behandlingsprocedur skall alltså planerna inte automatiskt sändas in till centrala fackmyndigheten för godkännande. Detta har hittills annars varit det vanligaste förolika former av lokal planering.

En samlad plan för utbyggnaden av den "vidaregående skole" i fylket skall ange grunddragen i fylkets undervisningsplan på mellanstadiet (16 - 19 år). Det betyder uppgift om totalkapacitet, fördelning på studieinriktningar, lokalisering, storleken på nya skolor och program för vidare utbyggnad.

I en rad fylken har utarbetats förhållandevis omfattande och långsiktiga utbyggnadsplaner efter ovannämnda mönster. Under senare år har det dock skett en utvekling mot en förenklad och mer kortsiktig planering. Utvecklingen av fylkesplaneringen och långtidsbudgeteringen innebär att utbyggnadsplanerna kan ingå som en del av det rullande planeringssystemet med fasta tidsramar.

5.7 Uppgifter inom kultursektorn

De senaste åren har inneburit en ökad fylkeskommunal insats för att stimulera och utveckla kulturlivet. Kulturbegreppet har också fått ett vidare omfång än förr. Intentionerna i behandlade kulturpropositioner är att ett mycket brett kulturutbud skall komma alla till del oavsett bosättningsort, utbildning eller yrke. Fylkeskommunen har tilldelats en huvudroll i förverkligandet av denna målsättning. De samlade aktiviteterna på det kulturella fältet kräver sin plats bland traditionella och mera jordnära verksamhetsområden som sjukhus, vägar och skolor. Man har också etablerat en politisk och administrativ ledning av kulturarbetet och har utvecklat ett samarbete med frivilliga organisationer.

Kultursektorn i fylkeskommunerna har förutsatts rymma de uppgifter som det allmänna statsbidragssystemet omfattar. Därtill kommer åtgärder efter andra bidragsformer och bestämmelser rörande t.ex. bibliotek, muséer och kulturhistorisk verksamhet. Utöver det som traditionellt betecknats som kulturliv ligger fylkeskommunala insatser vad gäller fritidsaktiviteter, idrotts- och ungdomsarbete, friluftsliv och (ej kompetensgivande) vuxenundervisning.

Kulturplaner har tagits fram i de flesta fylken. De viktigaste lagarna på kulturområdet - "fornminnesloven" (av år 1951), lov om kulturminner (av år 1978), lov om bygningsfredning (av år 1962) och "voksenopplaeringsloven" (av år 1976) anger inte något om planering eller utarbetande av kulturplaner. Fylkeskommunerna har emellertid som en följd av olika kulturpropositioner försökt täcka behovet av en samlad översikt över den kulturella sektorn. Arbetet med kulturplaner kommer troligen att intensifieras på grund av den raska expansionen inom denna sektor. Speciellt gäller detta behovet av konkretisering och prioritering av aktuella kulturinsatser. Då inga lagbestämmelser eller centrala föreskrifter binder kulturplaneringen kan den relativt enkelt passas in som ett sektorprogram i förhållande till fylkesplaneringen och den fylkeskommunala långtidsbudgeteringen.

5.8 Uppgifter inom näringslivssektorn

En grupp fylkeskommunala arbetsuppgifter av ett något annorlunda slag har efter hand blivit allt mer framträdande, nämligen såväl servicebetonade uppgifter som myndighetsutövning rörande fylkets arbets- och näringsliv. De fylkeskommunala uppgifterna avser främst generella näringspolitiska åtgärder till primärnäringar som jordbruk, skogsbruk, fiske, industri, handel och turism, men också näringsverksamhet i fylkeskommunal regi. Mer konkret handlar det om arbete med fylkesplanens näringsdel, etablerings- och lokaliseringsfrågor, drift- och investeringsstöd till varuhandeln, energiförsörjning och olika sysselsättningsåtgärder. Samtliga har bedömts vara politiska uppgifter av avgörande betydelse för utvecklingen i fylket och utövas i nära samarbete med näringslivets lokala organisa-

tioner. I flera fall har fylkeskommunerna etablerat egna kontaktorgan för enskilda näringsgrenar, t.ex. Industriråd eller Turist- och reiselivsråd. I sådana råd ingår företrädare för fylkeskommunen, näringslivsorganisationerna och arbetstagarorganisationerna.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har hos fylkeskommunerna begärt att fylkesplanerna även omfattar konkreta sysselsättningsåtgärder. Detta innebär att beredskapsplanerna ständigt aktualiseras vid en årlig behandling i fylkestinget, men också att det i fylkesplanerna tas in mer långsiktiga bedömningar av sådana planer. "Fylkesarbeidskontore", som är det statliga förvaltningskontoret på fylkesnivån, har ansvaret för utarbetandet av beredskapsplanen. Fylkeskommunen förutsätts dock ha ansvaret för de politiska förutsättningarna och målsättningarna som måste ligga till grund för utarbetande av planen.

Enligt "sysselsettingsloven" (av år 1947) skall Arbeidsdirektoratet verka för att fylkeskommunerna, på samma sätt som kommunerna och staten, utarbetar detaljerade planer för beredskapsarbeten, som kan sättas igång med kort varsel och i tillräcklig omfattning i olika delar av landet. På fylkesnivå har sådana planer i stort sett begränsat sig till att ange anläggningsarbeten på fylkesvägar.

6. FYLKESKOMMUNENS ROLL I FYLKESPLANERINGEN M M

6.1 Inledning

Den snabba samhällsutvecklingen i Norge under senare år med ett ökat utnyttjande av naturresurserna har visat sig skapa flera nya problem (t.ex. föroreningsproblemen), som kräver lösningar på längre sikt. I början av 1970-talet kunde man peka på att det fanns betydande regionala skillnader, som inte stämde överens med arbetsmarknadspolitiska, välfärdspolitiska och regionalpolitiska målsättningar. Behovet av att dels motverka olikheter i levnadsvillkor, dels åstadkomma en mer balanserad regional utveckling, ställde ökade krav på regionalpolitiska initiativ. Under 1960- och 70-talet byggde man i Norge upp ett planeringssystem på central, regional och kommunal nivå som skulle borga för att de regionalpolitiska målsättningarna kommer med i den offentliga planeringen.

Den regionala planeringen har blivit en av den nya fylkeskommunens mest betydelsefulla uppgifter. Fylkeskommunens uppgifter i planeringen hänger samman med den statliga politiken, fylkeskommunens egna lagreglerade ansvarsområden och den kommunala verksamheten.

I detta avsnitt beskrivs den regionala planeringens organisation i Norge med betoning på fylkeskommunens roll i fylkesplaneringen. Redogörelsen lägger huvudvikten vid det administrativa systemets uppläggning.

6.2 Några nordiska jämförelser

En löpande översiktlig samhällsplanering, alltså en samlad fysisk, ekonomisk och politisk planering, är en funktion utifrån förhållanden i det land det gäller.

Förhållanden som topografi, tillgång på naturresurser, befolkning etc. spelar en avgörande roll för planeringens karaktär. Ett annat förhållande är hur statsapparaten är uppbyggd och hur den verkar på det regionala och lokala planet. I princip införde man i Norge ett motsvarande planeringssystem på regional nivå, som under en längre tid hade använts i Danmark och Sverige. Den norska fylkesplaneringen innehåller element från både det danska och det svenska planeringssystemet. Men det finns också skillnader som innebär att fylkesplaneringen kan anses inta en mellanställning i förhållande till dessa länders planering med tanke på samordningen av den fysiska och ekonomiska planeringen. I Danmark är den fysiska planen ett viktigt led i den regionala planeringen. Planen för markanvändningen är styrande. I den svenska regionalplaneringen ligger tyngdpunkten i sysselsättningsplaneringen. Markanvändningsplaneringen sker inom ramen för andra planeringsinsatser. I Norge är utnyttjandet av naturresurser och markanvändning viktiga element. Samtidigt rymmer fylkesplanerna ekonomisk planering och sociala beståndsdelar.

Även om målen i stora drag är desamma i dessa nordiska länder har planeringen kommit att utformas på olika sätt, bl.a. därför att den offentliga förvaltningen har annorlunda uppbyggnad. Det finns också betydande skillnader i ansvars- och uppgiftsfördelning mellan centrala, regionala och lokala myndigheter. Länderna har gått olika långt i sin strävan att centralt samordna och styra de regionala utvecklingsplanerna. I motsats till i Sverige får bandet mellan den centrala statliga planeringen och fylkesplaneringen anses vara betydligt lösare i Norge. Den norska fylkesplaneringens viktigaste funktion är att påverka den statliga sektorplaneringen.

6.3 Det norska plansystemet

6.3.1 Tre förvaltningsnivåer

Översiktsplanering infördes i Norge genom "bygningsloven" av år 1965. En kommunal översiktsplan (generalplan) blev härigenom obligatorisk för alla kommuner. Genom lagen infördes också bestämmelser om regionplanering, dvs. översiktsplanering för två eller flera kommuner. Den fysiska planeringen tillerkändes stor vikt, inte bara i den mer detaljerade fysiska planeringen, utan också i översiktsplaneringen. Landsdelsplaneringen sattes igång år 1965 i delar av landet. Denna planering leddes av regeringsutnämnda landsdelskommittéer med egna sekretariat.

Decentraliserings- och demokratiseringsåtgärder på andra förvaltningsområden ökade efter hand förståelsen för att ansvaret för översiktsplaneringen borde ligga på de administrativa och politiska organen på de tre förvaltningsnivåerna, staten, fylket och kommunen. Mot denna bakgrund infördes fylkesplanering genom en ändring av "bygningsloven" den 1 juli 1973. Från denna tidpunkt har en omfattande planeringsverksamhet bedrivits i fylkena. Den senaste landsdelsplanen behandlades av Stortinget år 1977. Fylkesplanerna har idag i huvudsak tagit över den samordningsfunktion som regionplanerna tidigare utgjorde.

Det norska planeringssystemet är idag uppbyggt på huvudnivåerna staten, fylket och kommunen enligt följande:

Staten

- har i huvudsak till uppgift att dra upp nationella ramar för den regionala utvecklingen, behandla frågor av gemensamt regionalt intresse och bidra med lösningar av olika samordningsproblem. Detta sker

inom ramen för statsbudgeten, långtidsbudgeten, nationalbudgeten och regeringens 4-åriga långtidsprogram. Därtill kommer särskilda Stortingsbeslut rörande regionala planeringsfrågor, sektorövergripande planering etc.

Fylkeskommunen

- har ansvaret för den löpande regionalpolitiska planeringen och utarbetar en översiktlig plan för samordning av statens, fylkeskommunens och kommunernas planering i fylket. Fylkesplanerna koncentrerar sig på de regionala utvecklingslinjerna på flera samhällsområden och är mindre fysiskt detaljerade än kommunernas planer. Ett betydande förvaltningsansvar i regionalpolitiken har förts över till fylkena. Fylkesplanen utgör här ett viktigt instrument.

Kommunen

- utarbetar detaljerade fysiska planer (reguleringsplaner)
- utarbetar kommunala planer (generalplaner) som skall ge en bred redovisning av mål och åtgärder för kommunens utveckling. Generalplanerna skall innehålla fysiska, ekonomiska och sociala värderingar.

6.3.2 Arbetsfördelningen mellan staten, fylkeskommunen och kommunen

De huvudpunkter som legat till grund för de under senare år omfattande förändringar beträffande samhällsplaneringen kan sammanfattas enligt följande:

- Demokratisering och decentralisering av planeringen
- Samordning och förenkling av lagar, föreskrifter och planeringssystem

Särskild vikt har lagts på följande politiska signaler och organisatoriska riktlinjer:

1. De folkvalda organens ansvar för planeringen skall markeras.

2. Det skall vara en klar uppgiftsfördelning mellan förvaltningsnivåerna. Ansvaret för planering och genomförande skall läggas till den nivå där uppgifterna bör lösas och som har de ekonomiska och administrativa resurserna.

3. Uppgifter som inte har väsentlig rikspolitisk betydelse skall delegeras till fylkeskommuner och kommuner.

4. Lagregler skall samordnas och förenklas.

5. Beslut om resursanvändning, miljöskyddande åtgärder och bebyggelse skall fattas på grundval av samordnade planer, där också långsiktiga mål för förvaltning av naturresurser samt regionalpolitiken skall dras upp.

I enlighet härmed har ansvar och befogenheter i största möjliga utsträckning lagts till kommunerna för den lokala planeringen och till fylkeskommunerna för planering som behöver samordnas för större områden. Uppgifter som inte får väsentliga effekter utanför fylket löses av fylkena. Staten skall däremot ha ansvaret för planering som har väsentlig rikspolitisk betydelse.

Det statliga ansvaret för den regionala planeringen har lagts på Miljøverndepartementet. Aktiviteterna är här inriktade på att dra upp riktlinjer för fylkesplaneringen och samordna den centrala behandlingen av fylkesplanerna.

Staten har ju även den avgörande makten vid fördelningen av landets ekonomiska resurser på olika sektorer och större geografiska områden, men innanför denna vida ram har den enskilda fylkeskommunen fått ett ständigt större ansvar för utvecklingen inom det egna fylket. Detta har kommit särskilt starkt till uttryck genom fylkesplaneringen och genom att fylkeskommunen i växande grad har tillförts nya arbetsuppgifter. Utifrån denna grund och tillerkänd beslutsbefogenhet har de fylkeskommunala politikerna att leda planeringsverksamheten. Vidare skall de utfärda generella riktlinjer för planeringen, bestämma vilka åtgärder och uppgifter som skall prioriteras samt ge anvisningar om utredningar av alternativa planförslag.

Som en nödvändig del i fylkesplaneringen skall fylkeskommunens organ svara för samordningen på fylkesnivå av de statliga planeringsorganens bidrag till fylkesplanen. Det har inte ansetts vara i enlighet med målsättningen om demokratisk styrning av planerings- och utvecklingsarbetet på fylkesnivån att regionala statliga organ utan politiskt ansvar skall ha denna uppgift. Det skulle också medföra risk för dubbel administration och kompetenskonflikter. Kommunerna och de statliga organen i fylket är skyldiga att delta i fylkesplaneringen.

Kommunen utgör den tredje plannivån. Kommunerna har under lång tid bedrivit egen planering, men mest av reguleringsplan/byplan-karaktär. De senaste 15 åren har arbetet med översiktsplaner enligt "bygningsloven", dvs. generalplaner, varit en huvuduppgift.

6.3.3 Fylkeskommunens ansvar gentemot kommunerna i planeringsfrågor

Genom fylkesplaneringen har fylkeskommunen erhållit ett betydande ansvar gentemot kommunerna. Fylkeskom-

munen har:

a) ett interkommunalt samordningsansvar. Utifrån en regional bedömning kan fylkeskommunen lämna generella rekommendationer till kommuner om befolkningsmålsättningar, arealdisponering, bostadsbyggande, kommunikationer osv.

b) ett vägledningsansvar i planeringsfrågor.

c) ett sektoransvar. Lokalisering, dimensionering och prioritering inom hälso- och sjukvården, undervisningen och trafiken ger regionala fördelningseffekter.

d) ett rekommendationsansvar gentemot de statliga myndigheterna i enskilda frågor som berör kommunerna direkt.

Som tidigare nämnts åligger det de kommunala organen (på samma sätt som de statliga) att delta i fylkesplaneringen. Dessutom skall utkastet till fylkesplan behandlas av kommunerna ("hørings-runde"). Under loppet av denna process med ömsesidig växelverkan förutsätts eventuell oenighet/konflikt vara avklarad. Om fylkeskommunen och kommunen inte kan uppnå enighet i en viktig fråga, skall ärendet föras upp till departementet.

Fylkeskommunen skall så långt som möjligt ge kommunerna hjälp och vägledning - som en service, men utan någon rätt att meddela anvisningar. Förutsättningen är nämligen att fylkeskommunens planering inte skall omfatta uppgifter som hör till kommunerna med mindre än att dessa får regionala verkningar. I praktiken blir de konkreta dispositionerna i kommunerna självklart avgörande för den långsiktiga utvecklingen inom fylket och därmed också för förverkligandet av de mål-

sättningar, som fylkeskommunen eller staten har gett uttryck åt. Fylkeskommunens och kommunernas planering kommer till stor del att handla om samma frågor. En viktig fråga under hela reformarbetet har varit hur man i praktiken skall uppnå målsättningarna i planeringssystemet utan för stora politiska och administrativa förvecklingar. Det har rått stor politisk samstämmighet om att fylkeskommunen skall ta sig an de grova huvuddragen och förhållanden av övergripande karaktär. Fylkeskommunen skall däremot under inga omständigheter ha någon överordnad "styrfunktion" gentemot kommunerna.

Fylkeskommunen har därför inte någon kontrollfunktion i förhållande till kommunernas verksamhet. En sådan inblandning skulle rubba den kommunala självstyrelsen och närdemokratin. Det har emellertid rått stor politisk enighet om att planeringen inte kan vara en fråga, som en förvaltningsnivå kan driva oberoende av en annan. Planeringen utgör en process med klara samband inom och mellan de tre nivåerna. En kommun kan inom givna ramar stå fri i sin generalplanering. Men fylkesplanen skall vara vägledande för generalplanerna, vilket förutsätter välutvecklade samarbetsformer. Utvecklingen i planeringspolitiken stimulerar den horisontella nivåsamordningen: fylkeskommunen och kommunerna skall var för sig kunna låta politiska bedömningar styra planeringsarbetet. Den kommunala långtidsbudgeten skapar en vertikal förbindelsemöjlighet mellan fylkeskommunen och kommunerna.

6.4. Riktlinjer för planeringen på fylkesnivå

"Bygningsloven" beskriver fylkesplanen som "en oversiktsplan för samordning av statens, fylkeskommunens och kommunens planlegging når det gjelder utnytting av naturresursene i et fylke og andra spørsmål av

felles interesse till fremme av økonomisk vekst og trivsel i fylket".

Fylkesplaneringen skall bidra till att klara av konflikter och sammanfatta gemensamma intressen mellan de tre nivåerna och härigenom bilda en plattform för samordnade åtgärder. En huvudprincip bakom det reformarbete som har lett till fylkesplaneringen och senare reformer i den lokala och regionala förvaltningen har varit, att de offentliga uppgifter som mest ändamålsenligt kan lösas på lokal/regional nivå, skall decentraliseras. Decentraliseringstanken skall också följas upp lokalt. Offentliga uppgifter som kan lösas lokalt/kommunalt och som inte knyter an till betydande regionala intressen skall i enlighet härmed få sin slutliga lösning i kommunerna. Fylkesplanen kommer då in som en plattform som skall bidra till samordning av aktiviteterna innanför fylkesgränsen, antingen det är staten, fylkeskommunen eller kommunerna som står för aktiviteten- s.k. nivåsamordning.

Ett viktigt syfte med fylkesplaneringen har varit att säkra en enhetlig lösning av samhällsuppgifterna genom att hålla samman de olika sektorproblemen på statens, fylkeskommunens och kommunens ansvarsområden. Fylkeskommunen har ålagts ansvaret för att sätta upp mål för utvecklingen inom fylket som vägledning för planeringen på andra nivåer och för sektorplanering. Sektorsamordning utgör den andra samordningsaspekten av fylkesplanarbetet. Det anses viktigt att planeringsmyndigheterna ger klara signaler om de gemensamma förutsättningarna som sektorplaneringen på fylkesnivån bör ha som utgångspunkt. Samtidigt har sektormyndigheterna att ge klara signaler tillbaka om behov och utvecklingsmöjligheter inom sina sektorer så att dessa kan beaktas i fylkesplaneringen.

Fylkesplanen skall läggas till grund för investeringar och utvecklingsarbete inom de fylkeskommunala och kommunala verksamhetfälten. Om det under utbyggnaden inom de statliga sektorerna blir aktuellt att avvika från fylkesplanens förutsättningar, skall berörda statliga organ ta upp frågan med fylkeskommunens planeringsmyndigheter. Denna princip anses bidra till en bättre ömsesidig påverkan på den statliga och fylkeskommunala planeringen.

6.5 Fylkesplaneringen

6.5.1 Inledning

Stortinget beslöt våren 1973 att fylkesplaneringen skulle införas. Arbetet kom igång i de flesta fylken redan under hösten samma år. Uppläggningen gick ut på att förstagångs-planer skulle antas av fylkestinget inom en tidsram av 2 1/2 år, dvs. hösten 1975. Enligt då gällande lagbestämmelser hade fylkesmannen det administrativa ansvaret, men fylkestinget/fylkesutvalget hade det politiska ansvaret.

I det följande ges en kort översikt över fylkesplaneringens uppläggning med de ändringar som följde av fylkeskommunreformen, fylkesplanernas innehåll samt det fortsatta arbetet.

6.5.2 Fylkesplaneringens uppläggning

Skillnaden mellan den svenska länsplaneringen och den norska fylkesplaneringen är inte stor vad planernas materiella innehåll angår. Ändamålet med planeringen och planernas innehåll avviker inte från varandra i principiellt avseende. Olikheterna ligger främst i den politiska och administrativa uppbyggnaden.

Genomförandet av fylkeskommunreformen innebar att det fulla ansvaret, politiskt och administrativt, för fylkesplaneringen lades på fylkeskommunen. Den formella grunden för detta tillkom genom ändring i maj 1976 av "bygningsloven". Genom att "utbyggingsavdelningen" fördes över från fylkesmannen blev fylkeskommunen i stånd att också ta över det administrativa ansvaret för fylkesplaneringen. Det var, som tidigare nämnts, denna avdelning som utförde utredningsarbetet beträffande de första fylkesplanerna, men då under fylkesmannen. Fylkeskommunen fick genom lagändringen också befogenhet att utse erforderliga samarbetsorgan för arbetet med fylkesplanen. Vidare fick fylkeskommunen rätt att begära fylkesmannens bistånd när det gällde uppföljning av de statliga organens medverkan i planeringsarbetet.

En väsentlig förutsättning för arbetet med fylkesplanerna har varit att politikerna så tidigt som möjligt drar upp de politiska huvudmålen. Dessa har blivit vägledande för en detaljerad kartläggning av förhållanden och möjligheter på olika områden. Kartläggningen av den aktuella situationen har fått bilda utgångspunkt för utbyggnads- och investeringsproblem inom de olika sektorerna.

Det har i fylkesplanarbetet lagts ner stor vikt vid att på ett så tidigt skede som möjligt få till stånd ett samarbete med olika intresseorganisationer, både näringslivsorganisationer och andra organ på fylkesnivå. I vissa fylkeskommuner finns särskilda arbetsutskott med representanter för fylkeskommunen och berörda organisationer eller andra offentliga organ.

Fylkestinget antar fylkesplanen och fattar de beslut som anses nödvändiga för de olika verksamhetsgrenarna. Dessa beslut avser precisering av de huvudmål som skall uppnås och skälen för enskilda åtgärder. På det statliga och kommunala ansvarsområdet har det ansetts naturligt att fylkestinget lämnar rekommendationer.

6.5.3 Den centrala behandlingen

Enligt "bygningsloven" skall fylkesplan som har antagits av fylkestinget sändas till Miljøverndepartementet för godkännande. Planen kan godkännas helt eller delvis och i det senare fallet med föreskrifter om att ändringar krävs för att t.ex. ta tillvara rikspolitiska intressen.

Miljøverndepartementet har ansett fylkesplanerna vara så viktiga dokument att de bör godkännas genom "Kongelig resolusjon". Då planen angår de flesta departement finns "Det interdepartementale samordningsutvalg for miljøspørsmål, resursförvaltning och regional planlegging" inrättat. Detta samordningsorgan har till uppgift att främja samordning av olika sektorers verksamhet. I detta samordningsutskott ingår högre tjänstemän från berörda departement.

Från centralt håll lägger man stor vikt vid den samarbetsprocess som slutligen skall leda till förverkligandet av fylkesplanens målsättningar. Genom den lokala samordningsprocessen blir lokala hänsyn vägda mot varandra. Genom det centrala proceduren samordnas de olika departementens verksamhetsområden utifrån regionala verkningar. Sett mot bakgrund av vikten av att de tre förvaltningsnivåerna, stat, fylke och kommun samordnas i förhållande till

varandra, anses själva processen få lika stor betydelse för att förverkliga de regionalpolitiska målen som själva plandokumentet.

6.6 Innehållet i de första fylkesplanerna

Fylkesplan upprättades, som tidigare nämnts för första gången år 1975 med stöd av "bygningsloven". I enlighet med utfärdade föreskrifter från Miljøverndepartementet behandlades bl.a. naturresurser, befolkning och bosättning, sysselsättnings- och näringslivsutveckling. I planerna skulle anges målsättningar för hur de föreslagna åtgärderna skulle genomföras. Vidare skulle redovisas synpunkter på de ekonomiska effekterna av fylkesplanen samt lokalisering,investeringar och sysselsättning vid statlig utbyggnad, baserade på sektorplaner utarbetade av statliga myndigheter i fylket.

De planer som har godkänts centralt varierar i omfång och innehåll. Det centrala helhetsintrycket var att samtliga fylkesplaner behövde kompletteras i några avseenden. Som exempel kan nämnas behovet av analyser av utvecklingsmöjligheterna i olika näringar, justering av befolkningsmålsättning i överensstämmelse med genomsnittlig befolkningstillväxt osv.

I den första omgången skulle fylkesplanen även innehålla en enkonomisk värdering och prioritering av de olika åtgärderna för att genomföra planen. Denna översikt skulle inte bara omfatta fylkeskommunens egna investeringar utan också statens investeringar och de viktigaste kommunala verksamhetsfälten. För de statliga investeringarna var det i första hand synpunkter på lokalisering, investeringsomfång och sysselsättningskonsekvenser som var av intresse. Målsättningen var att den ekonomiska delen av planen skulle utgöra ett fylkes-

kommunalt investeringsprogram.

Genomgående befanns den ekonomiska delen av fylkesplanerna vara ofullständig. I det centrala ställningstagandet till planernas ekonomiska del fanns det därför inte underlag för att ge annat än mer generella och principiella kommentarer.

Fylkesplanen representerar ju ett utbyggnadsprogram för den geografiska enheten fylket. Frågan har naturligtvis kommit upp om fylkesplaneringen borde vara begränsad till frågor som fylkeskommunen själv har en viss makt över, dvs. resurser för att påverka utvecklingen. Från centralt håll har man pekat på att de frågor som tas upp i fylkesplaneringen först och främst måste vara beroende av de behov som finns i fylket. Det har därför bedömts riktigt att fylkeskommunen lägger fram ett program för utveckling av näringslivet, även om de direkta möjligheterna till påverkan är begränsade. Ett skäl härför är att ett utvecklingsprogram kan skapa en bättre genomslagskraft i den centrala förvaltningen.

Detta behov har bedömts vara särskilt stort i s.k. "distriktsutbyggingsfylker", dvs. fylken med stora inslag av ensidigt eller svagt utbyggt näringsliv. Det bör i detta sammanhang omnämnas att Distriktenes utbyggningsfonds medel inom vissa ramar är delegerade till "arbeids- og tiltaksnemnder" i fylkena. Dessa nämnder är statliga organ, som kan ge upp till 2 miljoner Nkr i stöd till privat näringsverksamhet. Ekonomiskt stöd utöver detta belopp måste emellertid avgöras centralt. Fylkeskommunen förbereder och avger utlåtande till nämnden i ärenden enligt "Lov om Distriktenes utbyggingsfond" och "etableringsloven".

6.7 Den reella betydelsen av den första planeringsomgången

En aktuell fråga i fylkesplaneringen är om fylkesplanerna har blivit lämpliga redskap för politiska avgöranden och bildat underlag för bättra planering i kommunerna och för de statliga myndigheterna.

Fylkeskommunreformen är av såpass nytt datum att erfarenheterna är begränsade. Detta anses i hög grad gälla den regionala planeringen som alltjämt är under ett uppbyggnadsskede. Översiktsplaneringen anses ännu inte har blivit det hjälpmedel för politisk styrning som man har önskat. Planeringsformen anses inte ha varit helt ändamålsenlig för politikerna. Departementen arbetar med att utveckla planeringsmodeller, som kan ge bättre möjligheter till översikt och politisk styrning.

Ett viktigt resultat av fylkesplaneringen hittills är att fylkeskommunerna har kunnat starta sin verksamhet på ett visstplaneringsunderlag, nämligen förstagångsplanerna. Från centralt statligt håll framhålls att de centrala fylkespolitikerna ser fylkesplanen som ett samlat underlag för den politik som förs på de fylkeskommunala sektorerna. Men på flera ställen har förstagångs-planerna i stort sett blivit en sammanställning av de olika sektorernas planer. Som ett mål i det vidare arbetet finns en önskan att samla ihop sektorplanerna till en helhet i större utsträckning än hittills.

En viktig målsättning med den fortsatta fylkesplaneringen är att finna en konstruktiv växelverkan mellan de tre förvaltningsnivåerna. Vid genomförande av fylkeskommunreformen stärktes fylkesnivån genom att

fylkeskommunen fick en klarare politisk och administrativ status. Fylkeskommunen hade visserligen redan tidigare spelat en viktig roll som administrativ enhet. Den viktiga förändringen blev att fylkeskommunen kom att bilda ett förbindelseled mellan planeringen på riksnivå och planeringen i kommunerna.

Sammanfattningsvis har det från centralt statligt håll slagits fast att markanvändningen och den ekonomiska delen av fylkesplanerna fick en alltför begränsad behandling i den första planerings-omgången. Det centrala intrycket är vidare att man i ringa grad har klarat av att omsätta analysresultaten i konkreta åtgärds- och investeringsprogram.

Miljøverndepartementet har framhållit att fylkesplaneringen hittills framför allt har lett till ett större intresse och engagemang i näringspolitiska frågor i fylkeskommunerna. Fylkesplanerna bildar en god grund för utveckling av fylkeskommunernas engagemang på näringslivssidan. Fylkesplanerna representerar också ett viktigt underlag för centrala beslut om näringspolitik och investeringsinsatser.

Departementets värdering av de första fylkesplanerna är att de klart visar konturerna av en fylkeskommunal näringspolitik. Angreppspunkterna rör ofta frågan vilka åtgärder fylkeskommunen här kan vidta. I en rad fylken har insatser, som föreslagits i fylkesplanerna, redan satts igång. Detta gäller bl.a. bildande av fylkeskommunala näringssällskap och samarbetsråd rörande skilda näringsgrenar. Vidare har samarbetet med näringslivsorganisationerna, bl.a. de fylkesvisa indust-

riföreningarna blivit starkare. Det kan också pekas på att många fylkeskommuner har stärkt sin administrativa kompetens i näringslivsfrågor, t.ex. genom anställande av industrikonsulenter.

6.8 Fylkesplaneringens fortsättning

För det fortsatta utvecklings- och planeringsarbetet har Miljøverndepartementet lämnat vägledande riktlinjer för en rullande fylkesplanering med årlig uppföljning och revidering vart fjärde år. Den reviderade fylkesplanen skall behandlas som en ny plan, som kräver nytt beslut i fylkestinget och nytt centralt godkännande.

I och med att fylkena har antagit sina förstagångsplaner vid olika tidpunkter har det uppstått ett praktiskt problem, när det gäller att använda planeringsmaterialet i den centrala planeringen.

På sikt vill man försöka få till stånd en så långt möjligt parallell behandling i samtliga fylkeskommuner, så att de centrala myndigheterna kan använda ett samlat och likartat material för alla fylken. Siktet är inställt på att kunna slutföra en fullständig översyn under åren 1979/80. Vid denna huvudrevision skall speciell vikt läggas vid behandlingen av sysselsättningsfrågorna. Men översynen skall också koncentrera sig på markanvändningen samt kommunernas roll i fylkesplaneringen. Men även en konkretisering av ett handlingsprogram bedöms som angelägen i denna omgång.

6.9 Igångsatta och planerade utvecklingsåtgärder

En nödvändig förutsättning för att kunna arbeta fram ett handlingsprogram anses vara att fylkesplaneringen samordnas med fylkeskommunens långtidsbudget. För fyl-

keskommunens egna åtgärder måste i långtidsbudgeten anges hur man skall skaffa fram de ekonomiska resurserna. En sådan samordnad långtidsbudget kan tillsammans med rekommendationer om statliga och kommunala aktiviteter visa hur den offentliga sektorn tillsammans bidrar till att uppfylla fylkesplanens målsättningar.

Det bästa sättet att få till stånd denna samordning anses vara att långtidsbudgeten utarbetas och läggs fram som en del av fylkesplanens handlingsprogram. Genom en sådan uppläggning sammanfaller långtidsbudgeten och handlingsprogrammet för fylkeskommunens egna verksamhet. Långtidsbudgeten får då samma tidsperspektiv som handlingsprogrammet, dvs. från fyra till sex år. Den årliga fylkesrapporten, med fortlöpande översyn av planeringsunderlag och handlingsprogram, blir samtidigt fortlöpande översyn av långtidsbudgeten. Man kan härigenom lättare se planeringsproblematiken och de regionala avvägningarna avspeglade i långtidsbudgeten, t.ex. när det gäller investeringar inom hälso- och sjukvårdsområdet eller inom trafik- och undervisningssektorn.

För att få en reell växelverkan mellan planeringen på central nivå och fylkesplaneringen har man i den centrala planeringen lagt allt större vikt vid regionalpolitiska behov. Centralt i detta sammanhang står stats- och långtidsbudgeten samt nationalbudgeten. Huvuddelen av de regionala utvecklingsproblemen anses inte kunna lösas bara genom speciella åtgärder och bidrag. Frågan om att ge den centrala planeringen en regional dimension har diskuterats i Stortinget vid flera tillfällen och man har satt igång flera projekt för att uppnå detta.

En väg till ökad regionalisering skulle kunna vara att låta anslagen i långtidsstatsbudgeten bli fördelade

på fylkena. Detta skulle ge fylkena bättre underlag för att bedöma vilka statliga projekt som kan bli genomförda inom ramen av långtidsstatsbudgeten. Ett system med sådan fördelning anses dock lida av sådana konstitutionella brister (bl.a. skulle Stortingets behandling av de årliga budgetarna och förutsättningarna att driva en aktiv finanspolitik försvåras), att det inte längre anses aktuellt. Miljøverndepartementet anser att man i första hand kommer att sträva efter ett förbättrat samarbete mellan de statliga myndigheterna i fylket och fylkeskommunen om budgetarbetet.

6.10 Förhållandet fylkeskommunen - kommunerna

De problem som blivit belysta i fylkesplaneringen har från fylkeskommunalt håll ansetts tala för att fylkeskommunen och de politiska organen bör ges största möjliga ansvar för att utjämna ojämnheter kommuner och regioner emellan och totalt föra upp fylket till en tillfredsställande standard på alla nivåer.

Även om fylkeskommunens och kommunernas självständiga roller i planeringsarbetet på olika sätt har markerats av statsmakterna har från politiskt håll uttryckts farhågor, att den nya fylkeskommunen skulle komma att ägna sig åt kommunernas angelägenheter.

Fylkesplanen skall emellertid vara enbart vägledande för kommunernas planering. Planen är inte juridiskt bindande med mindre än att det till fylkesplanen är knutet beslut om markanvändning. Det ställningstagande som fylkestinget tar till den kommunala verksamheten i plansammanhang skall ha karaktär av rekommendationer. Fylkesplanen ger, enligt central uppfattning, kommunerna ett bättre och ett mera realistiskt underlag för sin egna planering.

Fylkesplaneringen skall ju behandla alla viktiga sidor av samhällsutvecklingen i ett fylke. Den kommer därför att beröra samma problemområden som tas upp i kommunernas generalplanering. Den fundamentala principen är entydig: fylkeskommunen skall inte gripa in i avgöranden på områden, där beslutanderätten tillkommer kommunerna. Följande två preciseringar av statsmakterna är viktiga i detta avseende:

- Fylkesplanen skall bara behandla de förhållanden i en kommun som är av regionalt eller riksintresse

- Fylkesplaneringen skall ske i samråd med kommunerna och basera sig på kommunala planer, där dessa inte strider mot fylkes- eller riksintressen

Fylkesplanens regionala perspektiv för befolkningsutveckling och näringslivsutveckling o.dyl. blir av central betydelse för kommunerna. Detsamma gäller statliga och fylkeskommunala sektorers utbyggnadsplaner, t.ex. till vilka områden i kommunen som det knyts fylkes- eller riksintressen. Fylkesplanen bildar också grund för fylkeskommunens yttrande över kommunernas generalplaner.

Samtidigt kan de kommunala planerna analysera möjligheterna och målsättningarna inom kommunernas områden med lokalkunskap som grund och härigenom ge viktig information till fylkesplanen.

I planeringen på de två nivåerna läggs därför stor vikt vid att få till stånd en ömsesidig påverkan för att undvika att planeringssystemet blir fastlåst.

Även från fylkeskommunalt håll anses denna principiella fråga inte ha bjudit på nämnvärda politiska problem. Tyngdpunkten i planeringen har lagts på samordning av

investeringar och budget och på de regionala utvecklingsmålsättningarna. För många planeringsfrågor, där kommunala beslut blir avgörande för hur viktiga huvudmål skall uppfyllas inom fylket, har dessa endast bildat underlag för generella principuttalanden i fylkesplanen.

En central bedömning är, som tidigare nämnts, att fylkeskommunerna visat återhållsamhet, när det har gällt att behandla frågor som berör kommunerna direkt. Man har inte önskat pressa fram en roll för fylkesplanen, som inte står i rimlig harmoni med en accepterad funktionsfördelning mellan fylkeskommuner och kommuner. Men tiden anses nu mogen att mera konkret behandla kommunala frågor, där uppgifterna måste lösas utifrån bredare regionala värderingar. Här är både markanvändningen och utvecklingen inom de enskilda sektorerna aktuella exempel. Fylkeskommunen kan bara ge rekommendationer till kommunerna när det gäller markanvändning och utbyggnad, som kommunerna har ansvaret för. Utmaningen ligger i att lägga upp fylkesplaneringen på ett sådant sätt att kommunerna finner att de genom dessa planer kan främja sina intressen, både gentemot fylkeskommunen och de centrala myndigheterna.

Avgörande för ett samarbete mellan fylkeskommuner och kommuner som likvärdiga parter är, enligt Miljøverndepartementet, att man finner en planeringsprocedur som på bästa sätt främjar önskade samarbetsformer.

En utredning med förslag till ny "planleggingslov" har lagts fram för en tid sedan. Lagutkastet tar på väsentliga punkter sikte på en mer kvalitetsorienterad planeringsprocess, som föreslås blir gällande för planering av resursanvändning, naturvårdsåtgärder och utveckling. Principiellt skall lagen omfatta all verk-

samhet som griper in på naturresurser och landskapsbilden eller som rör bebyggelsen och den yttre miljön. Planeringsverksamheten skall emellertid inte bara omfatta den totala fysiska miljön utan också bosättningsstruktur och utbyggnadsmönster m.m.

Enligt förslaget skall kommunala planer behandlas i fylkeskommunen (yttrande) innan planerna antas av kommunen. Men de kommunala planerna skall inte längre obligatoriskt behöva godkännas centralt.

Förslaget baserar sig på att staten skall ha avgörandet i frågor där staten, fylkeskommunerna och kommunerna är inblandade. Detsamma skall gälla vid motsättningar mellan fylkeskommunen och kommunerna. Förslaget har ännu inte behandlats av regeringen och Stortinget. Kritiska röster mot förslaget har hörts i den kommunala debatten.

6.11 Förhållandet till den statliga sektorplaneringen

Som framgått av tidigare redovisning är fylkeskommunerna engagerade i en lång rad skilda former av samhällsplanering och under olika förutsättningar. De flesta planeringsformerna är knutna till sektorer, där fylkeskommunen hade både planeringsansvar och direktansvar. Men vissa planer behandlar i högre grad andra offentliga myndigheters förvaltningsansvar (staten och kommunerna) än fylkeskommunens egen verksamhet. Fylkesplanen har karaktär av rekommendation i förhållande till statliga sektormyndigheter.

Fylkeskommunen har i ökad omfattning fått ansvar för den koordinerande planeringen, inte bara genom den generella fylkesplaneringen utan också direkt som ett led i sektorplaneringen. Mot bakgrund av de många och

detaljerade planer, som utarbetas på lokal och regional nivå, har det uppstått ett starkt behov av samordning av planerna på mellanivån, fylket. Med utgångspunkt från önskvärdheten av att planeringen sker under politisk ledning, har det ansetts logiskt att lägga samordningsuppgiften till fylkeskommunen. I realiteten får denna planering anses innebära fylkespolitiska ställningstaganden i form av prioriteringar eller rekommendationer mellan olika sektorer och mellan skilda geografiska områden.

Ansvariga myndigheter inom varje sektor har att lägga godkändfylkesplan till grund för sin planering när det gäller överordnade regionala målsättningar - speciellt vad gäller befolknings- och sysselsättningsutveckling samt förvaltning av naturresurserna. Sektormyndigheterna svarar för att program tas fram för utvecklingen inom respektive sektor med beaktande av fylkesplanens målsättningar. Dessa program skall passas in inom fylkesplanens ramar. Företrädesvis försöker man behålla de enskilda sektorernas prioriteringar i största möjliga utsträckning, men på så sätt att nödvändiga justeringar kan företas med utgångspunkt från regionala samordningshänsyn.

Den nödvändiga växelverkan på fylkesnivån mellan den generella planeringen och sektorplaneringen uppfattas som en krävande uppgift, då det måste tas en rad olika hänsyn av både politisk, administrativ och tidsmässig karaktär. Formellt anses det mycket viktigt, att "bygningsloven" slår fast att statliga organ, som önskar genomföra åtgärder som innebär väsentliga avvikelser från antagen fylkesplan, skall ta upp frågan med fylkeskommunen före genomförandet.

Planeringssamarbetet på fylkesnivå mellan fylkeskommunernas politiska och administrativa organ å den ena sidan och de statliga sektormyndigheterna å den andra anses inte ha lett till några särskilda problem. Fylkeskommunerna har haft direkta kontakter med sektormyndigheterna i planeringsarbetet och har erhållit de upplysningar de begärt. Det pågår ett omfattande arbete i syfte att förbättra formerna för de statliga myndigheternas medverkan i arbetet med fylkesplanen.

Departementets intryck är att man genom den kommunala och fylkeskommunala översiktsplaneringen har fått en utveckling i riktning mot starkare engagemang från de centrala politiska organens sida. Politikerna ser i stigande grad fylkesplanen som ett redskap för att presentera problem och målsättningar gentemot statliga myndigheter. Från de centrala myndigheternas sida finns det en önskan att planerna blir mer handlingsinriktade - att de innehåller klara utspel. Samtidigt innebär detta att ökade krav kommer att ställas från fylkena på reaktioner från de centrala myndigheternas sida på planerna. En huvudtanke med fylkesplaneringen ligger just i att få till stånd denna dialog mellan fylke och stat.

7. SÄRFÖRHÅLLANDEN FÖR OSLO-OMRÅDET

7.1 Oslo-områdets administrativa indelning och ansvarsfördelning

Oslo-området utgörs av Oslo kommun och den omkringliggande fylkeskommunen Akershus och fungerar som gemensam arbets- och bostadsmarknad. Oslo kommun är Norges enda kommun som också har status som fylke med fylkeskommunens funktioner och kompetens. De två fylkena har gemensam fylkesman. Akershus fylkeskommun omfattar 22 primärkommuner. Folkmängd var den 30 september 1979 821 456, varav 454 646 i Oslo och 366 810 i Akershus. Regionens andel av rikets folkmängd är 20,2 procent (Oslo 11,2 procent resp. Akershus 9.0 procent).

Som fylke har Oslo kommun ansvar för hälso- och sjukvårdsväsendet, vägbyggande och vägunderhåll, gymnasial utbildning, bibliotek och muséer.

Som kommun har Oslo ansvaret för social omsorg, grundskolan, diverse kulturinsatser, bostadsförsörjning och park- och idrottsväsendet. Oslo kommun har tagit på sig ansvaret för elektricitetsförsörjning inom sitt område, vattenförsörjning, avlopp och renhållning, kollektivtransporter och biografer.

7.2 Styrorgan i Oslo-området

Allt fler beslut av betydelse för Oslo kommuns framtida utveckling blir avgjorda i eller i samråd med organ som ligger utanför kommunens kompetensområde. Därför får också förhållandet mellan kommunen och andra politiska nivåer och styrorgan i Oslo-området ökad betydelse. Särskilt inom områdena näringsliv, sysselsättning och bostadsförsörjning läggs allt starkare vikt vid regionalt samarbete och på att finna regionala lösningar,som siktar mot en balanserad utveckling för regionen som helhet.

Det finns inte etablerat något överordnat styrorgan för hela Oslo-regionen. Det enda regionala organ som har samordnande beslutsbefogenhet i både Oslo och Akershus är fylkesadministrationen med fylkesmannen i spetsen. Efter att fylkesmannens befattning med fylkeskommunen har reducerats anses fylkesmannen ha fått en friare ställning i förhållandet till Oslo och Akershus. En del av de lokala statliga förvaltningsorganen, t.ex. "fylkesarbeidskontoret" ombesörjer också viktiga regionala uppgifter. Den statliga "samferdselsnemnde" (med uppgifter inom transportområdet) är gemensam för Oslo och Akershus.

7.3 Samarbetsformer

Oslo kommun har ett betydande samarbete med angränsande fylken och kommuner. Inom ett antal sektorer (bl.a. energiförsörjning, vatten och avlopp, vägar, transporter, teknisk service, avfall, natur och miljövård, undervisning- och kultur, hälso- och sjukvård, näringsliv och arbetsmarknad och tomt- och lokalfrågor) har inrättats mer eller mindre permanenta organ för att lösa speciella uppgifter eller tecknats samarbetsavtal. Formerna för samarbetet varierar från närmare organisatoriskt samarbete om speciella projekt till avyttring av varor och tjänster till andra kommuner och fylkeskommunala organ i området.

En rad planeringsorgan för den regionala utvecklingen har under åren inrättats för Oslo-områdets utveckling. Särskilt viktig var Regionplanrådet för Oslo/Akershus som år 1969 tog över ansvaret från en tidigare samarbetskommitté för arbetet med regionplanen. Regionplanrådet bestod av 78 representanter, varav hälften från Oslo och hälften från Akershuskommunerna, samt ordförande som utsågs av staten. När den nya fylkeskommunen inrättades ändrades förutsättningar för fylkesplanarbetet.

Fylkesplaneringen ersatte regionplaneringen. Regionplanrådet upplöstes den 1 januari 1976.

Parallellt med att planeringen bedrevs i de olika samarbetsorganen skedde en omfattande planering i Oslo kommun. Oslo kommunplan godkändes av regeringen år 1978. Planen, som skulle tjäna både som fylkesplan och generalplan - och samtidigt utgöra kommunens långtidsbudget - togs fram utan något samarbete med Akershus fylkeskommun. I kommunplanen framhålls bl.a. att "for arbeidet med kommuneplanen har dette vaert en fordel og en ulempe. En fordel, fordi arbeidet har kunn t gå långt raskere enn det ellers ville ha gjort. En ulempe dersom en ville tillegge premissene fra regionen og staten en viss vekt." För närvarande pågår en revision av kommunplanen. Sektorplanerna är samordnade med den övriga verksamheten.

Fylkesplaneringen har skett parallellt i fylkeskommunen. Förslag till fylkesplan för Akershus fylkeskommun för perioden 1980-85 har nyligen behandlats av fylkestinget.

Den bristfälliga samordningen av fylkesplaneringen i Oslo och Akershus har uppfattats som ett problem från båda håll. Även staten har pekat på att frivilligt regionalt samarbete är angeläget och till fördel för båda parter. Om detta är man nu enig, liksom att staten och kommunerna i Akershus måste tas in i samarbetet när detta är nödvändigt.

Ett samarbetsutskott för Oslo och Akershus har upprättats för att dra upp riktlinjerna för den vidare planeringen i Oslo-området. Utskottet skall bl.a. ange ramar för dels det samlade bostadsbyggandet i området

med fördelning på Oslo och Akershus, dels arbetsplatslokalisering. Utskottet fattar majoritetsbeslut. Vid lika röstetal fäller ordförandens röst utslaget, men då kan kommitténs minoritet föra ärendet vidare inför departementets prövning. Ordförandeskapet växlar mellan fylkesordföranden resp. ordföranden i Oslo efter tvåårsperioder.

Ett utvidgat samarbete med staten har kommit till stånd genom ett s.k. kontaktutskott för det regionala samarbetet i huvudstadsregionen. Detta består av ovannämnda samarbetsutskott för Oslo och Akershus, samt representanter för sex departement med Miljøvernministern som ordförande. På motsvarande sätt är samarbetet på det administrativa planet utvidgat med statliga representanter.

Olika utredningsprojekt har satts igång i syfte att samordna de mest centrala delarna av fylkesplaneringen i de två fylkena. Projekten omfattar bl.a. frågan om gemensamt regionalt utbyggnadsmönster, resursanvändning och klargörande av vilka rambetingelser som gäller för den regionala utvecklingen. Genom kontaktutskottet räknar man med att kunna uppnå enighet bland myndigheterna i Akershus, Oslo och staten om viktiga planeringsförutsättningar.

7.4 Erfarenheter av samarbetet

Det regionala samarbetet genom olika samarbetsorgan, avtal och uppbyggt kontaktnät är betydande. Även de informella kontakterna mellan såväl politiker som tjänstemän i olika styrorgan i området uppges vara vidsträckta. På några områden bedöms samarbetet ha gett uppenbara positiva resultat. På andra områden,

särskilt när det gäller utvecklingsplanering, programmering av bostadsproduktionen och fördelningen av tillväxten inom näringsliv och arbetsmarknad anser man sig inte ha lyckats lika väl. Ju större intressegemenskapen och enigheten har varit om målen desto lättare har det varit att gemensamt finna praktiska lösningar. Detta gäller t.ex. elkraftförsörjningen, samarbetet om kollektivtransporter och samarbetet på vatten- och avloppssidan.

Samarbetet rörande enskilda sektorer anses ha lyckats bättre än när det har gällt den överordnade planeringen. På en del viktiga områden har det främst med hänsyn till arealdisponering, näringslivsutveckling och fysisk planering varit svårare att utveckla det samarbete som de reella behoven kräver. Här kan knappheten på resurser skapa en konkurrenssituation, som också försvårar möjligheterna att finna lösningar av hela regionens bostadsproblem. Också organisatoriska orsaker, knutna till de administrativa indelningarna och ansvarsfördelningen mellan olika styrnivåer, anses ha bidragit till att samarbetet rörande den överordnade planeringen inte har fungerat så bra som man önskat. Akershus fylkeskommun och Oslo kommun är överens om att man i det fortsatta planeringsarbetet behöver fördjupa samordningen av den offentliga verksamheten i regionen, särskilt när det gäller fördelning av befolkningstillväxt, bostadsbyggande och näringslivsutveckling. Man har särskilt pekat på behovet av att staten och kommunerna i Akershus tas med i arbetet.

7.5 Oslo-regionens behov av regional organisation - organisatoriska reformer

Under senare år diskuteras flera olika modeller för hur samarbetet mellan de offentliga organen i

Oslo-området skulle kunna förbättras. Finansrådmannen i Oslo kommun Bernt H. Lund har i en studie av förhållandena mellan politiska nivåer och styrorgan i Oslo "Bykommunen og dens omverden" (november 1979) pekat på följande tänkbara modeller för att ordna samarbetet mellan offentliga organ i regionen.

1. En modell är justering av kommungränserna för att fånga in större delar av den gemensamma bostads- och arbetsmarknaden under en administrativ enhet. Oslo kommun skulle då bli en mycket stor enhet, som torde kräva uppdelning och delegering av befogenhet till kommundelsförsamlingar.

2. Sammanslagning av Oslo kommun och hela eller delar av Akershus fylkeskommun är en annan lösning. Ett sådant förslag lades fram år 1972 av ett särskilt utskott som hade till uppgift att utreda frågan om vissa kommunaladministrativa reformer i Oslo-området (Korenutvalget). Förslaget fick ett negativt mottagande av Oslo bystyre och Akershus fylkesting, vilket får ses mot bakgrund av en allmän skepsis mot att tillskapa större enheter och risk för att bilda en "overkommune". För Oslo fanns det också en önskan att bevara status som kommun och fylkeskommun, som bl.a. möjliggör bättre samordning av grundskolan och gymnasieskolan samt av hälso- och sjukvården och socialväsendet. Förslaget fördes ej vidare av Kommunaldepartementet.

3. Stärkning av fylkeskommunens ställning. Genom St. Meld nr. 23 (1979-80) om funktionsfördelning och administrationsordning inom Miljøverndepartementets sakområde föreslås att fylkeskommunen skall få vissa befogenheter gentemot kommunerna enligt "forurensningsloven." Fylkeskommunens ställning i förhållande till kommunerna i Akershus skulle härigenom stärkas, men

förhållandet till Oslo kommun skulle bli oförändrat.

4. En ny kommuntyp, en särkommun, med befogenhet att lösa vissa uppgifter, avseende planering, vattenförförjning, avlopp, tomtförvärv osv. Detta alternativ har dock ansetts kunna komplicera det samlade systemet för offetlig förvaltning inom området.

5. Korenutvalget övervägde också modellen med "utbyggingsselskaper" bestående av ett antal samarbetande kommuner för att lösa vissa bestämda uppgifter. En minoritet förordade ett sådant alternativ, där "utbyggingsselskapene" eventuellt kunde läggas under en gemensam ledning.

Åtskilliga invändningar har rests på senare år mot att tillskapa ett överordnat regionalt styrorgan. En huvudlinje är i stället att på olika sätt försöka stärka det frivilliga samarbetet till gagn för både Oslo kommun och Akershus fylkeskommun. Det stora antalet organ och kontakter som redan finns etablerade visar ett mycket välutvecklat kontaktnät inom enskilda sektorer. Den uppenbara bristen är att sektorplaneringen sker utan att det finns någon övergripande plan.

Mot bakgrund av existerande begränsningar och rådande skepsis mot att inrätta överordnade organ framhåller finansrådmannen Lund i sin studie att lösningen kanske kan ligga i att arbeta fram en gemensam fylkesplan för området. En sådan fylkesplan skulle kunna få en stark genomslagskraft i förhållande till kommunal planering och sektorplanering. En vidare utveckling mot "utbyggingsselskapene" efter behov kanske då skulle

vara tillräckligt för att lösa de gemensamma uppgifterna. Med en sådan kombination skulle regionen även i framtiden kunna klara sig utan något överordnat organ. I studien betonas att en starkare central styrning av regionalpolitiken och regionens utveckling emellertid förutsätter ett regionalt utjämningssystem för att utjämna fördelningsmässiga skevheter. Hittills har staten bara engagerat sig i den del av uppgifter som består i att samordna och stärka fylkesplaneringen.

8. FYLKESKOMMUNENS EKONOMI

8.1 Direkt fylkesskatt

Till Hovedkomiteens viktigaste uppgifter har hört att se över arbets-,utgifts-och inkomstfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner samt att tilldela fylkeskommunerna beskattningsrätt. I reformarbetet har det varit en central uppgift att förenkla bidragssystemet och anpassa de ekonomiska förhållandena till en självständig finansieringsgrund för kommunal, fylkeskommunal och statlig aktivitet. Utgiftsfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner var oklar på grund av ett invecklat system av finansiella överföringar. Många offentliga utgifter var uppdelade på två eller tre av huvudmännen. Staten betalade en del av kostnaderna för vissa fylkes- och primärkommunala uppgifter, men krävde också ersättning från den kommunala sektorn.

Förutsättningen för att genomföra direkta val till fylkesting var att fylkeskommunen fick rätt till egen beskattning. Fram till år 1976 var det endast kommunerna som hade direkt beskattningsrätt. Fylkeskommunen tog i sin tur ut en s.k. "repartisjonsskatt" av kommunerna för att finansiera sin verksamhet.Skatten skrevs ut efter ett system där det på förhand var bestämt hur mycket skatten skulle inbringa och hur den skulle fördelas på kommunerna. Denna ordning ansågs svåröverskådlig och inte längre lämplig.

De norska kommunerna har tillgång till flera olika skatteformer (inkomst-, förmögenhets-och fastighetsskatt), men den helt dominerande är en proportionell inkomstskatt av i huvudsak samma slag som i Sverige.

En viktig skillnad mot de svenska förhållandena är emellertid att Stortinget i lag fastställer högsta och lägsta utdebiteringssats. Några sådana gränser fanns inte för den dåvarande fylkesskatten ("repartisjonsskatten") på grund härav varierade skatten starkt från fylke till fylke. Skillnaderna utjämnades till en viss grad genom andra överföringar mellan fylkeskommunerna och kommunerna. Systemet skapade ett oklart ekonomiskt förhållande mellan fylkeskommunen och kommunerna. En annan olämplig sida med dåvarande system var att fördelningen av fylkesskatten grundades på kommunernas inkomst- och förmögenhetsskatt de två föregående åren. Den enskilda kommunens utgift för fylkesskatt kunde därigenom komma i otakt med skatteintäkterna.

Införande av direkt fylkesskatt skulle skapa större klarhet i de ekonomiska förhållandena inom den kommunala sektorn. Både fylkeskommuner och kommuner skulle få bättre kontroll över inkomstunderlaget och enklare kunna beräkna sina skatteintäkter. De skulle också lättare kunna planera sin verksamhet och kunna prioritera sina uppgifter utan att vara beroende av varandras dispositioner. Speciellt skulle fylkestinget få ett klart politiskt ansvar för fylkeskommunens ekonomiska verksamhet. Dessutom skulle fylkeskommunen få skatt på årets intäkter och kunna inrätta sin verksamhet efter konjunktursvängningar.

En förutsättning för införande av fylkesskatt var att det totala skattetrycket fick inte ökas. Den dåvarande kommunalskatten skulle

i stället delas upp mellan primärkommunerna och fylkeskommunerna, varvid den totala utdebiteringen inte skulle få överstiga 23 procent. Fördelningen av skatteramar på kommuner, fylkeskommuner och skatteutjämningsfond skulle fotsättningsvis fastställas av Stortinget varje år.

Fylkeskommunernas utgifter år 1974 motsvarade en skattesats på 8,2 procent. Variationerna var dock betydande - mellan 6 - 10½ procent. De merintäkter vissa fylkeskommuner skulle bli i behov av vid en skattesats på 8 procent föreslogs tillföras dem genom skatteutjämningsfonden. Ifrågavarande kommuner skulle även genom en uppräkning av de speciella statsbidragen kunna tillföras ytterligare inkomster. I likhet med den kommunala inkomstskatten skulle genom en särskild lag fastställas en övre och en undre gräns för den fylkeskommunala procentsatsen. Varje fylkeskommun skulle för varje år bestämma procentsatsen inom de angivna gränserna.En sådan ordning ansågs bäst stämma överens med de regler som sedan länge gällt i Norge för det kommunala skatteuttaget.

Departementet föreslog att den fylkeskommunala procentsatsen för år 1977 skulle vara mellan 6 till 8 procent och den kommunala mellan 12 till 14 procent. I Norge används normalt bara skattesatser motsvarande hela och halva procent. Fellesskatten för finansiering av skatteutjämningsfonden föreslogs till 1 procent för år 1977.

Stortinget beslutade i enlighet med förslagen.Summan av de tre skatterna blev 23 procent, alltså detsamma som det tidigare taket för kommunalbeskattningen.Be-

stämmelsen för år 1977 gällde också för år 1978.Alla kommuner och fylkeskommuner kom att tillämpa högsta tillåtna utdebitering.

För år 1979 gäller emellertid andra skattesatser. De maximala skattesatserna för kommunalskatt och fylkesskatt har satts till 13 1/2 procent resp. 7 1/2 procent.Fellesskatten för finansiering av skatteutjämningsfonden är 2 procent.Fellesskatten har alltså som ett led i den ekonomiska stabiliseringspolitiken höjts på bekostnad av kommunalskatten och fylkesskatten.Det totala taket för dessa tre skatter är dock oförändrat.

Skattetaket har i praktiken kommit att leda till en enhetlig kommunalskatt, där höjningar endast kan genomföras när Stortinget beslutar om höjning av skattetaket.

8.2. Konsekvenser för utgiftsfördelningen

Införandet av direkt fylkesskatt medförde vissa konsekvenser för utgiftsfördelningen mellan fylkeskommunerna och kommunerna. Fylkeskommunerna tog bl.a. över det fulla ekonomiska ansvaret för de hälso-och sjukvårdsinrättningar som ingår i fylkets hälsoplan.För de inrättningar som drivs i kommunal eller privat regi skall fylkeskommunen godkänna budgeten och täcka den del av utgifterna som inte ersätts av socialförsäkringen. För gymnasieskolor som ingår i fylkets skolplan gäller motsvarande regler.Fylkeskommunen tog över alla utgifter för anläggande, reparation och underhåll av fylkesvägar. Alla lagbestämmelser som innebar att utgifter skulle delas mellan fylkeskommuner och kommuner har gradvis upphävts.Däremot har det inte

ansetts nödvändigt att förbjuda frivilliga överens-kommelser om utgiftsfördelning som kan visa sig vara ändamålsenliga. Fylkeskommunen kan ingå avtal med en eller flera kommuner om projekt av gemensamt intresse, t.ex. drift av elektricitetsverk. Liksom tidigare är det vidare tillåtet för fylkeskommuner att träffa överenskommelser sig emellan om samarbete beträffande större uppgifter.

Fylkeskommunerna har sedan tidigare haft olika möjligheter att vältra över vissa kostnader på kommunerna i samband med byggnads-och anläggningsarbeten. Sådana finansiella åtgärder har tjänat som utfyllnad till den dåvarande fylkesskatten och har i praktiken fungerat som ett dolt tillskott.Systemet med dessa tillskott, "vertskommunetillskott", hänför sig till den tid då fylkestinget bestod av representanter från kommunerna och fylkeskommunen lade ut sina kostnader på kommunerna i form av "repartisjonsskatt".Det var då rimligt att de fylkeskommunala bygg-och anläggningskostnaderna fördelades så att värdkommunen bar en större andel än de övriga kommunerna i fylket.Efter det att man infört direkta val till fylkesting och direkt fylkesskatt, föll den ursprungliga orsaken till att kräva sådan ersättning bort. Avsikten med direkt beskattning var bl.a. att fylkeskommunerna och kommunerna skulle uppnå ömsesidigt finansiellt oberoende. I konsekvens härmed borde fylkeskommunen därför inte längre föra över sådana kostnader på kommunerna.

De flesta fylkeskommuner kräver emellertid fortfarande "vertskommunetillskott" i varierande omfattning. De flesta fylkesting ställer t.ex. som villkor för olika investeringar att värdkommunen skall svara för gratis tomt till fylkeskommunala skolor och sjukvårdsinrättningar och dessutom täcka en del av de övriga

anläggningskostnaderna. Flera fylkeskommuner kräver också motsvarande ersättning från värdkommunen för tjänstebostäder. Många kommuner svarar även för framdragning av vatten-och avlopp, vägar, elektricitet etc. fram till tomtgräns.

Hovedkomiteen har hävdat att alla återstående tillskottsordningar bör avvecklas och fylkeskommunerna själva täcka alla investeringsutgifter, då även utgifter för tomtförvärv.

8.3 Revision av skatteutjämningen

De ekonomiska tillgångarna i kommuner och fylkeskommuner är helt naturligt olika från landsdel till landsdel. Utgiftsbehovet per invånare har särskilt de senaste åren ökat starkt i de mer glest bebyggda områdena. Detta hänger bl.a. samman med statsmakternas mål om ett viss minimikrav beträffande kommunal standard och service. Intäktsunderlaget från skatter och avgifter har inte varit tillräckligt för att finansiera alla de nya samhällsuppgifterna.

Skillnaderna i utgiftsbehovet utjämnades tidigare genom att det kommunala skatteuttaget varierade från kommun till kommun. Genom skatteutjämningssystemet, som kom till redan på 1930-talet, blev det möjligt att hjälpa kommuner med hög skatt att sänka skattetrycket. Skatteutjämningsfonden finansierades, som tidigare nämnts, genom en statlig skatteutjämningsskatt (fellesskatt). Den kommunala utdebiteringen fastställdes till en procentsats som Stortinget årligen bestämde. För år 1974 var skatteutjämningsskatten 1,7 procent.

Skatteutjämningsbidragen fördelades skönsmässigt med ett omfattande ekonomiskt underlag som grund. Vid fördelningen lades huvudvikten vid den kommunala skattekraften. Bidragen till fylkeskommunerna fördelades direkt av Kommunaldepartementet. Bidragen till kommunerna fördelades i två steg. Först fördelade departementet totalbeloppet på fylkena. Därefter fördelade fylkesutvalget den centralt fastställda skatteutjämningsramen för fylket på de enskilda kommunerna. Systemet byggde på skönsmässig beräkning, i första hand av departementet och i andra hand av fylket.

På grund av de stora ekonomiska skillnaderna både mellan fylkeskommunerna och kommunerna rådde allmän enighet om behovet av en utjämning av de kommunala inkomsterna. Det fanns emellertid en utbredd vilja att finna en ny fördelningsgrund för skatteutjämningsbidragen. Skatteutjämningen hade i praktiken fått karaktären av intäktsutjämning än av egentlig utjämning av skatteuttaget. Flertalet fylkeskommuner och kommuner erhöll utjämningsbidrag.

Hovedkomiteen föreslog därför att skatteutjämningsbidragen fr.o.m. år 1977 huvudsakligen skulle fördelas automatiskt efter fasta regler och baseras på inkomstskatten och endast en mindre del fördelas på skönsmässig grund.

8.4 Det samlade finansieringssystemet i bruk

Fr.o.m. budgetåret 1977 blev finansieringssystemet i

fylkena radikalt förändrat i allt väsentligt enligt Hovedkomiteens förslag. Stortinget och Kommunaldepartementet tog över ansvaret för fördelning av resurserna mellan fylkeskommunerna och kommunerna genom beslut om skatteramar och tilldelning av utjämningsbidrag.

Skatteutjämningen till den kommunala sektorn finansieras från två källor på följande sätt.

Finansieringen av skatteutjämningen 1974-80.[1] Miljon Nkr

År	Felles-skatt	Överfört från stats-budgeten	Total finansiering
1974	922	-	922
1975	1 125	-	1 125
1976	807	626	1 433
1977	712	1 075	1 787
1978	934	1 515	2 449
1979	1 770	930	2 700
1980	2 000	1 050	3 050

[1] Källor: För 1974-78 Skattefördelningsfondens räkenskaper. För 1979 St.prp.nr.18(1978-79). För 1980 St.prp.nr.134(1978-79) (NoU 1979:44)

Skatteutjämningsbidragen blev tidigare i övervägande grad fördelade på kommunerna, medan fylkeskommunerna bara fick en blygsam andel. Detta förändrades väsentligt fr.o.m. år 1977. Tabellen nedan illustrerar denna utveckling.

Skatteutjämningsbidrag tilldelade kommuner och fylkeskommuner 1974 - 80 [2] Miljoner Nkr

År	Total tilldelning	Till kommuner	Till fylkes-fylkeskommuner
1974	1 013	960	53
1975	1 022	947	75
1976	1 479	1 300	179
1977	2 140	850	1 290
1978	2 415	912	1 503
1979	2 700	1 034	1 666
1980	3 050	1 214	1 836

[2] Källa: Kommunaldepartementet. Tabellen omfattar både ordinarie tilldelning och särskilda kompensationsbelopp. (NoU 1979:44)

Skatteutjämningssystemet är ett av grundelementen i det samlade finansieringssystemet. Det praktiska tillvägagångssättet vid fördelningen anses ha fört med sig en stark press på de centrala organen.

Denna fördelningsuppgift har framstått som vansklig, inte minst under övergångstiden. Särskilt fördelningen efter skönsmässiga beräkningsgrunder har skapat svårigheter. Prognoserna har byggts på faktiska uppgifter som legat tillbaka i tiden. Under tiden kan stora förändringar i den ekonomiska utvecklingen redan ha hunnit inträffa. Fr.o.m. år 1977 fördelas en del av skatteutjämningsbidrgen automatiskt dvs. med stöd av objektiva kännetecken (skattekraft). År 1979 fördelades cirka 400 miljoner Nkr (av 2 700 miljoner Nkr) på detta sätt. Fr.o.m. samma år fördelades för första gången en mindre del av bidragen till fylkeskommunerna efter objektiva kriterier. Den allt övervägande delen av skatteutjämningsbidragen fördelas dock fortfarande skönsmässigt.

Med undantag av Akershus erhåller alla fylkeskommuner skatteutjämningsbidrag år 1979. Oslo kommun erhåller inte några bidrag. Huvuddelen av skatteutjämningsbidraget går till fylkeskommuner och kommuner på Vestlandet, i Trøndelag och i Nord-Norge.

8.5 Fylkeskommunernas utgifter

8.5.1 Driftkostnader

I detta avsnitt redovisas fylkeskommunernas utgifter med 1978 års räkenskaper som grund. Uppgifterna är hämtade från NoU 1979:44 Nytt inntektssystem for

fylkeskommunene. Generellt gäller att Oslo kommun och affärsdrivande verksamhet ej ingår.

Fylkeskommunernas driftkostnader för år 1978 visar föjande fördelning på huvudsektorer:

Hälso-och sjukvård	7 893 miljoner Nkr
Undervisning	2 615 miljoner Nkr
Vägar	937 miljoner Nkr
Annan verksamhet	883 miljoner Nkr
	12 328 miljoner Nkr

Nedanstående tabell visar fylkeskommunernas driftkostnader på olika huvudsektorer för år 1978.

	Absoluta tal i miljon Nkr					Procentvis fördeln.				
	Undervisning	Hälso- och sjukvård	Vägar	Annan verksamhet	Sum	Undervisning	Hälso- och sjukvård	Vägar	Annan verksamhet	Summa
Østfold	154	614	35	48	851	18	72	4	6	100
Akershus	240	576	71	74	961	25	60	7	8	100
Hedmark	116	466	58	48	688	17	68	8	7	100
Oppland	155	343	58	42	598	26	57	10	7	100
Buskerud	132	364	45	49	590	22	62	8	8	100
Vestfold	133	395	37	27	592	22	67	6	5	100
Telemark	101	408	47	46	602	17	67	8	8	100
Aust-Agder	76	191	21	37	325	23	59	7	11	100
Vest-Agder	102	254	34	26	416	25	61	8	6	100
Rogaland	206	559	65	59	889	23	63	7	7	100
Hordaland	270	920	105	70	1365	20	67	8	5	100
Sogn og Fjordane	93	198	38	38	367	25	55	10	10	100
Møre og Romsdal	154	601	60	64	879	18	68	7	7	100
Sør-Trøndelag	206	623	66	61	956	22	65	7	6	100
Nord-Trøndelag	103	261	54	37	455	23	57	12	8	100
Nordland	201	552	65	68	886	23	62	7	8	100
Troms	128	378	53	53	612	21	61	9	9	100
Finnmark	45	190	25	36	296	15	64	9	12	100
Fylkeskommunerna totalt	2615	7893	937	883	12328	21	64	8	7	100

Driftkostnadernas fördelning på huvudsektorer varierar betydligt mellan fylkeskommunerna, däremot är den inbördes fördelningen för de flesta fylkeskommuner för-

hållandevis stabil år från år.

Driftkostnaderna per invånare varierar starkt från fylkeskommun till fylkeskommun - från 4 230 Nkr i Troms fylkeskommun till 2 659 Nkr i Akershus fylkeskommun. (år 1978).

De betydande geografiska skillnaderna i driftkostnaderna har en rad orsaker. Här kan pekas på fyra skilda orsaker:

1. Skillnader i disponibla medel

2. Skillnader i standard på fylkeskommunala åtaganden

3. Skillnader i kostnader för att uppnå samma standard

4. Skillnader i arbets- och utgiftsfördelningen mellan staten, fylkeskommunen och kommunerna.

8.5.2 Kapitalutgifter

Fylkeskommunernas kapitalutgifter ("forvaltningsinvesteringer") visade år 1978 följande fördelning på verksamhetsområden:

Hälso- och sjukvård	892 miljoner Nkr
Vägar	621 miljoner Nkr
Undervisning	358 miljoner Nkr
Annan verksamhet	3 miljoner Nkr
	1 874 miljoner Nkr

Investeringarnas fördelning på verksamhetsområden varierar betydligt från fylkeskommun till fylkeskommun.

För den enskilda fylkeskommunen är det betydande variationer i investeringsbudgeten från år till år. Det gäller både investeringarnas omfång och sammansättning. Skillnaderna i investeringsnivån hänger främst samman med investeringarna inom hälso-och sjukvårdssektorn.

8.5.3 De totala utgifterna

De totala utgifterna för år 1978 visar följande fördelning på huvudsektorer:

Hälso-och sjukvård	8 785 miljoner Nkr
Undervisning	2 973 miljoner Nkr
Vägar	1 558 miljoner Nkr
Annan verksamhet	886 miljoner Nkr
	14 202 miljoner Nkr

Långt mer än hälften av fylkeskommunernas utgifter faller på hälso-och sjukvårdssektorn. Efterfrågan på vård ökar, medan ekonomin och tillgången på personal stramas till. Behov anses föreligga av att anpassa sjukhusverksamheten till en ny finansieringsordning, som kan ha inverkan både på planeringssystemet och styrorganen. Utgiftsfördelningen rörande vårdinrättningarna fördelas sig på omkring 50 procent på socialförsäkringen och omkring 50 procent på fylkeskommunerna. Denna fördelning gäller fr.o.m. år 1977. Tidigare var fördelningen 75/25 på resp. socialförsäkringen och fylkeskommunerna. Alla utgifter för folktandvården bekostas av fylkeskommunen.[1] Staten

[1] Folktandvården är ännu inte införd i alla fylkeskommuner

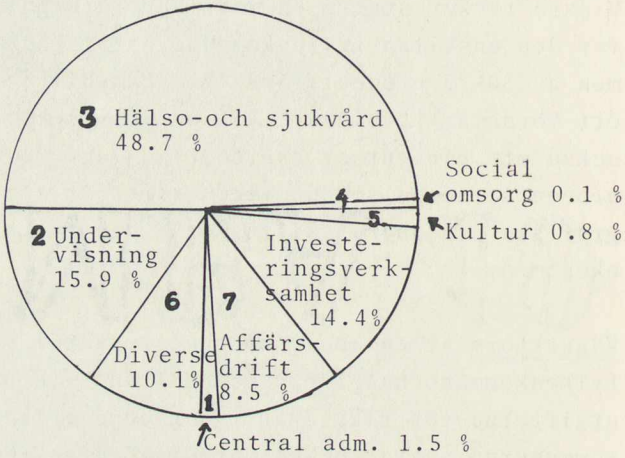
bidrar med upp till 60 procent av tandläkarlöner.

Undervisningssektorn hör till de mest omfattande och resurskrävande ansvarsområdena och binder drygt 20 procent av fylkeskommunernas budgetar. En del av utgifterna för skolväsendet täcks av staten. Bidragen baserar sig på en normalkostnad för varje helårselev. Vidare täcker staten en andel av lärarlönerna. Totalt får den enskilda fylkeskommunen statsbidrag inom ramen av 30-75 procent. Även om statsbidragen ges som ett "öronmärkt" bidrag till en viss sektor, har det också ett element av skatteutjämning. De varierande procentsatserna tar nämligen sikte på att utjämna geografiska och andra skillnader i den fylkeskommunala ekonomin.

Vägsektorn är en annan kostnadskrävande verksamhet. Fylkeskommunerna bidrar med mellan 7-18 procent av utgifterna för riksvägar i det egna fylket. Fylkeskommunerna svarar också för utgifterna för anläggning, förbättring och underhåll av fylkesvägar. Staten skall bidra med delvis täckning av fylkeskommunernas vägutgifter. Summan av bidragen till samtliga fylkeskommuner skall så långt möjligt svara mot en sjättedel av de statliga vägutgifterna. Statsbidragen till fylkesvägar räknat netto ligger på en förhållandevis låg nivå.Genomsnittligt täckte staten år 1978 omkring 20 procent av utgifterna till fylkesvägar.Tre fylkeskommuner lämnade större tillskott till riksvägar än de fick statsbidrag till fylkesvägar.

Inom kultursektorn används ett tämligen obetydligt belopp,år 1978 omkring 1 procent.Utgifter för idrotts- och fritidsverksamhet ingick ej i denna procentsats. Samma år var bidragsunderlaget satt till 675 000 Nkr + 3:50 per invånare. Bidragen till varje fylkeskommun beräknas upp till 3 000 invånare.

Nedanstående diagram ger en bild av den procentuella fördelningen av fylkeskommunernas utgifter. Uppgifterna är hämtade ur 1979 års budgetar.



DRIFT	milj.Nkr
1. Central adm.	258
2. Undervisning	2.747
3. Hälso-och sjukvård	8.406
4. Social omsorg	20
5. Kultur	138
6. Diverse	1.738
7. Affärsdrift	1.473
INVESTERINGAR	2.488
SUMMA(exkl fin.utg)	17.268

Källa: Norske Kommuners Sentralforbund

8.5.4 Affärsdrivande verksamhet

Fylkeskommunerna har på olika sätt och i varierande grad angagerat sig i affärsdrivande verksamhet. Det viktigaste området är elförsörjning. Här är det ett skiftande mönster fylkeskommunerna emellan. De flesta fylkeskommuner driver elektricitetsverk ensamma eller tillsammans med andra fylkeskommuner och kommuner.

Trafiken är ett annat viktigt område för fylkeskommunal affärsdrift. Enskilda fylkeskommuner driver lokal fartygs-och färjetrafik. I några fylkeskommuner finns fylkeskommunala trafiksällskap. För övrigt finns det både inom sjö-och landstransporten en del interkommunala sällskap där också fylkeskommuner ingår. Fylkeskommunala trafikföretag mottar bidrag efter samma regler som kommunala och privata trafikföretag.

Fylkeskommunerna har också i viss utsträckning företagit investeringar i jord-och skogsegendomar, industrietableringar, bostäder, sjukhustvätterier och annan verksamhet. Flera fylkeskommuner deltar som aktie- eller andelsägare i näringssällskap av olika slag.

Fylkeskommunerna kan i viss utsträckning finansiera sin affärsdrivande verksamhet genom anslag över budgeten. Men i huvudsak blir dessa investeringar finansierade genom upplåning och överskott på driften.

8.6 Fylkeskommunernas inkomster

8.6.1 Den kommunala sektorns finansiering

Den kommunala sektorns externa inkomster består liksom i Sverige av tre huvudkategorier: skatter, bidrag från staten och avgifter. Nettoupplåning spelar en förhållandevis blygsam roll.

Fördelningen mellan de olika inkomstslagen har ändrats tämligen avsevärt om man ser till en längre tidsperiod. Ett genomgående drag är att skatterna ger en större andel av den totala inkomsten än de gör för de svenska kommunerna. Skatteandelen visar en långsiktigt minskande tendens, vilket i första hand kompenseras med ökade avgifter. Ersättningarna från socialförsäkringen för sjukvården spelar här den största rollen.

8.6.2 Fylkeskommunernas inkomster

Vid införandet av direkta val till fylkestingen blev det preciserat att fylkeskommunerna måste få ett nytt och betydligt starkare finansiellt underlag genom egen beskattningsrätt. Det kan konstateras att fylkeskommunerna kan bära större utgifter i dag än för några år sedan. Men det är också ett faktum att fylkeskommunen inte är i stånd att av egna skatteintäkter täcka så mycket som hälften av sina utgifter. Av fylkeskommunernas samlade intäkter, som år 1977 var 12 028 miljoner Nkr, utgjorde fylkesskatten 5 323 miljoner Nkr.

Fylkeskommunernas inkomster för år 1978 utgjorde 14 202 miljoner Nkr och fördelades på följande sätt:

Fylkesskatt	6 082 miljoner Nkr
Skatteutjämning	1 503 miljoner Nkr
Statsbidrag till drift [1]	2 344 miljoner Nkr
Ersättning från socialförsäkring.	2 564 miljoner Nkr
Annan finansiering [2]	1 709 miljoner Nkr
	14 202 miljoner Nkr

Fylkesskatten är alltså den viktigaste inkomstkällan, men den täcker knappt hälften av fylkeskommunernas ut-

---

[1] Omfattar också i sin helhet statens tillskott till fylkesvägar.

[2] Omfattar överföringar från kommuner (bidrag till fylkesvägar, ersättning för fylkeskommunala åtaganden m.m.), överföringar till andra fylkeskommuner (huvudsakligen ersättningar för "gjesteelever" och "gjestepasienter" och kapitalinkomster (lånemedel och statliga investeringsbidrag).

gifter. Den näst viktigaste inkomstposten är ersättningar från socialförsäkringen för sjukvården. Vidare är fylkeskommunerna idag beroende av stora statsbidrag och skatteutjämningsbidrag.

Av statsbidragen dominerar bidragen till undervisningssektorn (1 237 miljoner Nkr år 1978).Därnäst kommer bidragen till väginvesteringar(528 miljoner Nkr).Resten dvs 579 miljoner Nkr, gick till olika ändamål.Flera av bidragen var skattekraftsgraderade.

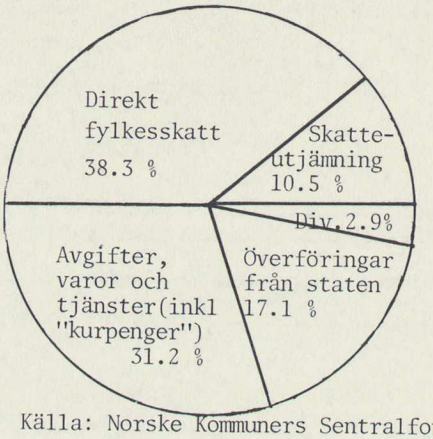
Följande tabell visar för varje fylkeskommun intäkternas procentvisa fördelning för år 1978.

Fylkeskommunernas intäkter efter art år 1978.

Fylkeskommun	Procentvis fördelning					
	Fylkes skatt	Skat-teut-jämn	Stats-bidrag	Ersättn fr.Soc. försäkr	Annan finan-siering	Totalt
Østfold	44	5	9	26	16	100
Akershus	69	0	11	15	5	100
Hedmark	37	10	15	19	19	100
Oppland	43	14	20	17	6	100
Buskerud	51	4	10	12	23	100
Vestfold	51	5	12	22	10	100
Telemark	44	11	15	22	8	100
Aust-Agder	34	17	19	18	12	100
Vest-Agder	48	10	19	16	7	100
Rogaland	58	2	15	17	8	100
Hordaland	40	8	16	18	18	100
Sogn og Fjordane	29	22	25	12	12	100
Møre og Romsdal	35	10	18	25	12	100
Sør-Trøndelag	38	12	18	18	14	100
Nord-Trøndelag	34	19	24	13	10	100
Nordland	34	20	20	17	9	100
Troms	30	23	25	17	5	100
Finnmark	31	25	18	14	12	100
Fylkeskommunerna totalt	43	11	16	18	12	100

Inkomsternas sammansättning visar mycket stora variationer mellan fylkeskommunerna. Fylkesskattens andel av inkomsterna varierade mellan 69 procent i Akershus och 29 procent i Sogn og Fjordane. Är fylkesskattens andel av inkomsterna hög får fylkeskommunerna små inkomster i form av skatteutjämning och statsbidrag.

Procentvis fördelning av fylkeskommunernas intäkter hämtade från 1979 års budgetar.



Fylkesskatt:	6 056 milj Nkr
Skatteutjämn:	1 666 milj Nkr
Statsbidrag:	2 690 milj Nkr
Avgifter, varor och tjänster:	4 922 milj Nkr
Diverse:	464 milj Nkr
Summa (exkl. finansieringsint)	15798 milj Nkr

Källa: Norske Kommuners Sentralforbund

8 .6.3 Skattekraften i fylkeskommunerna

Räknat per invånare är fylkesskatten helt beroende av det allmänna skatteunderlaget i fylket. Fylkesskatten per invånare varierade år 1978 mellan 1 417 Nkr i Finnmark och 2 183 i Akershus. De betydande skillnaderna i skattekraft motverkades genom skatteutjämningsbidrag och olika former av statsbidrag. Hovedkomiteen har i sina beräkningar visat att fylkeskommu-

ner, som har förhållandevis låga skatteinkomster, blir mer än kompenserade för detta genom skatteutjämning och statsbidrag.

8.7 Oslos utgifter och inkomster

8.7.1 Inledning

Oslo kommun står i en särställning i norskt förvaltningssystem. Kommunen tillvaratar också fylkeskommunala uppgifter. Som en konsekvens av detta råder speciella regler för skatteuttaget i Oslo. Den övre gränsen för utdebitering är satt till summan av den övre gränsen för kommunalskatt och övre gränsen för fylkesskatt. För år 1978 var den maximala skattesatsen för kommunerna 14 procent och för fylkeskommunerna 8 procent.Oslo som både är fylke och kommun hade den maximala skattesatsen. För år 1979 är den 13 1/2 procent + 7 1/2 procent. Utöver inkomstskatten uttas också en förmögenhetsskatt med 10 promille på skattepliktig förmögenhet. När det gäller bidrag från staten och socialförsäkringen tar Oslo kommun också emot sådana tillskott som i övriga landet går till fylkeskommunerna.

8.7.2 Utgifter

Som kommun har Oslo en långt mer allsidig verksamhet än fylkeskommunerna. Oslos utgifter visar därför inte någon koncentration till tre huvudområden som fylkeskommunernas utgifter, utan fördelar sig på många verksamhetsgrenar.

Oslos driftkostnader 1

	Absoluta tal mNkr		Nkr per invånare	
	1977	1978	1977	1978
Central administration	212	229	458	498
Undervisning	786	897	1 699	1 950
Hälso-och sjukvård	1 731	1 937	3 743	4 211
Social omsorg	830	977	1 795	2 124
Kyrkor och kultur	154	171	333	372
Vägor och gator	177	219	383	476
Annan investeringsverksamhet(bl.a. bostäder)	414	458	895	996
Annat 2	194	361	420	783
Totalt	4 498	5 249	9 726	11 410

1 Affärsdrivande verksamhet ingår ej
2 För år 1978 är tillskotten till socialförsäkringen på 66 milj. Nkr inkluderat.

Oslo kommun har en betydande affärsdrivande verksamhet. Flera av de företag kommunen är delägare i är organiserade som aktiesällskap och har därigenom egna särräkenskaper. Eventuella underskott täcks av kommunen. År 1978 hade t.ex. trafikbanesällskapen ett underskott på cirka 275 miljoner Nkr.

8.7.3 Inkomster

Oslo kommuns samlade inkomster för åren 1977 och 1978 uppgick till 4 944 miljoner Nkr resp. 5 753 miljoner Nkr. Detta är samma belopp som totala utgifterna för de två åren.Sammansättningen av inkomsterna framgår av följande tabell:

Oslos intäkter 1977 och 1978

	Absoluta tal mNkr		Nkr per invånare	
	1977	1978	1977	1978
Skatter	3 461	3 697	7 483	8 037
Skatteutjämning	0	0	0	0
Statsbidrag till driften	464	646	1 003	1 404
Ers. från Socialförsäkr.	600	665	1 297	1 446
Annan finansiering 1	419	745	907	1 619
Oslo totalt	4 944	5 753	10 690	12 506

1 Därav statsbidrag till investeringar 25 milj Nkr år 1977 och 29 milj Nkr år 1978

Av statsbidragen för år 1978 gällde cirka 200 miljoner Nkr undervisning, cirka 130 miljoner Nkr hälso-och sjukvård och cirka 180 miljoner Nkr social omsorg.

Annan finansiering inkluderar bl.a. överföringar från fylkeskommuner (huvudsakligen ersättning för "gjeste-elever" och "gjestepasienter"), olika försäljningsavgifter och hyresintäkter samt kapitaltillgångar(däribland lån och statliga investeringsbidrag).

Den procentuella fördelningen av inkomsterna framgår av följande tabell:

	1977	1978
Skatter	70	64
Skatteutjämning	0	0
Statsbidrag till drift	9	11
Ers.fr. socialförsäkr.....	12	11
Annan finansiering	9	14
Totalt	100	100

8.7.4 Fylkeskommunal andel av Oslos ekonomi

Hovedkomiteen har utifrån vissa förutsättningar gjort vissa beräkningar av hur stor andel av Oslos utgifter och inkomster som hänger samman med kommunens fylkeskommunala uppgifter. På vissa utgiftsområden har Hovedkomiteen fått företa fördelning efter skön.

Oslos beräknade utgifter för fylkeskommunal verksamhet

	Absoluta tal milj		Nkr per invån	
	1977	1978	1977	1978
Undervisning	275	300	595	652
Hälso-och sjukvård	1 550	1 800	3 351	3 913
Vägar	105	130	227	283
Annan verksamhet	190	220	411	478
Totalt	2 120	2 450	4 584	5 326

När det gäller inkomsterna har beräkningarna varit lättare att göra. Inkomstskatten under de två åren kan fördelas mellan fylkesskatt och kommunalskatt i förhållandet 8:14.

Oslos "fylkeskommunala" intäkter åren 1977 och 1978

	Absoluta tal milj		Nkr per invån	
	1977	1978	1977	1978
"Fylkesskatt"	1 160	1 250	2 508	2 717
Skatteutjämning	0	0	0	0
Statsbidrag	170	205	368	446
Ers.fr.socialförsäkr.	600	665	1 297	1 446
Annan finansiering	190	330	411	717
Totalt	2 120	2 450	4 584	5 326

De"fylkeskommunala" utgifterna och inkomsterna per invånare ligger högre i Oslo än i någon fylkeskommun.

Som framgår av tabellerna är den "fylkeskommunala"andelen av Oslos ekonomi betydande. Likväl kan det finansiella utslaget av ett nytt intäktssystem för fylkeskommunerna (redovisas i nästa avsnitt) bli tämligen begränsat för Oslos vidkommande. Det hänger samman med att kommunen i dag inte mottar skatteutjämningsbidrag. Det finansiella utslaget får emellertid beräknas på samma sätt som för fylkeskommunerna. Det nya intäktssystemet blir gällande också för Oslo i den utsträckning kommunen ombesörjer fylkeskommunala uppgifter.

Oslo kommuns ekonomi är för övrigt belyst i NoU 1979:5 Bypolitikk. Där pekar man på flera problem som är speciella för Oslo, såsom trafikproblem och svagheter beträffande bostads-och miljöförhållanden.Det framhävs också att utgifterna per invånare för hälso-och sjukvården ligger betydligt över nivån i fylkeskommunerna, bl.a. därför att Oslo har en långt större andel äldre än resten av landet. Oslo har också förhållandevis stora utgifter för social verksamhet på grund av att vissa problemgrupper samlas till huvudstaden. För Oslo kommun blir det av avgörande betydelse, vilka fasta kriterier som läggs in i det nya intäktssystemet, som är under utveckling. Storstadsregionens miljö och livsform utlöser speciellt stora utgifter för förebyggande åtgärderoch behandling av sociala och hälsomässiga problem.

8.8 Nytt intäktssystem för fylkeskommunerna

Arbetet med ett nytt intäktssystem för fylkeskommunerna och kommunerna är en naturlig fortsättning på de lokalförvaltningsreformer som har genomförts under senare år i Norge.

Vad gäller intäktsfördelningen har det ansetts särskilt viktigt att få utformat ett framtida bidragssystem, som i större omfattning än i dag bygger på fasta och objektiva kriterier.Ett sådant system skulle göra beräkningarna enklare och samtidigt bidra till att ge fylkeskommunerna och kommunerna bättre överblick över framtida intäkter.

Hovedkomiteen har i sin utredning NoU 1979:44 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene presenterat ett

förslag till finansiell omläggning för fylkeskommunerna. I det nya systemet läggs huvudvikten vid att göra det enklare och mera översiktligt. Utredningen innehåller också vissa principiella förslag som gäller både för kommunerna och fylkeskommunerna. Huvudtanken i de båda systemen är en automatisk skattefördelning efter fasta regler, men kriterierna kommer att bli annorlunda för kommunerna. Arbetet med att utforma närmare regler om detta är igång och en motsvarande utredning om nytt intäktssystem för kommunerna väntas bli avslutat under år 1980.

Den fylkeskommunala ekonomin visar enskilda karaktäristiska drag som Hovedkomiteen har funnit det nödvändigt att ta hänsyn till när ett nytt intäktssystem skall utarbetas. Speciellt två förhållanden har Hovedkomiteen funnit anledning att särskilt fästa uppmärksamheten på.

För det första faller utgifterna i helt övervägande grad på undervisning, hälso- och sjukvård och vägar. År 1977 gick närmare 94 procent av utgifterna till dessa ändamål. Denna starka koncentration till tre huvudområden går igen i alla fylkeskommuner, även om fördelningen mellan dessa områden kan variera något från fylkeskommun till fylkeskommun.

För det andra är det stora skillnader i konsumtionsnivåer. Utgifterna per invånare ligger särskilt högt i de fattigaste fylkena (4 332 Nkr i Troms) och särskilt lågt i de rikaste fylkena (2 669 Nkr i Buskerud).

De stora skillnaderna i utgiftsnivån får ses i sammanhang med motsvarande skillnader i intäktsnivån. Skatteutjämningsbidragen och olika bidragsformer är utformade så att de företrädesvis tillgodoser de distrikt

som har svag ekonomi och som därför har låga skatteintäkter. För en rad fylkeskommuner är situationen den att skatteutjämningsbidragen och statsbidragen totalt sett betyder mer än fylkesskatten. Ofta blir låga skatteinkomster mer än kompenserade genom höga skatteutjämningsbidrag och statsbidrag. Särskilt utpräglat är detta i de nordligaste fylkeskommunerna.

Antagna riktlinjer för reformer i lokalförvaltningen innehåller viktiga huvudprinciper för utgifts- och intäktsfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner. Ansvarsprincipen innebär att det politiska organ, som har det politiska och administrativa ansvaret för en uppgift, också skall ha det fulla finansiella ansvaret. Det innebär att kommunerna och fylkeskommunerna skall tillföras en så stor andel av de samlade skatteintäkterna att de sätts i stånd att täcka alla utgifter för sin verksamhet genom egna skatteintäkter. Då kan det nuvarande systemet med skönsmässig skatteutjämning bli överflödigt. Alla driftbidrag, som staten i dag ger till speciella ändamål, kan avvecklas. Däremot bör statsbidrag kunna utgå för investeringsverksamhet i distrikten. Det nya skattesystemet skall inte leda till ett ökat skattetryck. Statens skatteintäkter skall reduceras i motsvarande grad som den kommunala sektorns skatteintäkter ökas.

Dessa principer bildar grund för Hovedkomiteens utredning och förslag, som i grova drag innebär följande:

Den nuvarande fellesskatten, som har till uppgift att finansiera skatteutjämningen, avskaffas. Dessa 2 procent skall inlemmas i statsskatten, fylkesskatten och kommunalskatten.

Fylkeskommunernas andel kan då anses som deras egna skatteintäkter och inte som ett tillskott från staten. Fylkeskommunernas andel av statsskatten, "skattefordelingsmidler" skall inte "öronmärkas" för bestämda ändamål. De skall utgöra en del av fylkeskommunens skatteintäkter i linje med fylkesskatten. Skatteomläggningen berör inte socialförsäkringens restitutioner inom hälsosektorn.

Fylkeskommunernas väsentligaste intäkter enligt det nya systemet blir:

- fylkesskatt
- "skattefordelingsmidler", dvs en andel av statsskatten
- ett rambelopp från socialförsäkringen

Den direkta fylkesskatten kommer också i det nya systemet att vara grundelementet i fylkeskommunernas inkomster. Den skall även i fortsättningen utdebiteras som en inkomstskatt. Andra former av fylkesskatt skall inte införas.

Fylkeskommunernas andel av statsskatten, "skattefordelingsmidler" skall ersätta både skatteutjämningen och de speciella statliga driftbidragen. Statsbidrag till vissa investeringar skall kunna utgå även i fortsättningen. Fylkeskommunernas andel skall vara så stor att den också täcker utgifterna för nya och utvidgade uppgifter som de blir pålagda.

Tillskott från fylkeskommunerna till staten och tillskott mellan fylkeskommunen och kommunerna skall avskaffas.

"Skattefordelingsmidlene" skall enligt förslaget fördelas automatiskt av Kommunaldepartementet på de enskilda fylkeskommunerna enligt huvudsakligen följande kriterier.

1. Skatteunderlag
2. Invånarantal
3. Ålderssammansättning
4. Geografiska, topografiska och andra förhållanden

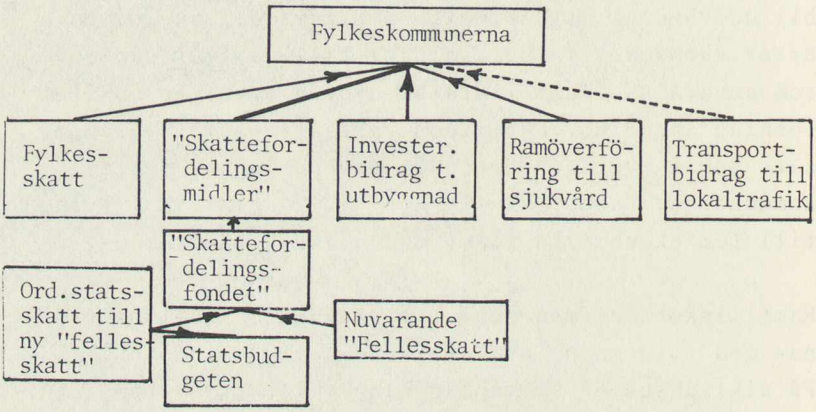
Hovedkomiteen pekar på att det är svårt att finna enkla generella kriterier som ger uttryck för hur geografiska förhållanden påverkar utgiftsbehovet och som kan tillgodose alla hänsyn. För en tid kan det bli nödvändigt att fördela en mindre del av medlen efter skönsmässiga beräkningar till de fylkeskommuner som annars skulle förlora på nyordningen. En möjlig lösning anser Hovedkomiteen vara att på motsvarande sätt som i Sverige företa en gruppering av fylkeskommunerna. Landet skulle i så fall delas in i fyra till fem ekonomiska zoner med olika "poängvärde".

Ramtillskotten från socialförsäkringen skall samordnas med fördelning av "skattefordelingsmidlene". På sikt anses en sammanläggning till ett system naturlig.

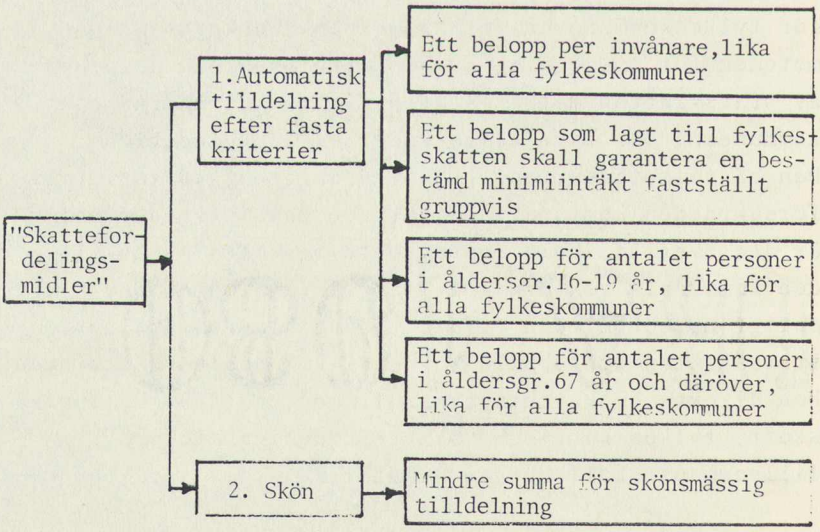
Hovedkomiteen betonar att det nya intäktssystemet för fylkeskommunerna får anses som den kortsiktiga metoden för omläggning av beskattningen. En delning av statsskatten mellan staten, fylkeskommunerna och kommunerna bör bara gälla under en övergångstid. Den bäste metoden, enligt Hovedkomiteen, för att tillförsäkra den kommunala sektorn de inkomster den behöver är att överlåta hela den direkta beskattningen till den kommunala sektorn. Det långsiktiga målet bör enligt Hovedkomiteen vara att avveckla den ordinarie statsskatten och arbeta in den i kommunalbeskattningen. Den direkta beskattningen skulle då bestå av kommunalskatt, fylkesskatt och "skattefordelingsmidler". Tillsammans skall det ge minst lika stora intäkter

som före omläggningen. Om staten vill främja särskilda områden får detta göras genom lagar eller föreskrifter, inte genom särbidrag. Men en sådan operation innebär betydande praktiska problem och kräver en omfattande lagrevision. Hovedkomiteen föreslår därför att en särskild utredning tillsätts för att närmare studera hur en sådan reform bäst kan genomföras.

Figur 4 .Skiss av nytt intäktssystem för fylkeskommunerna
Källa:Norske Kommuner Sentralforbund
Kommunalt Tidskrift 1/2-1980



Figur 5 ."Skattefordelingsmidler" till fylkeskommunerna
Källa:Norske Kommuners Sentralforbund
Kommunalt Tidskrift 1/2-1980



9. DEN REGIONALA STATLIGA FÖRVALTNINGEN

9.1 Något om den statliga administrationen

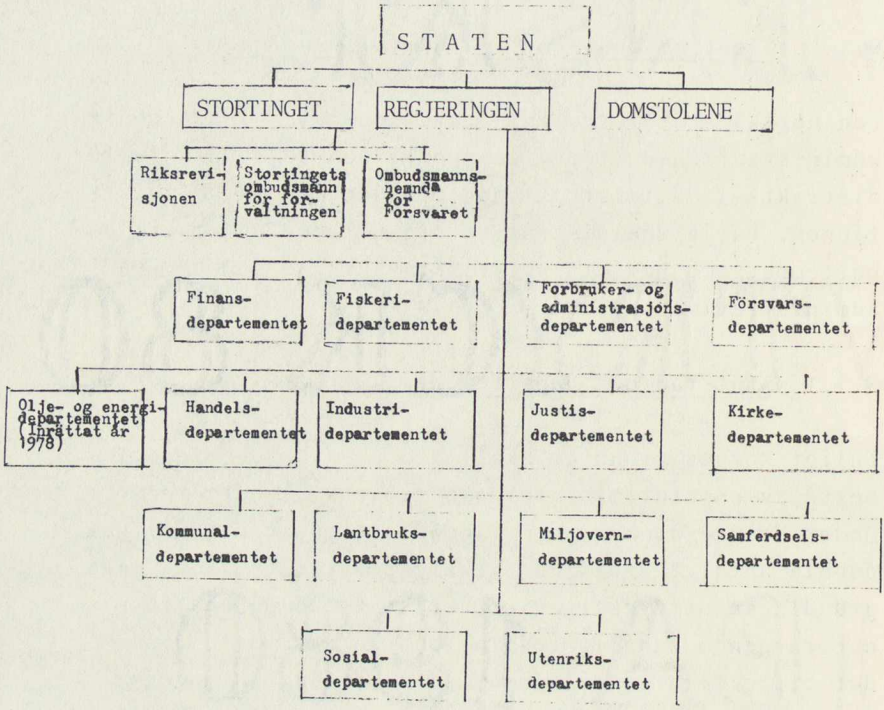
Den norska statsförvaltningen är uppdelad i den centrala administrationen (förvaltningen), den regionala (eller distrikts-) administrationen och den lokala administrationen. Varje administrativt organ lyder under ett departement och har ett politiskt statsråd som högsta administrative chef.

9.1.1 Statsråd och departement

Enligt Norges grunnlov skall den norska regeringen bestå av en statsminister och minst sju andra medlemmar. Under senare år har regeringen bestått av ungefär det dubbla antalet statsråd. Viktigare ärenden, för vilka grundlagen uttryckligen kräver statsrådsbehandling, avgörs genom kunglig resolution i statsrådet, dvs. det officiella regeringssammanträdet under kungens ledning. En betydande del av ärendena avgörs av de enskilda statsråden enligt erhållen fullmakt. Som regel är statsråden också chefer för var sitt departement och därmed också högsta administrativ ledare för en hel sektor av statsförvaltningen.

För närvarande finns totalt 15 departement. Fr.o.m. den 1 januari 1980 består regeringen av 16 statsråd jämte statsministern. Från denna tidpunkt inrättas ett eget statsrådsämbete för ett statsråd som skall vara chef för sekretariatet för långtidsplanering. Detta räknas inte som egentligt departement.

Figur 3



Departementen är de viktigaste leden i den centrala administrationen. Organisationsmässigt är departementen tämligen lika. Närmast under statsrådet sorterar i de flesta departement en statssekreterare, som skiftar när statsråden avgår. De flesta statsråd har också personliga (politiska) sekreterare. Den högsta departementstjänstemannen (opolitisk) är departementsrådet.

Departementen är indelade i avdelningar, ibland kallade direktorat eller styrelser, under ledning av expeditionschefer eller direktörer. Avdelningarna är uppdelade i kontor under ledning av underdirektörer, byråchefer eller kontorschefer.

9.1.2 Den centrala förvaltningen

Vid sidan av departementen, som utgör den egentliga centrala administrationen, finns i Norge fristående centrala organ som kallas "centraladministrasjon i tilknytning til departementene". De är jämförelsevis självständiga förvaltningsorgan som sorterar direkt under departementet. Under senare tid har en stor del av de egentliga förvaltningsuppgifterna förts över från departementet till dessa centrala organ.

De påminner i många avseende om de svenska ämbetsverken, men de intar inte på långt när samma självständiga ställning som i Sverige. Ministrarnas kontroll över dessa förvaltningsorgan är mera direkt. De betecknas också direktorat ("Vegdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Direktoratet for sjømenn, Direktoratet for arbeidstilsynet, Arbeidsdirektoratet, Direktoratet for jakt, viltstell och ferskvannsfiske" m.fl), och står under ledning av ämbetsmän. Organisationsmässigt liknar de departementen och är indelade i avdelningar och kontor (under ledning av underdirektörer, avdelningschefer och kontorschefer).

9.1.3 Den lokala statsförvaltningen ("yttre etat")

Under departementen sorterar organ, som har ett fylke eller ett större eller mindre områden (distrikt) som sitt geografiska verksamhetsfält.

Denna statliga förvaltning på lokalplanet är inte uppbyggd efter ett enhetligt mönster utan uppsplittrad i en rad inbördes oberoende sektororgan med stark vertikal knytning till ett fackdepartement eller direktorat.

Inom den statliga lokalförvaltningen har fylkesmannen på många sätt stått i en särställning. Fylkesmannens göromål går tvärs igenom sektoradministrationen. Fylkesmannen är den främste statliga tjänstemannen i fylket. Fylkesmannen kan vända sig till de statliga fackorganen och begära att bli orienterad i frågor av betydelse, be om utredningar och inkalla dem till möten. Det finns totalt 18 fylkesmän, men 19 fylken, eftersom Oslo har fylkesman gemensam med Akershus, det angränsande landsfylket.

De lokala verksamhetsområdena för de olika statliga organen varierar betydligt. Det finns en grupp där myndighetsutövning tillkommer särskilda enskilda tjänstemän i distriktet, t.ex. polismästaren eller fylkesskattechefen. Distriktet består av en större del av ett fylke. Exempel på andra statliga tjänstemän i fylket är skattefogde, fylkeslantbrukschef, fylkesskogvaktare, vägchef, fylkesläkare, fylkesarbetschef, fiskerichef, fylkestandläkare m.fl. En del av de statliga organen är också pålagda rent fylkeskommunala uppgifter. Några av fylkesmännens tidigare uppgifter har förts över till statens distriktsförvaltning, t.ex. tull- och polisväsendet.

De flesta statliga organen på fylkesplanet har inte någon gemensam ledning. Några få myndigheter sorterar visserligen under fylkesmannen, t.ex. fylkesläkaren. De flesta organen tar direkta kontakter med berörda departement eller direktorat utan att ärendena först behöver passera fylkesmannen. Vid sidan av representanter för den lokala, allmänna statsförvaltningen finns också flera regionala och lokala organ för mer speciella förvaltningsgrenar. Det gäller arbetsförmedling, post- och telegrafväsen, kyrklig förvaltning m.m.

9.2 Kollegiala organ

I varje fylke finns också en rad statliga nämnder (gemensam beteckning för kollegiala organ, dvs. utskott, styrelser, råd, kommittéer och nämnder). Några av dessa är föreskrivna i lag. Det gäller således "arbeids- og tiltaksnemnda, fylkeslandbruksstyret, fylkesnemnda for folketrygdsaker, fylkesskattestyret og fylkesskogrådet". Ledamöterna utses dels av staten, dels av fylkesting, "kommunestyre" och andra. I varje fylke finns en rad förberedande "instillingsråd" för statstjänstemän. Dessa är, i likhet med regionala "høgskolestyret", inte föreskrivna i lag.

Det finns några lagreglerade nämnder, som anses ha oklar ställning eftersom det är svårt att avgöra om de är statliga eller fylkeskommunala. Utnämningsbefogenheter och kostnadstäckningen är t.ex. delad mellan staten och fylkeskommunerna, i enstaka fall även kommunerna. Så är förhållandet med "fylkesforsyningsnemnda, fylkesfriluftsnemnda och fylkesrådet for funksjonshemmede".

9.3 Fylkesmannens tidigare dubbelställning

Under hela den utveckling som startade med "formannskapslovene" av år 1837 och fram till fylkeskommuneformen hade fylkesmannen en i norsk förvaltning egendomlig dubbelroll. Han var, som tidigare nämnts, högsta administrativa chef i fylkeskommunen och utövade tillsyn över hela den fylkeskommunala förvaltningen. Fylkesmannen avgav förberedande utlåtanden i de flesta ärenden som förelades fylkestinget och fylkesutvalget. I dessa hänseenden var han inte underkastad fylkestingets instruktion, utan fylkesmannens skyldigheter och rättigheter inför fylkeskommunen var reglerad i lag. Men fylkesmannen var också ämbetsman, utnämnd av "Kongen" som statens främsta representant i fylket,

med omfattande statliga uppgifter. Han var mellanled mellan departementen och de lokala myndigheterna och utövade tillsyn och gav vägledning till kommunerna, avgjorde familjerättsliga ärenden (underhållsbidrag, adoption, skilsmässa, namnfrågor m.m.), var besvärsinstans i barnavårdsmål, godkände reguleringsplaner, behandlade naturvårdsärenden och ärenden rörande rättsväsendet, hade viktiga beredskapsuppgifter osv.

Denna dubbelställning kom att bli mycket starkt diskuterad under 60-talet. Det hävdades från skilda håll att fylkesmannens dubbelställning å ena sidan som statens högste lokala företrädare och å andra sidan som fylkeskommunens administrativa chef i längden måste leda till en ohållbar situation. Från olika håll framfördes önskemål om att fylkesmannen helt skulle lösas från uppdraget att leda fylkeskommunens förvaltning. Särskilt betänkligt ansågs det vara att arbetsbelastningen för fylkesmännen - efter hand som fylkeskommunerna hade fått utvidgat verksamhetsområde - blivit så omfattande att de inte i rimlig utsträckning kunde engagera sig i sina uppgifter i den statliga förvaltningen. Det var kanske denna dubbelsroll - hans "infiltrerte" position i fylkeskommunen - som mer än något annat påvisade nödvändigheten av reformer i den fylkeskommunala förvaltningen.

Men också fylkesmannens statliga uppgifter hade visat stark ökning. Här hade emellertid också en annan utveckling gjort sig gällande på grund av att stora delar av den lokala statliga förvaltningen hade byggts ut vid sidan av fylkesmannen. Den tekniska utvecklingen och den utökade statliga verksamheten hade nämligen lett till att man tillskapat olika sektormyndigheter med en vertikal organisation från centrala administrationen till de lokala sektororganen. Mot bakgrund av bl.a. samhällets ökade behov

av planering krävde de statliga åtgärderna mer av initiativ och samordning. Fylkesmannen borde därför lämpligen koncentrera sig på att ta tillvara statens intressen i fylket. Omorganiseringen av fylkeskommunens administration gjorde det också nödvändigt att pröva fylkesmannens framtida ställning.

En avgörande skillnad skedde också fr.o.m. den 1 januari 1976, då man genomförde en klar uppgiftsfördelning mellan den kommunala och den statliga administrationen. Man avskaffade den dubbelställning som fylkesmannen hade haft, bl.a. med hänsyn till fylkeskommunens nya roll. Fylkeskommunen fick sin självständiga administration och man drog upp klara gränslinjer mellan den statliga och den fylkeskommunala förvaltningen på fylkesplanet.

Det fanns röster som menade att fylkesmannen skulle bli överflödig, när han löstes från sina fylkeskommunala göromål och att de flesta av hans statliga uppgifter borde tas över av fylkeskommunen. I samband med Hovedkomiteens utredningar om reformer på fylkesplanet övervägdes också den lösningen att göra fylkesmannen till kommunal tjänsteman och föra över förvaltningen till fylkeskommunen. Detta förkastades emellertid av kommittén, som i samband härmed uttalade sin grundläggande idé om fylkesförvaltningen. Å ena sidan bör fylkeskommunen enligt principen om lokalt självstyre ha full självständighet att bygga upp sin förvaltningsorganisation och själv anställa sin högsta administrativa chef. Å andra sidan är det nödvändigt att regering och departement har tillgång till en representant i varje fylke med hänsyn till huvudmålen i den nationella politiken och för samordning av statens verksamhet i fylket. Detta behov kan inte tillgodoses om fylkesmannaämbetet blir nedlagt. Utan ett sådant ämbete blir det svårt, framhöll Hovedkomiteen, att genomföra en önskvärd och ändamålsenlig decentralisering av den statliga förvaltningen.

Med den administrativa uppbyggnad man tidigare hade haft på fylkesplanet - med fylkesmannen som ledare av både den statliga och den fylkeskommunala förvaltningen - och med den utveckling som hade skett av den fylkeskommunala förvaltningsapparaten, hade det inte varit klara skillnader mellan organisationsenheterna.

Till fylkesmannens administration i snävare mening räknades den direktunderställda personalen, både de statliga och de fylkeskommunala tjänstemännen. Denna förvaltning var uppbyggd i två delar - förvaltningskontoret ("embetskontoret") och planeringsavdelningen ("utbyggingsavdelingen"). Därtill kom de fylkeskommunala specialförvaltningar som tog tillvara fylkeskommunala uppgifter inom specialområden, t.ex. sjukhusförvaltningen och fylkesskolchefen. Bemanningen vid förvaltningskontoren var den 1 januari 1975 totalt 415 anställda (fylkesmän och fylkeskontorschefer inte medräknade). Av dessa var 332,5 statligt anställda, dvs. fullgjorde uppgifter som åvilade fylkesmannen som statens representant, t.ex. kommunala ärenden, familjerättsliga frågor och beredskapsärenden. 82,5 hade fylkeskommunal anställning under fylkesmannen som ledare för den fylkeskommunala förvaltningen på planeringsavdelningarna med arbetsuppgifter enligt "byggningsloven", på miljövårdsområdet och på det näringspolitiska området, fanns vid samma tidpunkt 145 statliga och 229 fylkeskommunala tjänstemän, dvs. totalt 374 anställda.

9.4 Den principiella synen på förvaltningsstrukturen

I detta sammanhang tog Hovedkomiteen särskilt avstånd från tanken att fylkeskommunen skulle ta hand om typiskt statliga funktioner. Det framhölls visserligen att en rad arbetsuppgifter på sikt kunde vara möjliga att föra över till fylkeskommunen. Enligt kommitténs

uppfattning borde dock uppgifter, som till sin karaktär är naturligt statliga, behållas och administreras av staten. Speciellt framhävdes att staten måste behålla sina tillsyns- och kontrollfunktioner, eftersom det inte kan vara politiskt acceptabelt att överlåta dem till fylkeskommunen och göra den till "overkommune". Utgångspunkten att fylkeskommunen skulle vara sidoordnad primärkommunerna framfördes som en fundamental förvaltningsprincip som förutsatte klart åtskilda förvaltningsområden. Hovedkomiteen pekade på att varje undantag från denna princip skulle inverka störande på verksamheten, eftersom fylkeskommunen och kommunerna i fylket då skulle engagera sig på samma område. Detta skulle också i andra hänseenden skapa olämpliga förhållanden i samhällsförvaltningen och bilda underlag för tvister mellan fylkeskommunen och kommunerna. Av praktiska orsaker och för att undvika onödig centralisering av beslutsbefogenheter borde det dock i enskilda frågor kunna göras undantag från denna princip.

Som exempel nämnde Hovedkomiteen att det speciellt i planeringsfrågor kan bli helt nödvändigt med samordning av kommunernas och fylkeskommunernas planer.

9.5 Behovet av samordning av den statliga verksamheten

Efter att ha slagit fast behovet av att ha kvar den statliga administrationen på fylkesplanet framhöll Hovedkomiteen att flera omständigheter talade för en omorganisation. Särskilt skälet att det borde genomföras en mera utsträckt delegering av beslutsbefogenheter vägde tungt. Den regionala statliga förvaltningen ansågs också behöva effektiviseras och rationaliseras.

Hovedkomiteen konstaterade att statens verksamhet centralt samordnas av regeringen. En motsvarande samordning saknades emellertid i fylket, eftersom den

statliga verksamheten i fylket var uppsplittrad på en rad myndigheter utan inbördes samband.

Det fanns visserligen i Norge en gammal instruktion från år 1865, som gav dåvarande amtmannen en samordnande funktion i fylket. Fylkesmannens möjligheter att i praktiken samordna den statliga verksamheten i fylket hade emellertid starkt reducerats, dels på grund av den vertikala organisation som den statliga förvaltningen under hand hade fått, dels därför att ärendemängden stadigt hade ökat. I takt med denna utveckling hade nya statliga organ tillskapats på fylkesplanet. Dessa hade inte någon anknytning till fylkesmannen utan verkade som utlöpande organ till det departement eller den centrala myndighet, som hade det slutliga ansvaret för berörd förvaltningsgren.

I Norge hade man emellertid länge ansett den bristfälliga koordinationen av statens verksamhet på fylkesplanet olämplig . Bristen på samordning ansågs leda till sektortänkande, fördröja ärendehandläggningen och skapa svårigheter för den samordning, som måste finna stöd centralt. I många planerings- och utvecklingsfrågor blev sektorintressena inte vägda mot varandra på fylkesplanet utan resp. myndighet förde frågan direkt inför det egna departementet.

Hovedkomiteen framhöll att den bristfälliga samordningen av statens verksamhet i fylket skapade betydande svårigheter för den centrala förvaltningen, fylkeskommunerna och kommunerna, vilket gick ut över den offentliga servicen till befolkningen.

Kommittén kom i sina överväganden fram till att en sammansmältning av samtliga statliga organ i fylket till ett överdirektorat med självständiga fackchefer

skulle ge den bästa samordningen och den högsta effektiviteten. Kommittén ansåg dock att man inte vid dåvarande tidpunkt borde ta detta steg, som skulle förutsätta en omfattande omläggning samt kräva betydande lagändringar och långvariga förberedelser. Kommittén stannade därför vid att föreslå en mindre vittgående reform som i gengäld skulle kunna genomföras snabbare. Kommittén var också inne på tanken att inrätta ett folkvalt organ, överordnat fylkesmannen, för att inte föreslå inrättandet av nya folkvalda organ på fylkesplanet utöver de som hade fått ansvaret för fylkeskommunala angelägenheter.

De huvudförslag rörande samordningen av statens verksamhet i fylket som Hovedkomiteen lade fram och som i allt väsentligt antogs av regering och Storting. var att samordningen skulle genomföras genom en kombination av följande metoder:

A. Enskilda tjänstemän införlivas i fylkesmannens kontor (fylkeskontoret).

B. Fylkesmannens samordningsfunktion i förhållande till den övriga statliga förvaltningen i fylket läggs fast i instruktioner för fylkesmannen resp. sektormyndigheterna.

C. Fylkesmannen skall vara ordförande i eller medlem av kollegiala organ som är av betydelse för samordning av statens verksamhet.

Det har inte ansetts nödvändigt, att i lagbestämmelse reglera frågan om fylkesmannens rättighet och skyldighet att samordna den statliga verksamheten på fylkesnivån. Regeringen har istället föreskrivit, att samordningsfunktionen skall regleras i fylkesmannens instruktion. För att fullt ut uppnå de fördelar som

samordningen kan ge, omfattar principen alla civila förvaltningsorgan som staten har i fylket. Undantag har dock gjorts för polisväsendet och kyrkoväsendet, eftersom dessa institutioner på grund av sina funktioner och rättsliga ställning så klart skiljer sig från den övriga statliga förvaltningen.

De förvaltningsgrenar (fagsjefer) som mot denna bakgrund i samordningshänseende är organiserade under fylkesmannens ledning är skattefogden, fylkesskattechefen, fiskerichefen, skoldirektören, fylkesarbetschefen, fylkeslantbrukschefen, fylkesskogvaktare, vägchefen, biltrafikchefen, fylkesläkaren, fylkestandläkaren och försäkringskassans direktör - alltså en mycket allsidigt sammansatt krets av förvaltningschefer med vitt skilda arbetsområden. Vid beslut om förändringar i funktionsfördelningen, som innebär att någon av dessa länsexperter förs över till fylkeskommunen, faller de automatiskt utanför den statliga samordningen.

Det reella innehållet i fylkesmannens samordningsfunktion är under närmare utredning.

9.6 Fylkesmannens nya roll

I fylkesmannens nuvarande mandat ligger att verka inte bara som regeringens företrädare utan också som hela den centrala statliga förvaltningens främste representant i fylket. Detta innebär att fylkesmannen är samtliga departements representant i fylket. Till skillnad mot andra statliga förvaltningsorgan har fylkesmannen rätt (och skyldighet) att ta initiativ till problemlösningar oavsett om det ligger inom de områden som han har ålags ett förvaltningsansvar för eller ej. De enskilda departementen har direkt fackmässig instruktionsmyndighet gentemot fylkesmannen på de områden där han tillerkänts befogenheter inom berörda departements sakområde. Regeringen har framhållit det viktiga i att det finns ett organ som framstår som statens främsta

instans i fylket, dit både regering och den centrala administrationen kan vända sig i frågor av större eller principiell vikt, eller som berör flera sektorer eller förvaltningsområden. Fylkesmännen sorterar administrativt under Justisdepartementet.

Fylkesmannen har att på regeringens vägnar ta tillvara förhållandet till den fylkeskommunala och kommunala förvaltningen, arbets- och näringslivet och offentligheten i övrigt. På statens vägnar har fylkesmannen huvudansvaret för samarbetet med både fylkeskommunen och kommunerna, särskilt på sysselsättnings-, utvecklings- och utjämningspolitikens område.

Vidare har fylkesmannen att utöva tillsyn över hela den statliga förvaltningen i fylket med undantag av polisväsendet, domstolarna, kyrkoväsendet och de statliga affärsverken. Undantagna är även de statliga myndigheter som har distriktsenheter, som inte hänger samman med fylkena.

Fylkesmannen utövar legalitetskontroll över kommunala beslut och ger vägledning samt bedriver tillsyn främst rörande kommunernas ekonomiska förvaltning. Fylkesmannen utgör den främste ekonomiska expertisen i fylket och skall bistå kommunerna med råd antingen genom brev eller besök på kontoret eller genom uppsökande verksamhet. Fylkesmannen lägger här ner ett stort arbete och bidrar härigenom till att särskilt budgetarbetet i kommunerna underlättas. Dessutom ger fylkesmannen kommunerna hjälp vid hänvändelser till centrala myndigheter i ekonomiska frågor, dels genom yttrande och dels genom att fylkesmannen bistår kommunala delegationer vid besök hos centrala statliga myndigheter.

Det finns idag inte någon generell statlig legalitetskontroll över fylkeskommunala beslut. Justisdepartementet

har i ett förslag till ny instruktion för fylkesmannen antytt att fylkesmannen i framtiden skulle utöva legalitetskontroll även beträffande fylkeskommunala beslut. Fylkesmannens beslut i kommunala frågor kan överklagas hos regeringen och i vissa fall föras inför domstol. Vissa viktiga beslut - om finansiella angelägenheter, generalplaner, kommunplaner m.m. - kräver statligt godkännande. Som regeringens främsta företrädare i fylket har vidare fylkesmannen tagit över ansvaret för den statliga förvaltningens samarbete med fylkeskommunerna och kommunerna. Det åvilar fylkesmannen att bistå fylkeskommunen och kommunerna med deras samhällsuppgifter och inom sitt kompetensområde ge vägledning. Fylkesmannen skall också övervaka att den övriga statliga förvaltningen lämnar sådan vägledning i nödvändig omfattning. Fylkesmannen har vidare fått en viktig uppgift som rådgivare för departementet i arbetet med fördelningen av skatteutjämningsbidrag. Fylkesmannen skall godkänna budgeten i kommuner som får skatteutjämningsbidrag.

Fylkesmannen har även kvar sina tidigare uppgifter på det civil- och familjerättsliga området som t.ex. adoptions-, skilsmässo- och bidragsärenden.

Generellt kan sägas att fylkesmannen efter omorganisationen har fråntagits en väsentlig del av sina tidigare uppgifter och numera huvudsakligen är en samordnings-, kontroll-, överprövnings- och besvärsinstans. Att fylkesmannen inte längre är fylkeskommunens administrativa ledare har begränsat hans möjligheter att skaffa sig insikt i den verksamhet som försiggår i fylket. I olika uttalanden från statsmakternas sida har framhållits att man vill stärka fylkesmannens ställning på det statliga området och efterhand tillföra fylkesmannen nya uppgifter genom decentralisering av statlig verksamhet.

Fylkesmannen förutsätts också kunna spela en viktig roll som medlare eller ordförande i skiljenämnd vid intressekonflikter mellan statliga myndigheter på fylkesnivån.

På samma sätt som det militära försvaret är också den civila delen av totalförsvaret (administrativ ekonomisk beredskap, civilförsvar, hälsoberedskap, polis- och informationsberedskap) ett statligt ansvar. Detta har lett till att fylkesmännen i varje fylke har ansvaret för planering och samordning av allt civilt beredskapsarbete. Vid fylkesmannens kontor finns det inrättat ett eget beredskapskontor med en "fylkesberedskapsleder" som chef. Den civila beredskapen har nyligen varit föremål för omorganisering och upprustning. Det nya består i att man förstärkt fylkesmannens beredskapskontor samtidigt som fylkesmannen också har fått ansvaret för civilförsvaret - det hade man inte före den 1 oktober 1979.

9.7 Fylkesmannens kontor och dess bemanning

Inrättandet av "rådmannskontor" i fylkeskommunen medförde konsekvenser för fylkesmannens personal i dåvarande förvaltningskontor ("embetskontor") och planeringsavdelning ("utbyggingsavdeling"). Det ansågs inte längre vara ändamålsenligt att behålla någon planeringsavdelning under fylkesmannen; de tjänstemän som fylkesmannaämbetet behöver skulle istället införlivas i fylkesmannens kontor (fylkeskontoret).

Enligt uppgift kunde omorganisationen i fylkena genomföras utan särskilda svårigheter. Den nödvändiga omgrupperingen av tjänstemännen vid fylkesmännens förvaltningskontor föranledde inte några större problem. Den ifrågasatta ordningen med fylkeskommunala tjänstemän som var knutna till fylkesmannens kontor, kunde

avvecklas. Emellertid hade också en rad statliga tjänstemän ägnat sig åt fylkeskommunala frågor. Dessa tjänstemän blev huvudsakligen frigjorda för enbart detta arbete.

Planeringsavdelningen ("utbyggingsavdelingen") fördes över till den fylkeskommunala förvaltningen. Under en övergångstid skulle dock fylkesmannen kunna disponera de tjänstemän, som tidigare arbetat med statliga uppgifter, för vissa åligganden som åvilar fylkesmannen enligt byggnadslagen, naturvårdslagen etc. Eftersom fylkeskommunen numera genom särskild lagbestämmelse skall bistå fylkesmannen med dennes göromål enligt byggnadslagen, betjänar fylkeskommunens planeringsavdelning följaktligen både staten och fylkeskommunen. Denna rutin anses fungera förhållandevis tillfredsställande. Men nuvarande förhållande, att fylkesmännen "lånar" expertis för att ta tillvara statliga uppgifter, har gradvis kommit att framstå som mindre ändamålsenligt. På längre sikt vill man därför även på detta område få till stånd en klar åtskillnad mellan den statliga och fylkeskommunala förvaltningen. Kommunal- og arbeidsdepartementet anser att fylkesmännen så långt som möjligt bör kunna använda sig av den expertkunskap som finns vid andra statliga myndigheter i fylket. Enligt departementet bör fylkesmannen vid behov kunna begära utlåtande från fylkeskommunen i stället för att som nu använda fylkeskommunala experter som ärendehandläggare.

Även när det gällde överflyttning av personal från fylkesmännens dåvarande planeringsavdelningar till fylkeskommunerna kunde detta ske utan speciella problem. Från olika håll har framhållits att enstaka tjänstemän upplevde situationen med en viss osäkerhet, men i samtliga fylken kunde överflyttningen genomföras snabbt och med intakt personaluppsättning.

Några enstaka fylkeskommuner har vidtagit interna omorganisationer av de överförda planeringsavdelningarna, men de flesta är kvar i sin ursprungliga form. På centralt håll har man inte något intryck av att tjänstemännen upplevde överflyttningen till fylkeskommunen som någon försämring i anställningshänseende eller som facklig försvagning. Som en övergångsordning har staten ersatt fylkeskommunerna för deras lönekostnader för de tjänstemän, som tidigare hade avlönats av staten. Denna restitutionsordning är ännu inte upphävd.

Hovedkomiteen har uttalat att det bör företas en grundlig prövning innan man drar in statliga tjänster vid fylkeskontoren även om det gäller befattningar som tidigare väsentligen avsåg fylkeskommunala uppgifter. Vid varje fylkeskontor finns en fylkeskontorschef som under fylkesmannen leder arbetet enligt fylkesmanna-instruktionen. Vidare finns det vid fylkeskontoren konsulenter, sekreterare, "fullmektiger" och assistenter. Det finns också några specialistbefattningar. Fylkeskontoret hör administrativt under Justisdepartementet.

När det gäller det framtida bemanningsbehovet vid fylkeskontoren har Hovedkomiteen uttalat att fylkesmannens samordningsfunktion inte kräver en utökning av personalen. De ärendegrupper, som i framtiden skall delegeras från den centrala administrationen till fylkesmännen, kan däremot medföra ett ökat behov av arbetskraft vid fylkeskontoren.

Hovedkomiteen har vidare hävdat uppfattningen att både fylkesmannen och fylkeskommunen på längre sikt bör få erforderliga resurser för planerings- och utvecklingsarbete. Under förutsättning av en klar arbetsfördelning mellan staten och fylkeskommunerna kan den statliga och fylkeskommunala administrationen i fylket arbeta med skilda uppgifter. Någon dubbeladministration behöver därför inte uppstå, enligt kommitténs bedömning.

9.8 Demokratisk kontroll

Storting och regering har i olika sammanhang betonat vikten av att också den regionala statliga förvaltningen står under demokratisk kontroll. Statsmakternas kontroll på detta område förutsätts kunna stärkas genom att kollegiala organ inrättas i ökad utsträckning. Vidare skall statliga myndigheter i större omfattning än hittills rådgöra med fylkeskommunala och kommunala organ innan beslut fattas.

Hovedkomiteen avgav i december 1977 en utredning om Nemnder på fylkesplan. Utredningen har varit ute på remiss, men Kommunaldepartementet har ännu inte lagt fram något förslag i frågan. Kommittén pekar på att det i varje fylke finns både klart statliga och klart fylkeskommunala organ. I enstaka fall kan det vara oklart om ett kollegialt organ i fylket skall räknas som statligt eller fylkeskommunalt. Det finns också nämnder som är organ för både stat och fylkeskommun. Hovedkomiteen har därför dragit upp vissa riktlinjer för när ett kollegialt organ skall sägas vara statligt resp. fylkeskommunalt. Avgörande är de uppgifter som nämnden (motsv) har ansvaret för. Bl.a. följande riktlinjer förutsätts vara vägledande i försättningen:

Nämnder, som inrättas enligt "fylkeskommuneloven" har en klar fylkeskommunal status. Nämnder som inrättas efter andra bestämmelser kan ha oklar ställning. I sådana fall skall det alltid uttrycklingen göras klart i lag, föreskrift eller annan bestämmelse om nämnden är statlig eller fylkeskommunal.

En nämnd skall inte vara organ för både stat och fylkeskommunen, då det skapar oklara ansvarsförhållanden. Men en statlig nämnd skall samarbeta med olika organ på fylkesplanet. Som exempel härpå pekas på den statliga "arbeids- og tiltaksnemnd" i fylket som genom genom särskild lagföreskrift är ålagd att samarbeta med

fylkeskommunen. En motsvarande lagbestämmelse föreslås för "fiskeristyret".

Staten skall täcka alla utgifter för statliga nämnder.På motsvarande sätt skall fylkeskommunen täcka utgifterna för sina nämnder.Staten skall inte kräva ersättning från fylkeskommunen för hjälp som lämnas av den statliga nämnden. Fylkeskommunen skall inte heller kräva ersättning från staten i motsvarande fall.

Staten skall bestämma statusen för alla statliga nämnder och fylkeskommunen för alla fylkeskommunala nämnder.

9.9 Situationen idag (årsskiftet 1979/80)

Överföringen av ansvar och befogenheter från staten till fylkeskommuner och kommuner har skapat osäkerhet om fylkesmannens framtida plats i förvaltningssystemet. Hovedkomiteen har,som tidigare nämnts,betonat att staten även i fortsättningen måste upprätthålla sin verksamhet i distrikten med hänsyn till huvudmålen i den nationella politiken.Staten måste då ha den lokala apparat som krävs för en effektiv förvaltning av uppgifterna.Genomförandet av den nya fylkeskommunala förvaltningen skedde utan att man samtidigt i väsentlig grad realiserade Hovedkomiteens förslag om fylkesmannens framtida funktioner. Dessa frågor har tagits upp i en Stortingsmelding nr.40 (1978-79)Den lokale statsforvaltning.Meldingen innehåller bl.a. förslag till ny instruktion för fylkesmannen.

Huvudpunkterna i den nya instruktionen kan sägas vara följande:

1. Bidra till uppföljning av statsmakternas politik
   - uppdrag i enskilda frågor från regering och den centrala administrationen
   - yttranden på anmodan eller på eget initiativ

2. Främja länets utveckling och befolkningens bästa

3. Verka för samordning av statens verksamhet i fylket
   - bidra till utveckling av ändamålsenliga samarbetsrutiner mellan statliga organ
   - avvägning av sektororganens motstridiga intressen för att finna lösningar som kan accepteras utifrån en totallösning
   - utveckling av administrativa rutiner och arbetsformer för statliga organ i fylket

4. Information och rådgivande uppgifter rörande statlig,fylkeskommunal och kommunal förvaltning

5. Legalitetskontroll,vägledning till fylkeskommuner och kommuner
   - ekonomisk planering och allmän förvaltning
   - kommunernas förvaltning och beslut inom bestämda ansvarsområden
   - administrationsteknik

6. Förvaltningsuppgifter

De uppgifter som här finns förtecknade som huvudpunkter i en ny instruktion innehåller inte några principiellt nya uppgifter för fylkesmannen.En princip är emellertid preciserad, nämligen att statliga avgöranden i mesta möjliga utsträckning bör delegeras från departementen till den lokala förvaltningen.

Om denna princip råder bred politisk enighet. Detta har också i viss utsträckning skett både före och efter 1976 års reform genom att fylkesmannen och andra statliga sektormyndigheter regionalt har erhållit delegerad beslutanderätt i frågor som tidigare avgjordes av departementen.

Också detta anses som ett viktigt led i effektiviserings-och demokratiseringsprocessen. För det första kan ärendehandläggningen gå snabbare än om ärendena skall sändas in till departementen för avgörande. Beslutet kan nu fattas av statliga myndigheter som har

lokal kännedom och som har direkta kontakter med de personer eller organ som frågorna gäller. För det andra ges en besvärsmöjlighet - i de fall fylkesmannen fattar beslut på statens vägnar kan berört fackdepartement vara besvärsinstans enligt förvaltningslagen.

Hovedkomiteen går för närvarande genom de enskilda departementens sakområden, bl.a. med sikte på att finna en lämplig funktionsfördelning och förvaltningsstruktur inom den offentliga sektorn. Frågorna kring funktionsfördelningen knyter sig i huvudsak till frågan vad som regionalt skall vara statliga eller fylkeskommunala uppgifter och hur man på bästa sätt kan uppnå en decentralisering, avbyråkratisering och förenkling. Samtliga departement skall inhämta uttalanden från Hovedkomiteen innan det läggs fram förslag som avser deras sektorområde.Fackdepartementen har också lagt fram förslag utan att gå vägen via utredningskommitté .Sådana förslag har förelagts Hovedkomiteen för yttrande och man har med få undantag följt de rekommendationer som Hovedkomiteen har lämnat.I bilaga 3 finns en samlad översikt över de uttalanden, som Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen har lämnat i olika frågor.

10. ERFARENHETER AV REFORMEN - DEBATT OCH UTVECKLINGSLINJER

10.1 Reformarbetet i lokalförvaltningen

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen har förestått hela reformarbetet avseende den lokala förvaltningen. Kommittén har lämnat en rad delbetänkanden i skilda frågor, vilket har resulterat i ett flertal Stortingsmeldinger om lagpropositioner från departementens sida. En rad viktiga reformer har genomförts. Kännetecknande för Hovedkomiteen är att den i allt väsentligt har varit enig i sina principiella överväganden och förslag. Dess tvärpolitiska sammansättning förefaller starkt ha bidragit till att det har gått att genomföra en stor del av reformförslagen.

Den del av demokratiseringsprocessen som många menar har gått trögast är decentralisering av uppgifter från staten till lokalnivån. Ett led i Hovedkomiteens arbete är att gå genom de olika departementens sakområden och överväga vad som med fördel kan föras över till lokalförvaltningen. Hittills har Hovedkomiteen avgivit utredningar om Kommunaldepartementet (år 1973), Samferdselsdepartementet (år 1974), Miljøverndepartementet (år 1976) och Helsedirektoratet (år 1979).

Hovedkomiteen har därmed utrett de flesta punkter i sitt mandat och gått genom de departement som har störst

betydelse för arbetet med reformer i lokalförvaltningen. Regeringen förväntas under år 1980 ta ställning till fråga om Hovedkomiteens avveckling. Erfarenheterna anses emellertid tala för att reformarbetet i lokalförvaltningen inte kan ses som en engångsverksamhet , utan på flera områden kräver ett kontinuerligt arbete för att uppnå förbättringar i existerade förhållanden. Det reformarbete, som sattes igång för drygt tio år sedan, har fått större omfattning än man från början hade tänkt sig. Samtidigt går samhällsutvecklingen vidare och det tillkommer nya problem och oklarheter av förvaltningsmässig art som kräver sin lösning. Stortingets Kommunal- og miljøvernkomite har behandlat frågan om reformarbetets fortsättning Man har dock inte tagit ställning till om det fortsatta reformarbetet skall övertas av ett fristående organ eller läggas till en egen departementsavdelning.

10.2 Det finansiella reformarbetet

Verksamheten i norsk kommunalförvaltningen har visat en särskilt stark tillväxt under början av 1970-talet. Förhållandena i den internationella ekonomin gjorde det nödvändigt för staten att införa åtstramningsåtgärder i Norge år 1978. I många fylken blev det en besvärlig uppgift att ställa om sig till en lägre tillväxttakt, särskilt som statliga sektormyndigheter fortsatte att lägga på kommuner och fylkeskommuner nya uppgifter förenade med standardkrav. Många högt prioriterade uppgifter fick stå olösta. Från kommunalt håll hävdades att reformivern var för stor, eftersom nya uppgifter tillkom utan att man gjorde tillräcklig värdering av de ekonomiska konsekvenserna eller tilldelade kommunalsektorn erforderliga resurser. Först under år 1979 har det ansetts

möjligt att realisera myndigheternas krav på en dämpad utgiftstakt.

Av största betydelse för reformarbetet har varit förutsättningen att funktionsfördelningen mellan förvaltningsgrenarna fullt ut bör baseras på ansvarsprincipen. Den förvaltningsgren som har ansvaret för en uppgift skall också ha det fulla ekonomiska ansvaret. Under hela reformprocessen har från kommunalt håll hävdats att lokalt självstyre kräver en självständig ekonomi.

Ett sådant förvaltningssystem utgår ifrån att kommunerna och fylkeskommunerna ges så vida ramar att de får reella möjligheter att finna lösningar som motiveras av lokala förhållanden. En sådan ram måste också innefatta de ekonomiska förutsättningarna och läggas på en sådan nivå att uppgifterna kan lösas. Nya uppgifter som kommunalförvaltningen påläggs av statliga sektororgan får passas in i den aktivitetsnivå som regeringen beräknar i nationalbudgeten.[1] För kommuner och fylkeskommuner blir det av avgörande betydelse att kunna påvisa medelsbehovet för att lösa föreliggande och nya uppgifter. Inom en sådan ram får sedan kommunerna och fylkeskommunerna själva fritt diskutera fram den mest ändamålsenliga lösningen. Behovet av en statlig detaljkontroll skulle då kunna reduceras eller helt falla bort. Den kommunala och fylkeskommunala förvaltningen skulle härigenom få ökat intresse av att finna enkla och rimliga lösningar.

---

[1] För år 1980 har i nationalbudgeten satts upp en aktivitetstillväxt på 1,5 procent.

Ett sådant system kräver en fullständig omläggning av kommunernas och fylkeskommunernas ekonomiska underlag. Arbetet med ett nytt intäktssystem för fylkeskommunerna och kommunerna är ett naturligt led i de lokalförvaltningsreformer som har genomförts på senare år. Utredning om detta pågår i Hovedkomiteen.

En princip i arbetet med finansiella reformer är att den kommunala sektorn bör garanteras medel som gör det möjligt att upphäva bidragssystemen och minska dess beroende av dessa överföringar från staten. Med tanke på gällande regelverk och skattepolitiska målsättningar kan detta inte ske genom en ökning av beskattningen till kommunala sektorn. En sådan ordning skulle nämligen kunna leda till betydande fördelningsmässiga problem kommuner och fylkeskommuner emellan, bl.a. med hänsyn till skattetryckets fördelning.

Eftersom kommunerna och fylkeskommunerna är så olika råder på det hela taget en bestämd uppfattning om nödvändigheten av att även fortsättningsvis föra över medel från de ekonomiskt starka till de ekonomiskt svaga regionerna. Norge har idag ett mycket invecklat system för olika ekonomiska transfereringar,som grundar sig på olika bidrag till kommuner och fylkeskommuner i kombination med skönsmässigt beräknade skatteutjämningsbidrag. Man är nu i Norge inne i en period med en erkänd målsättning från statsmakternas sida att förenkla och begränsa hela restitutions- och bidragssystemet och istället gå över till mer generella former av bidragsgivning. Stortinget har tagit principiell ställning för avveckling av statsbidrag till kommuner och fylkeskommuner. Som förutsättning gäller att den kommunala sektorn kompenseras genom andra åtgärder.

En rad finansiella åtgärder har också vidtagits, men huvuddelen av det finansiella reformarbetet återstår.

Hovedkomiteen lägger fram konkreta förslag som kan påskynda processen. Att det har gått trögt att avveckla de statliga driftbidragen sägs till en del bero på motstånd från främst centrala sektormyndigheter. Ett argument som i detta avseende har hävdats är att staten behöver ha tillgång till olika bidragsformer som styrinstrument för att säkerställa dels lika normer och praxis över hela landet, dels landsomfattande prioriteringar inom vissa sektorer. Detta gäller de traditionellt fria förvaltningsområdena (kultur, social omsorg, ålderdomshem, sjukhus, skol- och vägfrågor etc), där i vissa fall bidragssystemet kanske har varit statens enda styrmedel.

Delade meningar råder om nuvarande finansieringssystem verkar rättvist fylkeskommunerna emellan. En problemställning som återkommer i många sammanhang är skatteutjämningen. I den aktuella debatten finns företrädare för såväl uppfattningen att skatteutjämningen har gått för långt, som för uppfattningen att den inte har fört långt nog. När det gäller själva skatteutjämningsbidragen råder dock en bred anslutning för uppfattningen att fördelning av bidrag efter skön är en olämplig ordning. Men även skattepolitiska mål anses kunna uppnås genom ett skattefördelningssystem, som ger automatisk tilldelning till alla kommuner och fylkeskommuner efter fasta, objektiva kriterier, eventuellt också en mindre del på skönsmässig grund.

Även om en rad bidragsformer har avvecklats under senare år, har också nya tillkommit i takt med att nya uppgifter har lagts till kommuner och fylkeskommuner (särskilt inom undervisningssektorn). Staten har på olika sätt, bl.a. genom speciella tidsbegränsade särbidrag till etablering e.dyl. stimulerat den

kommunala sektorn att starta viss verksamhet eller vidta vissa åtgärder, som anses särskilt viktiga för att förverkliga nationella målsättningar. Men efter en tid reduceras eller bortfaller stimulansbidragen helt. Kommunen och fylkeskommunen kan inte avstå från att hålla den igångsatta verksamheten vid liv, eftersom de har åtagit sig förpliktelser på området. Ett viktigt sådant exempel utgörs av bidragen inom kultursektorn . Kommunen eller fylkeskommunen kan härigenom hamna i en besvärlig ekonomisk situation. Det framstår nu som enighet råder om att denna metod representerar ett mindre ändamålsenligt system, som begränsar den kommunala sektorns möjligheter att företa en självständig prioritering och undergräver verksamhetsansvaret. Om fylkeskommunerna (och kommunerna) får en betydligt större andel av de samlade skatteintäkterna blir stimulansbidragen överflödiga.

Hovedkomiteen har nyligen lagt fram ett förslag till ett nytt intäktssystem för fylkeskommunerna. Utredningen är något av en brandfackla och föreslår stora ändringar i lokalförvaltningens intäktsunderlag. Om 4-5 år behöver kommunalsektorn hela den intäkt som statsskatten inbringar. Statsskatten kan då avvecklas och kommunalbeskattningen utvidgas i motsvarande grad.

Följande huvuddrag för fördelning av statens bidrag till kommunalsektorn synes avteckna sig för de närmaste åren:

- ökad ramfinansiering
- ökat bruk av generella överföringar
- betydligt mindre användning av "öronmärkta" tillskott

Hovedkomiteen föreslår i princip att samtliga bortåt 100 olika tillskotts- och överföringsanordningar bortfaller och ersätts med ett samlat belopp. Ett motsvarande principförslag för kommunerna väntas föreligga under år 1980. Huvudtanken i de båda systemen förutsätts vara densamma, nämligen en automatisk skattefördelning med objektiva kriterier som grund.

Både kommuner och fylkeskommuner ser med spänning fram emot den nya intäktssystemet. Många hoppas att det nya systemet skall leda till mer stabila förhållanden än de som har varit under 1970-talet och att situationen skall bli mer översiktlig.

En avgörande fråga för hela systemet är vilken vikt som skall läggas på de olika kriterierna. Det gäller också frågan om hur mycket som eventuellt blir nödvändigt att fördela på skönsmässig grund för att lösa t.ex. övergångsproblem. Ett huvudkrav har hela tiden varit att det nya systemet skall ge ett resultat, som inte avviker för starkt från nuvarande system.

En sanering av de många restitutions- och tillskottsanordningarna till några få anses kunna leda till effektivare disponering av kommunala tillgångar samt kunna stärka den lokala demokratin.

Men det anses också kunna innebära att den kommunala förvaltningen företar en fullständig revidering av vilka uppgifter som skall utföras på lokalt håll. Det kan innebära stora variationer mellan olika distrikt. För att garantera en tillfredsställande utjämning bedöms därför skattefördelningen, både efter fasta och skönsmässiga kriterier, fortfarande komma att spela en väsentlig roll i Norge för att garantera en tillfredsställande fördelning av resurserna.

Ett annat centralt spörsmål i debatten är självklart frågan om särtillskott och om både lokalförvaltningens och statens önskan om en effektiv styrning. Från den kommunala sektorns sida finns en uttalad vilja att statens egentliga styrning inte skall ske genom särbidrag utan i allt väsentligt ske genom lagstiftning, föreskrifter och andra bestämmelser samt genom tillsyn, vägledning samt godkännande av olika planer. Debatten om denna fråga väntas växa - både i fylkeskommuner och kommuner. Det är i hög grad en fråga om en debatt om lokalsamhällets styrningsrätt.

10.3 Fylkesmannens och den lokala statsförförvaltningens fortsatta roll

Omfördelningen av ansvar och befogenheter från staten till kommuner och fylkeskommuner har skapat en viss osäkerhet om fylkesmannens framtida plats i förvaltningssystemet.

Statsmakterna har emellertid helt anslutit sig till Hovedkomiteens uppfattning att staten måste ha kvar sin verksamhet i fylkena med hänsyn till huvudmålen i den nationella politiken. Staten behöver ha tillgång till en lokal förvaltningsapparat, som tar hand om de statliga uppgifterna på fylkesnivån. Fylkesmannenspelar här en nyckelroll. Regeringen och departementen behöver fylkesmannen som sin representant i fylket. Typiskt statliga uppgifter bör inte föras över till fylkeskommunen. Storting och regering har särskilt betonat vikten av att staten av principiella skäl behåller sina tillsyns-och kontrollfunktioner. Statsmakterna har även en markerad uppfattning om att fylkesmannaämbetet också är nödvändigt för att kunna genomföra en önskvärd och ändamålsenlig decentralisering av den statliga förvaltningen.

Ett huvuddrag i utvecklingen inom förvaltningen har varit en stark grad av specialisering hos centrala organ med klart avgränsade verksamhetsområden och med vertikala linjer till lokala statliga organ. Detta anses ha lett till vissa svårigheter att få en önskad överblick över den totala verksamheten. En huvuduppgift för fylkesmannen blir att svara för samordningen av statens verksamhet i fylket. Det senare anses särskilt angeläget med tanke på fylkesplaneringen, som ju också skall omfatta statens insatser i fylket.

Som ett statligt förvaltningsorgan i fylket är fylkesmannaämbetet unikt genom bredden i arbetsuppgifterna - som ofta är tvärsektoriella - och sina utsträckta kontakter med olika myndigheter. Dessa särdrag anses utgöra goda förutsättningar för fylkesmannen att aktivt knyta samman de enskilda leden i den statliga aktiviteten i fylket, till ett mer sammanhållet system. När det gäller att ta tillvara skilda intressen i fylket blir fylkesmannens uppgift att försöka föra samman och värdera de olika synpunkterna på fylkesnivån, särskilt när samordningen slutligen skall ske centralt.

Förslag har lagts fram av Justisdepartementet om att fylkesmannen bör ges ett mer aktivt ansvar för frågor som rör förhållandet medborgare - förvaltning (rättshjälp, rättssäkerhetsfrågor m.m.). Fylkesmannens vägledningsuppgifter i förhållande till andra statliga organ samt kommunala och fylkeskommunala myndigheter skall då även inbegripa information i rättsfrågor.

Det föreligger vidare ett förslag om att legalitetskontroll av fylkestingets beslut skall läggas till fylkesmannen. Ett sådant arbete har från fylkeskommunalt håll bedömts kunna verka komplicerande och försinkande. Sedan fylkesmannen upphörde att vara ansvarig för den fylkeskommunala administrationen (år 1976), har det

inte existerat någon sådan statlig kontroll av lagligheten av fylkestingets beslut. Såväl landets fylkesordförande som Svenske Kommuners Sentralforbund har hos Stortingets kommunal- og miljøvernkomite protesterat mot en sådan utveckling på fylkesplanet.

När det gäller förhållandet mellan de statliga sektororganen och fylkesmannaämbetet är utvecklingstendensen den att fylkesexperterna ("fagsjefer") administrativt underordnas fylkesmannen. Inom expertområdet är departement eller direktorat överordnad instans. I en nyligen framlagd Stortingsmelding antyds att det på sikt kan bli aktuellt att föra över någon eller några av fylkesexperterna med tillhörande administration till fylkeskommunen (t.ex "fiskerisjefen, fylkesskogsjefen, fylkeslandbrukssjefen, skoledirektøren og fylkeslegen"). En fråga som också har övervägts är om den statliga vägmyndigheten i fylket kan föras över till fylkeskommunen, eftersom det kan bli aktuellt med en omfattande nedklassificering av vägnätet. "Vegsjefen" spelar redan idag en viktig roll i den fylkeskommunala förvaltningen. Frågan om "fylkestannlegen" bör bli fylkeskommunal tjänsteman kan komma upp när uppgiftsfördelningen för den framtida distriktstandvården om en tid skall fastställas.

I samband med att funktioner har förts över till fylkesmannaämbetet har det blivit nödvändigt att se över den regionala statsförvaltningens bemanning. I början av reformprocessen användes expertmässig kompentens ömsesidigt av fylkesmannen och fylkeskommunerna utan stränga hänsyn till administrativ anknytning. Fylkesmannens lån av sådan expertis från den fylkeskommunala förvaltningen ansågs på sina håll praktisk, men kom efter en tid att framstå som ett alltmer ohållbart administrativt förhållande och som en principiellt olämplig lösning, som varken fylkeskommunen eller fylkesmannen på sikt kunde vara betjänta av. I på-

gående reformarbete finns därför en strävan att ge den lokala statliga förvaltningen en bemanning, som sätter den i stånd att fungera. På en rad områden finns behov av ett samarbete mellan statliga, fylkeskommunala och kommunala myndigheter. I sådana fall kan de olika myndigheterna ofta behandla samma fråga, men det har inte ansetts vara någon dubbelbehandling i egentlig mening.

En viktig princip är att det är en statlig uppgift att utöva tillsyn över kommunernas förvaltning och ge vägledning såväl till centrala myndigheter som till den enskilda kommunen (främst ekonomiska frågor). Denna principiella förutsättning anses dock ha lett till en utveckling i riktning med tudelade förvaltningar för olika sektorer av den offentliga verksamheten på fylkesplanet. Det startade för några år sedan med en dubblerad undervisningsadministration. Dessa arbetar nu helt åtskilda under ledning av den statliga skoldirektören resp. den fylkeskommunala fylkesskolchefen.

Ett annat utslag av denna utveckling är att det i varje fylkesadministration finns en "barnehagekonsulent" anställd, samtidigt som det finns en konsulent för social omsorg, som tillhör fylkesläkarens kontor. Fr.o.m. år 1980 kan det bli aktuellt att bygga upp en fylkeskommunal socialförvaltning i fylkena, samtidigt som de statliga funktionerna på området föreslås bli överförda till fylkesmannaämbetet. Det pågår diskussioner om en sådan administration hos fylkesmannen är en ändamålsenlig lösning, inte minst mot bakgrund av fylkeskommunens uppgifter inom hälso- och socialsektorn. Bl.a. har Norske Kommuners Sentralforbund påtalat risken av en parallell utbyggnad av socialförvaltningen på fylkesplanet. Etableringen av en permanent socialadministration hos fylkesmannen bör enligt Socialförbundet anstå till dess frågan om funktionsfördelning och samarbetsformer rörande den sociala verksamheten i kommuner och fylkeskommuner är avklarad. Det

föreligger också olika utredningsförslag om en uppdelad hälsoadministration på fylkesplanet. Tanken har också väckts om en delad kulturadministration i en statlig och en fylkeskommunal del.

Som ett led i decentraliseringssträvandena skall statliga arbetsuppgifter/avgöranden så långt möjligt delegeras till regionala (och lokala) statliga organ. Som allmänna regler gäller att sådan delegering skall ske till annat statligt organ och bara undantagsvis till fylkeskommunala och kommunala organ. Nya statliga organ på fylkesnivån skall inte tillskapas, utan statliga uppgifter skall istället läggas till redan existerande regionala statliga organ, företrädesvis till fylkesmannaämbetet.

Det har visat sig kunna uppstå motsättningar mellan huvudmålen i reformpolitiken när det gäller att genomföra "en utstrakt delegering av avgjørelsemyndighet". Som exempel på svårigheterna att finna lösningar, som samtidigt tillfredsställer alla de huvudmål och principer som är formulerade för arbetet med reformer i lokalförvaltningen, kan pekas på ett förslag i Stortingsmelding nr. 23 (1979-80) om "Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger inom miljøverndepartementets myndighetsområde". Här finns förslag om att inrätta en egen miljö- och naturvårdsadministration i fylkena som en yttre myndighet ("miljøvernetat") för Miljødepartementet. Den bedömning som ligger till grund för förslaget är tvåsidig. För det första anförs att Miljøverndepartementets anknytningspunkter på fylkesplanet blir sammankopplade, att den expertmässiga kompetensen blir stärkt och att möjligheterna till ett samarbete mellan olika expertgrupper inom departementets sakområde blir bättre om förslaget genomförs. Det andra argumentet för att inrätta ett nytt statligt organ på fylkesplanet är att förslaget skall ses som ett led i en "planmessig desentraliseringsprosess".

Förslaget bedöms som kontroversiellt, inte minst därför att det också för fram tanken på en gemensam förvaltning ("kontorsfellesskap") mellan den fylkeskommunala utbyggnadsavdelningen och den nya statliga myndigheten. Hovedkomiteen har framhållit att nya statliga myndigheter på fylkesplanet betyder både försvårad samordning av statens verksamhet och en dyrare administration och har bestämt avrått från att nya myndigheter tillskapas. Frågan har inte slutbehandlats i Stortinget.

En annan huvudfråga är förhållandet mellan den statliga lokala förvaltningen och kommunalförvaltningen. Statsmakterna strävar efter att bringa utgiftsfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner i samstämmighet med deras politiska och administrativa ansvar. Under tiden denna omfattande process pågår accepterar kommuner och fylkeskommuner en viss statlig kontroll av verksamheten. En uttalad förutsättning är dock att denna kontroll bör ligga hos den lokala statliga förvaltningen, dvs. fylkesmannen,och inte hos departementen.

10.4 Uppgiftsfördelningen stat-fylkeskommuner-kommuner

Reformverksamheten har inte tagit sikte på att förvandla den kommunala indelningen eller strukturen. Några direkt genomgripande förändringar i uppgiftsfördelningen mellan stat, fylkeskommuner och kommuner har heller inte skett sedan reformarbetet i lokalförvaltningen startade. I kommunerna är fortfarande uppgifter rörande undervisning, social omsorg, investeringsverksamhet och bostadsförsörjning av största betydelse. I fylkeskommunerna dominerar fortfarande uppgifter rörande undervisning, hälso- och sjukvård och vägar. Dessa tre verksamhetsgrenar svarar för drygt 90 procent av fylkeskommunernas utgifter.

Men inom hela den kommunala sektorn har det skett en betydande expansion på de enskilda sektorerna. En viss decentralisering har ägt rum. En kontinuerlig utveckling pågår efter de riktlinjer som dragits upp av Hovedkomiteen och antagits av Storting och regering. En del viktiga delreformer har genomförts inom enskilda sektorer och andra är på tal.

Hovedkomiteen har arbetat utifrån målsättningen att olika uppgifter efter hand skall kunna föras över från staten till den kommunala sektorn, huvudsakligen till fylkeskommunerna. Kommittén har i ett uttalande bl.a. framhållit följande utvecklingslinjer för fylkeskommunen:

1. Fylkeskommunen bör få ett större ansvar i den regionala utvecklings- och sysselsättningspolitiken

2. En större del av riksvägnätet bör omklassificeras till fylkesvägar

3. Fylkeskommunens verksamhet inom undervisning och hälsovård bör utvidgas

4. Fylkeskommunens arbete med fylkesplaneringen bör byggas ut

I antagna riktlinjer för reformverksamheten slås fast att fylkeskommunerna och kommunerna bör får större handlingsfrihet än idag att själva bestämma hur de vill lägga upp sin verksamhet och hur de vill organisera sin förvaltning. Det anses särskilt viktigt att man undviker påbud från statens sida beträffande sådana områden, där fylkeskommunerna och kommunerna lämpligen kan göra frivilliga insatser. Principen om

större handlingsfrihet kräver en lång rad ändringar i lagar, författningar, och andra bestämmelser. Som en allmän principiell uppfattning gäller att staten måste ge sina direktiv direkt till kommunerna och inte via fylkeskommunen. Detta anses vara en fundamental princip när det gäller den påbörjade processen.

I reformarbetet har det hittills inte varit någon framträdande strävan att föra över uppgifter av större betydelse från staten till kommunerna. Däremot finns det en tydligare tendens att försöka föra över en del fylkeskommunala uppgifter till kommunerna. Det har t.ex. blivit en allt vanligare uppfattning att vissa fylkesvägsträckningar borde omvandlas till kommunala vägar. Uppgifterna på hälsovårdsområdet har under senare år varit föremål för omfattande utredningar och förslag. Det föreligger f.n. inte mindre än tre konkreta förslag på området. Enligt föreliggande utredningsförslag kommer distriktsvården bli en helt ny och krävande uppgift för kommunerna. Det förefaller sannolikt att kommunerna tar över ansvaret för distriktsbarnmorskeväsendet, folktandvården och "helsesøstertjenesten". Dessa uppgifter ligger idag på fylkeskommunerna, men anses utgöra en naturlig del av den primära hälsovård, som bäst kan tas tillvara av kommunerna.

För fylkeskommunerna har en del nya uppgifter tillkommit, bl.a. på det sociala området, där det finns en grundläggande tendens att delegera uppgifter från statliga organ till kommuner och fylkeskommuner. Övergång till rambevillning medför ett utökat fylkeskommunalt ansvar på barnavårdsområdet med tonvikt på fosterhem och barnavårdsinstitutioner. På trafiksektorn har fylkeskommunerna tagit över en rad statliga uppgifter och har även tagit över de statliga trafikkontoren. Fylkesplaneringen har blivit en allt vikti-

gare uppgift för fylkeskommunerna. Det finns även en tendens till en decentraliserad kulturpolitik på det regionala planet, baserat på ett utvidgat kulturbegrepp. Även de fylkeskommunala insatserna på naturvårdsområdet har blivit allt mer krävande. Situationen är mer oklar när det gäller miljöskyddet ("forurensningsvernet"). Fylkeskommunerna har idag ett visst ansvar för övervakning av situationen i vattendragen och för drift av laboratorier på området. I en Stortingsmelding föreslås att fylkeskommunernas uppgifter på detta område skall utvidgas, bl.a. föreslås att rätten att bevilja tillstånd för kommunala utsläpp förs över från fylkesmannen till fylkeskommunen.

10.5 Fylkeskommunens ställning i förhållande till kommunerna

En central politiskt och administrativ fråga i reformarbetet har varit förhållandet mellan fylkeskommunen och kommunerna. Denna fråga har visat sig vara en brännbar politiskt problemställning ända sedan de första tankarna på en självständig fylkeskommun dök upp i början på 1950-talet.

Kommunerna uppfattas i stort sett ha accepterat - men inte utan en viss oro - fylkeskommunen som en självständig och i förhållande till kommunerna oberoende politisk enhet i fylket. Oron har i första hand gällt frågan om den kommunala självstyrelsen skulle komma att inskränkas i och med den nya maktfördelning, som uppstått genom den nya fylkeskommunens tillkomst. I principdebatten om riktlinjer för reformer i lokalförvaltningen var denna fråga under en period underlag för starka politiska konflikter.

Kommunerna gjorde gällande att de inte var villiga att acceptera en situation, där fylkeskommunen ges en överordnad ställning och börjar bestämma över deras före-

havanden. När det stora flertalet av kommunerna likväl uttalade sig för reformen var det under den uttryckliga förutsättningen, att fylkeskommunen inte skulle bli någon "overkommune", utan att fylkeskommunen skulle ha ett arbetsområde som var klart avgränsat från kommunernas och att den inte skulle ha någon "instruksjonsmyndighet" gentemot dem. Ett icke obetydligt antal av kommunerna var motståndare till reformen, eftersom de befarade att denna förutsättning inte skulle kunna uppfyllas. Det hålls för troligt, att om det i reformarbetet hade antytts att den nya fylkeskommunen skulle ges en ställning som "overkommune", skulle detta kunnat skapa ett så starkt motstånd mot direkta val av fylkesting, att reformen uppenbarligen inte hade kunnat genomföras. Så som det praktiska reformarbetet kom att gestalta sig blev frågan om fylkeskommunen som "overkommune" inte den brännbara politiska problemställning som från början befarades. Hovedkomiteen lyckades få de olika politiska partierna samlade kring en praktisk uppläggning av fylkeskommunreformen.

Enligt gällande lagstiftning är fylkeskommunen sidoordnad kommunen och skall inte vara någon överordnad administrativ och politisk enhet, som griper in i en kommuns förehavanden. Fylkeskommunens uppgift gentemot kommunerna skall vara av rent vägledande och rådgivande karaktär. Det finns inte någon lagbestämmelse som ger fylkeskommunen någon generell rätt att utfärda föreskrifter till kommunerna, godkänna kommunala beslut eller kontrollera kommunernas verksamhet. En sådan befogenhet för fylkeskommunen i förhållande till kommunerna skulle vara helt ny i norsk förvaltning. "Fylkeskommuneloven" reglerade visserligen den tidigare metoden, varigenom de kommunalt valda fylkestingsrepresentanterna genom beslut om fylkesskatten lade beslag på en andel av kommunernas skatteintäkter till täckning av gemensamma utgifter. Men detta skall ses mot bakgrund av att det i realiteten var kommunerna som då i

flera avseenden bestämde över fylkeskommunen.

Fördelningen av skatteutjämningsbidragen låg i huvudsak under fylkesutvalget i den "gamla" fylkeskommunen. Vid den nya fylkeskommunens tillkomst kunde av principiella skäl fylkeskommunen inte längre ha inverkan på fördelningen av skatteutjämningsbidragen till kommunerna. Denna uppgift fördes över till fylkesmannen för att fördelas efter i huvudsak automatiska kriterier.

I "friluftsloven" finns visserligen några bestämmelser, som gör fylkeskommunen till besvärsinstans över beslut fattade av "kommunestyret" eller "formannskapet". Men i övrigt är det departementen, fylkesmannen eller andra statliga myndigheter som fungerar som besvärsinstans över kommunala beslut. "Friluftslovens" bestämmelser anses inte urholka principen om att fylkeskommunerna och kommunerna skall vara likvärdiga förvaltningsenheter i fylket.

Farhågorna om en överkommunal ställning för fylkeskommunen har främst kommit till uttryck beträffande fylkesplaneringen och fylkesplanen. Det har därvid inte rått någon motsatt uppfattning när det har gällt behovet och önskvärdheten av en fylkesplan. Det råder allmän enighet om behovet av en sådan mer överordnad plan med huvuddragen för regionens utveckling. Det är däremot den samordningsuppgift, som fylkesplanen representerar - och fylkesplanarbetet som ett centralt styrinstrument för fylkeskommunen - som kommunerna på sina håll har befarat kunna utveckla sig till ett onödigt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Betänkligheterna härrör sig inte minst till frågan vad som i framtiden måste göras för att förverkliga fylkesplanen och vilka resurser och begränsningar som då kan finnas.

Denna tveksamhet till fylkeskommunen är gammal och ledde på sin tid till att dåvarande Norges Byforbund länge arbetade för att städerna skulle stå utanför den gemensamhetskommun som fylkeskommunen då representerade. För landskommunerna var däremot fylkeskommunen ett naturligt samarbetsorgan. De många små landskommunerna var beroende av fylkeskommunen och den fylkeskommunala och statliga administationen i fylket.

Den gradvisa ökningen av fylkeskommunens ansvarsområden, med en parallell utveckling av politiska organ och utökad förvaltning, ändrar självfallet balansen i förhållandet mellan stat- fylkeskommunen- kommunen.

I en sådan utvecklingsprocess kan konfliktsituationer uppstå i förhållandet mellan fylkeskommunen och den enskilda kommunen. Den översiktliga fylkesplaneringen som styrinstrument för fylkeskommunen inrymmer klart problematiska sidor, där den enskilda kommunen kan uppleva fylkeskommunen som alltför dominerande. Så som samhällsplaneringen har utvecklat sig läggs emellertid tonvikten på en ömsesidig anpassning. Från kommunalt håll görs gällande att konfliktsituationer visserligen kan uppstå, men att man då måste bemöda sig om att finna lösningar som båda parter kan se sig betjänta av, även om det kanske inte är den idealiska lösningen för båda parter.

Någon utveckling mot ett överkommunalt förhållande anses inte ha tillskapats genom fylkesplaneringens uppläggning och innehåll. En central åsikt är att kommunerna i allmänhet har accepterat en viss överordnad planering, men med den uttryckliga förutsättningen att de fylkeskommunala organen inte skall gå in på detaljer som kommunerna själva bör ha avgörandet över. Fylkeskommunerna sägs ha bemödat sig om att inte gå in på detaljer, så att det skall slippa uppstå tillfällen som kan uppfattas som en reducering av det kommunala själv-

styret. Den bästa utgångspunkten för kommunal verksamhet menar många vara en fylkesplan, som ger ramar men också utrymme för kommunala initiativ samt erbjuder vissa valmöjligheter till lämplig uppgiftsfördelning. Stortinget har bestämt att ansvaret för samarbetet och sekretariatsfunktionen skall ligga hos fylkeskommunen. Att fylkeskommunen genom sin politiska styrapparat och förvaltning tar fram en fylkesplan genom lämpliga samarbetsformer anses från de centrala politiska organens sida inte vara till kommunernas nackdel. Redan vid det första mötet med fylkesordförandena efter den nya valordningen poängterades nödvändigheten av samarbete mellan kommunerna och fylkeskommunen i denna fråga. I praktiken har det enligt uppgift utvecklat sig en rad ändamålsenliga samarbetsformer mellan kommunerna och fylkeskommunerna. Inte minst de mindre kommunerna anses ha ett behov av vägledning av och samarbete med fylkeskommunen om uppgifter av gemensamt intresse.

"Bygningslovens" bestämmelser om fylkesplanering innebär ett samarbete om planering mellan staten, fylkeskommunen och kommunerna. Fylkeskommunen uttalar sig om generalplanerna och kommunerna uttalar sig om fylkesplanen. Lagen ger varken fylkeskommunen någon rätt att ändra i en kommunal plan eller kommunerna någon rätt att ändra i en fylkesplan. Bara staten har rätt att företa sådana ändringar och det är staten som tar ställning, om det i en planeringsfråga råder oenighet mellan fylkeskommunen och kommunen. Principerna om målsättningar, framstegstakt, kompetens och uppgiftsfördelning blir helt avgörande för förhållandet och samarbetet mellan kommunerna, fylkeskommunen och den statliga förvaltningen.

En fylkesplan skall antas av fylkestinget, men den blir inte gällande förrän den har godkänts av staten. En kommuns generalplan måste godkännas av Miljøverndepartementet. På motsvarande sätt måste en "regule-

ringsplan" fastställas. Denna uppgift har departementet i det stora hela delegerat till fylkesmannen. Det är för övrigt meningen att denna fastställelseprocedur om någon tid skall tas bort, så att varje kommun själv skall godkänna sin "reguleringsplan".

Också på planeringsområdet har man alltså strävat efter den klara markeringen, att fylkeskommunen skall vara sidoordnad kommunerna. Över huvud taget utgör principen om fylkeskommuner och kommuner som jämställda organ själva grundstenen i reformarbetet. Fylkestinget skall inte i något avseende stå över "kommunestyrene" och vara något mellanled till Stortinget. Fylkesutvalget skall inte stå över "formannskapene" och vara något mellanled till regeringen. Utifrån denna grundsyn har Hovedkomiteen strukit under att det är en rent statlig uppgift att utöva tillsyn och kontroll av både fylkeskommuner och kommuner. Enligt kommitténs uppfattning bör fylkeskommunen därför inte på några områden ta över tillsynen över kommunerna, utan denna tillsyn bör även i fortsättningen vara en rent statlig uppgift. Hovedkomiteen betraktar det som en viktig uppgift för statens centrala organ att ha ett avgörande ord i fråga om sådana intressekonflikter, som kan uppstå mellan en fylkeskommun och kommunerna inom fylket.

I stället är det samarbetet mellan fylkeskommunen och kommunerna som anses som det centrala - ett samarbete mellan likvärdiga parter på det politiska och praktiska planet. Ett sådant samarbete skall så långt som möjligt baseras på frivillighetens grund, men det har antytts att det kan uppstå tillfällen, då det kan bli nödvändigt att föreskriva samarbete. Som exempel kan nämnas att det har utfärdats föreskrifter om samarbete med Akershus fylkeskommun och kommunerna i Oslo-området om diverse investeringsåtgärder.

Fylkeskommunen har även i fortsättningen möjlighet att fullgöra viss service till kommunerna, t.ex. i tekniska frågor. Fylkeskommunen kan också ge vägledning till kommunerna, t.ex. i arealplanläggning under förutsättning att vägledningen grundar sig på frivilligt underlag. Sådan fylkeskommunal vägledning anses inte kunna kombineras med direktiv.

Att låta fylkeskommunen bli överordnad myndighet gentemot kommunerna - om så bara på några få områden - anses allmänt innebära tendenser i riktning mot en norsk förbundsstat, som framstår som helt främmande för norsk tankegång. Det finns inte underlag i något partis program för att inleda en sådan utveckling. Följande citat från två olika partiers program kan belysa denna samstämmighet:

Højre: "Fylkeskommunen må ikke bli noen överkommunal instans"

S.V.: "S.V. vil gå mot att fylkestingene overordnes kommunestyrene. Fylkeskommune må ikke utvikle sig til overkommuner i forhold till primaerkommunene".

10.6 Kontroversiella funktionsfrågor idag

Bildandet av Hovedkomiteen inledde en ny epok för lokalförvaltningen. Stora och viktiga engångsreformer har genomförts, sådana som direkta val till fylkesting och direkt fylkesskatt. Omstruktureringen av fylkeskommunen är den mest omfattande reformen.

Men lika viktig framstår själva samordningen av reformverksamheten. Hovedkomiteen har här dragit upp riktlinjer för reformverksamheten och försöker påverka utvecklingen med sikte på decentralisering, avbyråkratisering, förenkling osv.

Men det återstår i denna decentraliseringsprocess en rad oavklarade frågor som rör funktionsfördelningen mellan staten, fylkeskommunen och kommunerna. Dessa frågor knyter sig i första hand till vad som regionalt skall vara statliga resp. fylkeskommunala uppgifter.

I viss mån anses detta hänga samman med att den personal, som tidigare var knutna till fylkesmannens "planleggings- og utbyggingsavdelinger", fördes över till den fylkeskommunala förvaltningen, men fortfarande fullgör uppgifter för fylkesmannen. Överflyttningen gjordes bl.a. av hänsyn till fylkeskommunens nya ansvar för fylkesplaneringen. Staten bär ännu utgifter för denna expertkraft och ersätter fylkeskommunen för dessa personalkostnader. Fylkesmännen "lånar" vid behov viss personal från fylkeskommunen - t.ex. i byggnads- och stadsplaneärenden "reguleringssaker". Detta betraktas allmänt som ett i längden ohållbart administrationsförhållande, som utgör ett hinder mot att helt komma bort från tidigare kritiserad sammanblandning av statlig och fylkeskommunal förvaltning.

I en rad dokument som har förelagts Stortinget på senare tid kan man, som tidigare nämnts, finna motstridande synpunkter centralt på vad som skall prioriteras: decentralisering och förenkling eller fortsatt statlig detaljstyrning. I vissa fall kan det också vara oklara skiljelinjer mellan vad som är statens ansvar och vilka uppgifter, som är fylkeskommunernas och kommunernas ansvar.

De funktionsfrågor som idag synes vara mest omstridda är om fylkeskommunen eller staten skall ha ansvar för frågor som knyter sig till Miljøverndepartementets sakområde. Det gäller sådana frågor där staten genom departementet eller fylkesmannaämbetet svarar för myndighetsutövningen: byggnadsfrågor (besvär över byggnadsnämndsbeslut), byggnads- och stadsplaneärenden och

ärenden rörande allmän naturvård och miljöskyddet (tillståndsansökningar om utsläpp från bl.a. kommuner, låne- och bidragsärenden rörande kommunala utsläpp osv.).

I Hovedkomiteens utredning om "forurensningsvernet" har föreslagits en rad decentraliseringsåtgärder på miljöskyddsområdet. En av de viktigaste frågorna rör vem som skall ha ansvaret som miljöskyddsmyndighet på fylkesnivån. Hovedkomiteen föreslår att myndighetsfunktionen på detta område bör delegeras till fylkesmannen och inte till fylkeskommunen. Norske Kommuners Sentralforbund har samma uppfattning.

Miljøverndepartementet har emellertid i St. meld. nr. 23 (1979-90) lagt fram ett förslag om delning av de i dag statliga myndighetsfunktionerna. Enligt förslaget skulle fylkeskommunen svara för tillståndsprövning avseende kommunala utsläpp (bl.a. från kommuner), medan kontroll och tillsynsuppgifterna behålls hos fylkesmannen. Många instanser som har uttalat sig i frågan har ställt sig negativa till en delning av "forurensningsmyndigheten". Detta skulle nämligen kunna innebära en uppbyggnad av en dubbel administration på fylkesplanet. En sådan lösning anses från kommunalt håll försvaga intrycket av att staten som miljöskyddsmyndighet har det överordnade ansvaret för bekämpning av existerande föroreningar och hindra nya föroreningar. De flesta fylkeskommuner tycks däremot vara av den åsikten att myndighetsutövningen på miljöskyddsområdet i sin helhet bör föras över till fylkeskommunerna. Sentralforbundet har i denna fråga gjort följande uttalande: "Forbundet er principielt av den oppfatning att det er en statsoppgave å føre tilsyn og kontroll med kommunene og må derfor bestemt frarå att fylkeskommunen övertar slik tilsyns- og kontrollfunksjon".

Sentralforbundet har i olika sammanhang betonat att det skulle stå helt i strid med gällande förvaltningsrättsliga principer att föra över statlig myndighetsutövning - med rätt att utfärda föreskrifter till kommunerna - till en icke statlig förvaltning. Det anses också kunna leda till att statsmakterna mister väsentliga möjligheter till att styra utvecklingen på områden, där hänsynen till en nationell målsättning får överordnas andra hänsyn.

Frågan är ännu inte avgjord. Det anses för dagen inte sannolikt med en uppdelning av de statliga myndighetsfunktionerna, då en sådan uppsplittring skulle komplicera förhållandet till kommunerna.

11. SAMMANFATTNING

Fylkeskommunreformen framstår i Norge som en logisk följd av en mognadsprocess. Fylkeskommunen är nu en självständig politisk enhet, avskild från kommunerna. Fylkestinget väljs genom partipolitiska val. De folkvalda organen och förvaltningen är organiserade som i kommunerna. Budgeten är baserad på en direkt inkomstskatt. Fylkeskommunen skall dels ombesörja angelägenheter som är för resurskrävande för den enskilda kommunen, dels genom fylkesplaneringen bidra till den nödvändiga samordningen av statlig, kommunal och fylkeskommunal verksamhet i fylket och därigenom medverka till en ändamålsenlig totallösning. Undervisning, hälso- och sjukvård och vägar är fortfarande huvuduppgifter. Men nya insatser ryms inom begrepp som vuxenundervisning, kultur, fritid, miljövård och näringsliv.

Fylkeskommunens starka ställning följer inte bara av den formella strukturen och uppgiftsfördelningen. Den härleder sig också till det faktiska förhållande, som bl.a. följer av en väl utbyggd förvaltning med fackmässig expertis på många sätt. En stark fylkeskommun framstår i Norge inte som ett hot utan snarare som en garanti för en stark kommunalförvaltning genom ett samspel mellan kommuner och fylkeskommuner.

Alla politiska partier är också inställda på att bidra till en naturlig utveckling av fylkeskommunen med utgångspunkt från en klar gränsdragning rörande uppgifter, kompetens och ekonomi mellan kommunerna, fylkeskommunerna och den statliga förvaltningen.

Det kan konstateras att kommunerna tog emot nyordningen med en viss oro. De var i första hand oroliga

för att de skulle mista inflytandet över tre centrala och betydelsefulla verksamhetsgrenar som fylkeskommunen fick ansvaret för, nämligen hälso- och sjukvården, det gymnasiella skolväsendet och fylkesvägarna. Men oron har hittills, enligt samstämda uppgifter, visat sig vara i stort sett ogrundad. Visserligen uppstod på några orter vissa svårigheter, då fylkeskommunen den 1 januari 1977 övertog ansvaret för uppförande och drift av sjukhemmen. Men svårigheterna kunde i stort sett undanröjas genom konkreta avtal mellan kommunerna och fylkeskommunerna.

I det stora hela tycks man idag i Norge vara av den åsikten, att uppgifter och ansvar hittills har fördelats efter ett enkelt och naturligt mönster. Uppgiftsfördelningen mellan kommuner och fylkeskommuner har lättare kunnat avklaras, när den direkta ekonomiska bindningen mellan kommuner och fylkeskommuner upplöstes.

Det är närmast samordningsuppgiften i fylkesplaneringen, som kommunerna befarade skulle kunna utveckla sig till en onödig styrning och ett ingrepp i den kommunala verksamheten. Hittills har man inte registrerat några nämnvärda konfrontationer i förhållandet mellan fylkesplanerna och kommunplanerna, men här ligger latent ett problem. Det kan nämligen långt ifrån uteslutas att problem kan uppstå när kommunernas egna önskemål kan komma att bli satta åt sidan. Därför anses det särskilt viktigt att eventuella problemområden i översiktsplanerna blir omsorgsfullt diskuterade mellan samtliga berörda parter innan planbeslut fattas, så att konfrontationer senare kan undvikas. Från kommunalt håll har intagits en reserverad hållning till förslag till ny "planleggingslov", som man befarar skall gripa starkt in i kommunernas egna resurser och befogenheter rörande markanvändningen.

Det nya systemet i norsk kommunalförvaltning har baserats på ett omfattande utredningsarbete som har haft som grundförutsättning, att kommuner och fylkeskommuner är likvärdiga organ i lokalförvaltningen och att det kommunala självstyret inte bara skall upprätthållas, utan helst också utvecklas.

Införandet av direktva val, direkt beskattning och egen förvaltning för fylkeskommunen innebär inte att reformarbetet nu är avslutat. Det vidare arbetet med uppgifts- och funktionsfördelningen mellan staten, fylkeskommunerna och kommunerna pågår. Hovedkomiteen har framhållit att arbetsfördelningen inte kan avgöras en gång för alla. Frågan om en samhällsuppgift skall läggas till staten, fylkeskommunerna eller kommunerna är ett politiskt spörsmål som Stortinget vid varje enskilt tillfälle får ta ställning till. Hovedkomiteen går genom de enskilda departementet med sikte på att kartlägga vilka arbetsuppgifter som kan föras över till fylkeskommunerna och kommunerna. Huvudmålen är decentralisering, avbyråkratisering och förenkling. Det kan också bli ändringar i arbetsfördelningen mellan fylkeskommunerna och kommunerna. Vissa kontroversiella funktionsfrågor kan därvid skönjas. Detta hänger främst samman med en tendens att vilja lägga vissa kontrolluppgifter till fylkeskommunen med anledning av att "utbyggingsavdelningen" med sin fackmässiga kompetens idag sorterar under fylkeskommunen.

Beträffande fylkesmannaämbetet innebär de riktlinjer som har fastlagts för reformerna i lokalförvaltningen

att fylkesmannen skall vara regeringens representant i fylket. Fylkesmannen skall samordna statens verksamhet i fylket och fylkesmannaämbetet skall tillföras nya uppgifter i samband med delegering av myndighetsutövning.

I den övergångsfas som man fortfarande kan sägas befinna sig i när det gäller den totala demokratiserings-, decentraliserings- och förenklingsprocessen arbetar man fortlöpande med att dra upp klara gränslinjer, som också skall tillgodose möjligheterna att ta tillvara självständigheten som ett viktigt komplement till jämlikhetsprincipen. Hovedkomiteen har pekat på att kommunerna och fylkeskommunerna skall ha klart åtskilda uppgifter och att det är en statlig uppgift att utöva tillsyn och kontroll. Hovedkomiteen synes vara av den uppfattningen att det är möjligt att dra en logisk gräns mellan vad som är statens och fylkeskommunernas ansvar och vad som är kommunernas ansvar.

De grundläggande förutsättningarna i förhållandet mellan de tre förvaltningsnivåerna och den pågående demokratiseringsprocessen bygger helt på följande principer: När hänsynen till överordnad nationell politik och kontroll leder till att statsmakterna bör dra upp de politiska riktlinjerna för en verksamhet, bör beslutanderätten läggas till departementet eller till statliga organ på fylkesnivån (utan inslag av folkvalda element). När det däremot vid delegering av centrala statliga uppgifter till det lokala planet ligger ett överförande av politiska värderingar och avgöranden, bör uppgifterna föras över till politiska organ i fylkeskommunen och/eller kommunerna.
När uppgiften inte lämnar ett visst spelrum för en politisk vilja är uppgiften efter sin natur egentligen

inte en kommunal eller fylkeskommunal uppgift. För att ansvarsfördelningsprincipen skall kunna gälla fullt ut blir ett viktigt rättesnöre i det fortsatta reformarbetet att den instans, som åläggs ansvaret för en ny uppgift, också skall ha det ekonomiska underlaget för att lösa uppgiften.

Stortinget har dragit upp klara finansiella riktlinjer för reformer i lokalförvaltningen. Kort uttryckt går dessa riktlinjer ut på att fylkeskommunernas och kommunernas andel av de samlade skatteintäkterna skall ökas i sådan omfattning, att alla statliga driftbidrag till fylkeskommunal och kommunal verksamhet kan tas bort. Investeringsbidrag skall emellertid behållas i nödvändig utsträckning. Ett sådant system skulle leda till stora förenklingar, men anses också kunna leda till en utvidgning av den fylkeskommunala och kommunala självstyrelsen.

VISSA KÄLLOR:

NoU-utredningar rörande reformer i lokalförvaltningen

NoU 1972:13	Valg av fylkesting
NoU 1973:29	Overføring av arbeidsoppgaver til fylkene.Kommmunal.
NoU 1974:34	Overføring av arbeidsoppgaver til fylkene.Samferds.
NoU 1974:53	Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen
NoU 1974:5	Lokalutvalg i kommunene
NoU 1975:6	Innføring av direkte fylkesskatt og revisjon av skatteutjamningen
NoU 1975:29	Tiltak for å styrke forvaltningen av mindre kommuner
NoU 1976:17	Den lokale statsforvaltning
NoU 1976:47	Miljøvernpolitikken
NoU 1977: 1	Ny planleggingslov
NoU 1977:34	Folkevalgtes arbeidsvilkår og økonomiske vilkår
NoU 1978: 7	Nemnder på fylkesplan
Nou 1979:44	Nytt inntektssystem for fylkeskommunene

Norske Kommuners Sentralforbund : KT-rapporter med anknytning till reformer i lokalförvaltningen

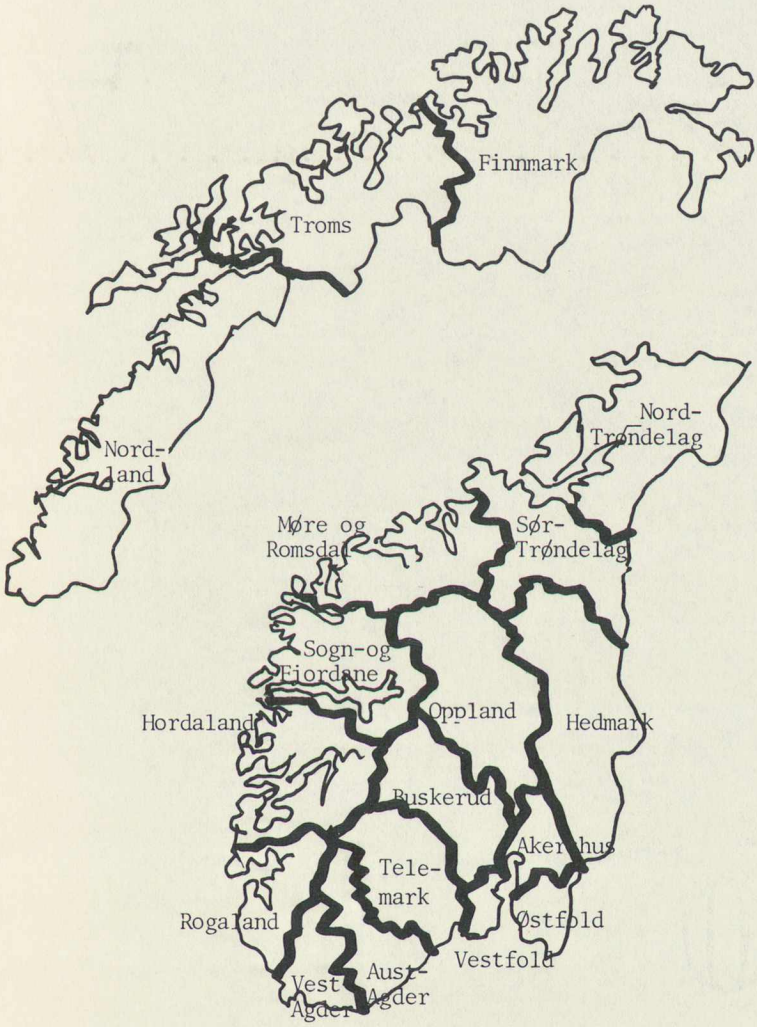
3/75	Organisasjonsmønster for fylkeskommunenes administrasjon
5/75	Oppgave og utgiftsfordelning m.v. i samferdselssektoren
11/75	Reformer i Helse-og socialsektoren
1/76	Langtidsbudsjettering og langtidsplanlegging
4/76	Reglement for fylkesting og fylkesutvalg-Normalforeskrifter for fylkesrådmenn
6/76	Veileder i kommunal planlegging i helse-og sosialsektoren
7/76	Anlegg og drift av sykehjem
2/77	En vurdering av nemndstrukturen i norske kommuner
4/77	Undervisningssektoren: Oppgave-og utgiftsfordelingen mellom kommuner, fylkeskommuner og stat
2/78	Teknisk administrasjon i kommunene
1/79	Vurdering av administrasjonsordningen i kommunene

St. meldinger:

nr 27 (71-72)	Om regionapolitikken, lands-og landsdelsplanleggingen jämte tilläggsmeld.nr 50(72-73)
nr 31 (74-75)	Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen
nr 76 (75-76)	Om organisering av trafikksäkerhetsarbetet
nr 86 (75-76)	Om reformer i samferdselssektoren
nr108 (76-77)	Om viksomheten i Distriktenes Utbyggingsfond
nr 25 (77-78)	Om regional planlegging og forvaltning av naturresursene
nr 40 (78-79)	Den lokale statsforvaltning
nr 23 (79-80)	Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger inom Miljøverndepartementets myndighetsområde

Bilaga 1

NORGES FYLKESKOMMUNER



Bilaga 2

LOV OM FYLKESKOMMUNER

av 16. juni 1961 nr. 1
om fylkeskommuner,
med endringer, sist ved lov av 26. mai 1978 nr. 30

Kapittel 1.

Lovens virkefelt og ordningen av styret i fylkeskommunene.

§ 1. Denne lov gjelder for fylkeskommuner og gir regler om de fylkeskommunale saker som det ikke er særlige bestemmelser for i andre lover.

§ 2.[1]) Hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune.

§ 3. Endring av fylkeskommuners navn fastsettes ved lov. Kongen kan likevel beslutte endring av skrivemåten når dette ikke har betydning for uttalen. Fylkestinget skal ha hatt anledning til å uttale seg før endring blir gjort.

§ 4.[2]) I hver fylkeskommune skal det være fylkesting, fylkesutvalg, fylkesordfører og fylkesrådmann.

§ 5.[3]) Fylkestinget velges av de stemmeberettigede innbyggere i fylkets kommuner etter de regler som er fastsatt i lov. Valget gjelder for fire år regnet fra 1. januar året etter det år valget er holdt.

Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall som fastsettes slik:

I fylkeskommuner	med ikke over 100 000	innb.	minst 25 og høyst 35
Over 100 000	men ikke over 150 000	innb.	minst 31 og høyst 45
Over 150 000	men ikke over 200 000	innb.	minst 39 og høyst 55
Over 200 000	men ikke over 300 000	innb.	minst 49 og høyst 71
Over 300 000		innb.	minst 63 og høyst 85

Fylkestinget fastsetter medlemstallet innen de grenser som er nevnt i annet ledd på grunnlag av innbyggertallet i fylkeskommunen ved nest siste årsskifte.

Dersom[2]) et medlem av fylkestinget mister sin stemmerett i fylkeskommunen eller blir fylkesrådmann eller dennes stedfortreder, fylkesmann, fylkeskontorsjef, leder av fylkets utbyggingsavdeling, fylkesskolesjef, vegsjef, fylkets sykehussjef eller revisor i fylkeskommunen eller ved fylkeskommunal bedrift, trer det endelig ut av fylkestinget.

Fylkestinget kan for en bestemt tid eller for resten av valgperioden etter søknad frita for vervet som medlem av fylkestinget den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet kan skjøtte sine plikter i dette vervet.

---

[1]) Lov av 21. juni 1968 nr. 2 II.
[2]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[3]) Lov av 14. juni 1974 nr. 40 IV.

§ 6.[1]) Fylkesutvalget[2]) skal ha så mange medlemmer som det hele tall en får ved å dele fylkestingets medlemstall med 4. Blir det framkomne tall et like tall, forhøyes det med 1. Medlemstallet skal likevel ikke være høyere enn 15.

Personer som skal avlegge regnskap for fylkeskommunen, kan ikke velges til medlem av fylkesutvalget.

Rett[2]) til å kreve seg fritatt for valg til medlem av fylkesutvalget har den som har gjort tjeneste som medlem de siste fire år eller som har fylt 60 år innen utgangen av det år fylkestingsvalget er holdt. Den som vil kreve seg fritatt, må senest i det møte medlemmene skal velges, sette fram krav om det til formannen.

Et medlem som kommer i slik stilling som nevnt i annet ledd, trer endelig ut av fylkesutvalget.

Fylkestinget[3]) kan for en bestemt tid eller for resten av valgperioden etter søknad frita for vervet som medlem av fylkesutvalget den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet kan skjøtte sine plikter i dette vervet.

§ 7. Medlemmer[4]) av fylkesutvalget og varamenn for disse velges av og blant medlemmene av fylkestinget innen utgangen av det år fylkestingsvalget er holdt. Møtet kalles sammen av den tjenestegjørende fylkesordfører med høvelig varsel. Valget gjelder for fire år regnet fra 1. januar året etter det år valget er holdt.

Valget[5]) foregår som forholdsvalg hvis noe medlem krever det. I så fall gjelder bestemmelsene om kommunestyrevalg i loven om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg § 13 nr. 1 bokstavene b og c, i bokstav d om at en liste ikke kan ha forslagsstiller felles med andre lister, bokstav e, § 29 nr. 2, nr. 3 første ledd første og tredje punktum, tredje ledd, nr. 4 og nr. 5, § 30 første ledd, § 33 fjerde ledd, § 34 og § 35 tilsvarende. Den begrensning i adgangen til kumulering ved oppstilling av listen som er fastsatt i § 13 nr. 1 bokstav c første punktum, gjelder likevel ikke. Er en kandidat ført opp på flere lister, velger han hvilken liste han vil stå på. Stemmeseddelen trenger ikke ha med kandidatnavn. Stemmesedler uten kandidatnavn anses å inneholde det/de navn som er oppført i vedkommende valgliste.

Blir det ikke satt fram krav om forholdsvalg, velges medlemmene av fylkesutvalget og varamenn for disse ved flertallsvalg. Bestemmelsene i lov om kommunevalg § 38 post 2 og 3 gjelder da tilsvarende.

— — — — — —[2])

---

[1]) Lov av 15. desember 1967 nr. 3.
[2]) Lov av 14. juni 1974 nr. 40 IV.
[3]) Lov av 19. juni 1970 nr. 53 II.
[4]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[5]) Lov av 15. desember 1978 nr. 85.

§ 8. Fylkestinget velger blant fylkesutvalgets medlemmer fylkesordføreren og en varaordfører. Valget holdes som annen sak på den samling som er nevnt i § 7 og gjelder til et nyvalgt fylkesting har valgt ny fylkesordfører og varaordfører.

Den som har vært fylkesordfører de fire siste år , kan unnslå seg for å velges igjen for de fire følgende år. Vil han kreve seg fritatt, må han sette fram krav om det senest i det møte der fylkesordfører skal velges.

Hvis ved første avstemning under valg på fylkesordfører eller varaordfører ingen får flertall av de stemmer som er gitt, holdes ny avstemning. Ved denne avstemning regnes den for valgt som har flest stemmer (enkelt flertall). Hvis flere har fått samme stemmetall, avgjøres valget ved loddtrekning.

Fylkestinget[1]) kan for resten av valgperioden etter søknad frita for vervet som fylkesordfører eller varaordfører den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet kan skjøtte sine plikter i dette vervet.

§ 9. Er tallet på varamenn til fylkesutvalget eller på en gruppes varamenn blitt utilstrekkelig, kan fylkestinget ved flertallsvalg velge en eller flere faste eller midlertidige varamenn — i tilfelle i den gruppe det gjelder.

Trer fylkesordføreren midlertidig eller endelig ut av tjeneste i løpet av den tid han er valgt for, blir varaordføreren fylkesordfører, og fylkestinget velger midlertidig eller endelig en ny varaordfører. Fylkesutvalget kan etter reglene i § 24 foreta dette valg, som da skal gjelde for den tid fylkesordføreren er fraværende men ikke lenger enn til det på førstkommende samling av fylkestinget blir holdt nytt valg.

Kapittel 2.

Formene for fylkestingets og fylkesutvalgets virksomhet.

§ 10. Fylkestinget og fylkesutvalget tar sine avgjørelser i møte under ledelse av fylkesordføreren eller varaordføreren. Har begge forfall, velges en ordstyrer for anledningen med enkelt flertall blant de møtende medlemmer. Får flere samme stemmetall, avgjøres valget ved loddtrekning.

§ 11. Fylkesordføreren[2]) kaller sammen fylkestinget til samling når han finner det påkrevd, når fylkesutvalget vedtar det, eller når Kongen krever det. Fylkesutvalget fastsetter tid og sted der samlingen skal holdes, hvis fylkestinget ikke har gjort det.

Innkalling[2]) til samling av fylkestinget skal med høvelig varsel

---

[1]) Lov av 19. juni 1970 nr. 53 II.
[2]) Lov av 25. mars 1977 nr. 26.

gjøres alminnelig kjent i fylkeskommunen ved kunngjøring på den måte som fylkestinget bestemmer.

Avtrykk[1]) av saker som legges fram til behandling, skal om mulig sendes medlemmene av fylkestinget minst 8 dager før samlingen. Fylkesutvalgets budsjettforslag, jfr. § 23, skal alltid sendes fylkestingets medlemmer i god tid og minst 8 dager før samlingen. I reglement, jfr. § 20, kan disse frister fastsettes til 14 dager. Samtidig[4]) med utsendelsen skal avtrykk av sakene legges ut til ettersyn på steder som er nevnt i kunngjøringen.

§ 12.[2]) Fylkesutvalget trer sammen etter innkalling fra fylkesordføreren når det er bestemt i lov, når fylkesordføreren finner det påkrevd eller når minst en tredjedel av fylkesutvalgets medlemmer krever det.

§ 13. Fylkestinget og fylkesutvalget kan ikke gjøre noe gyldig vedtak uten at minst to tredjedeler av medlemmene er til stede.

§ 14.[2]) Fylkestingets møter holdes for åpne dører når ikke annet er vedtatt for noen enkelt sak. Forhandlinger om dette føres for lukkede dører når møtestyreren krever det eller fylkestinget vedtar det.

§ 15. På samling i fylkestinget kan også saker som ikke er nevnt i innkallingen, behandles når fylkestinget vedtar det.

Hvert medlem av fylkestinget kan stille spørsmål til fylkesordføreren i saker som ikke er nevnt i innkallingen. Slike spørsmål må stilles før siste møtedag. Fylkesordføreren kan vente med å svare til et senere møte under samme samling.

§ 16.[3]) Om inhabilitet for medlemmene av fylkestinget og fylkesutvalget gjelder bestemmelsene i kapittel II i forvaltningsloven.

Innhabilitet[5]) inntrer ikke ved valg til offentlige tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjørelse o. l. for slike verv.

Forsamlingen kan frita et medlem for å være med i en sak når medlemmet ber om det og sier fra på forhånd at det av personlige grunner ikke finner det riktig å ta del i behandlingen av saken.

§ 17. For at vedtak av fylkestinget eller fylkesutvalget skal være gyldig, kreves at det er gjort med flertall av de stemmer som er gitt. når ikke annet er fastsatt i lov.

---

[1]) Lov av 15. desember 1967 nr. 3.
[2]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[3]) Lov av 19. juni 1969 nr. 54 III.
[4]) Lov av 25. mars 1977 nr. 26 b.
[5]) Lov av 27. mai 1977 nr. 40 II 5.

Står stemmene likt gjør fylkesordførerens (møtestyrerens) stemme utslaget unntatt ved valg eller ansettelse av tjenestemenn. Bortsett fra valg av medlemmer av fylkesutvalget og varamenn for disse etter § 7 og § 9, av fylkesordfører og varaordfører etter § 8 og § 9, av ordstyrer etter § 10 og av oppmann etter § 18 gjelder følgende regler for valg som fremmes som flertallsvalg og for ansettelse av tjenestemenn:

Hvis ved første avstemning ingen får flertall av de avgitte stemmer holdes ny avstemning. Ved denne regnes den for valgt eller ansatt som har fått flest stemmer. Det kan før ny avstemning gjøres vedtak om at det bare skal stemmes på to eller flere av dem som ved første avstemning fikk høyeste stemmetall. Hvis valget eller ansettelsen fremdeles ikke er avgjort, fordi flere har fått like mange stemmer, treffes avgjørelsen ved loddtrekning.

Valg etter bestemmelsene i denne lovs §§ 28, 30 og 32 skal være forholdsvalg, når noe medlem krever det. I så fall gjelder bestemmelsene i § 7 annet ledd tilsvarende. Valg etter bestemmelser i andre lover holdes som forholdsvalg, når et medlem krever det, dersom vedkommende lovs egne bestemmelser ikke er til hinder for det eller fører til at forholdsvalg ikke passer. Om dette er tilfelle, blir avgjort av vedkommende departement.[1])

§ 18. Når forslag om

1. å ta opp lån,
2. å kjøpe eller avhende fast eiendom,
3. å bevilge nye årlige lønninger eller andre nye varige årsutgifter,
4. å avstå noen av fylkeskommunens rettigheter,
5. nye tiltak eller betydelig utviding av eldre

er vedtatt med mindre enn to tredjedeler av de stemmer som er gitt, skal det holdes ny avstemning om saken, men ikke i samme møte. Får noe forslag ikke minst to tredjedeler av stemmene da heller, skal vedtaket legges fram for Kongen til avgjørelse etter § 62, når mindretallet krever det i møtet med alminnelig flertall seg imellom. Står stemmene likt ved avstemningen innen mindretallet, er fylkesordførerens (møtestyrerens) stemme avgjørende om han hører til mindretallet. Ellers velger mindretallet før avstemningen en oppmann, hvis stemme gjør utslaget om stemmene står likt. Oppmannen velges med enkelt flertall. Har flere fått samme stemmetall, avgjøres valget ved loddtrekning.

§ 19. Hvis medlemmer av fylkestinget eller fylkesutvalget dør, trer ut eller får varig forfall, trer varamenn inn i deres sted i den nummerorden de er valgt.

---

[1]) Kommunaldepartementet.

Ved innkalling av varamenn til møte eller til behandling av en enkelt sak følges likeledes så vidt mulig nummerordenen.

Utfylling[1]) av fylkestinget skal skje ved varamenn av den gruppe som på grunn av avgang eller forfall ikke er fulltallig. Det samme gjelder varamenn til fylkesutvalget, dersom dette er sammensatt ved forholdsvalg.

§ 20. Ved møte i fylkestinget og fylkesutvalget føres bok over forhandlingene. Møtestyreren og minst 2 andre medlemmer skriver under forhandlingsboka for hvert møte.

Fylkestinget[2]) fastsetter i reglement nærmere regler for fylkestingets og fylkesutvalgets virksomhet. Reglementet må gis en form og et innhold som departementet finner å kunne godkjenne.

Departementet[2]) kan gi forskrifter om oppbevaring og ordning av og tilsyn med fylkeskommunens arkiver. Det kan bestemme at en fylkeskommune innen en nærmere fastsatt frist skal ha innredet rom der arkivsakene kan bli betryggende oppbevart. Videre kan departementet bestemme at eldre arkivsaker som ikke er i bruk, skal sendes inn til et statsarkiv hvis de ikke oppbevares på betryggende måte.

Kapittel 3.

Fylkestingets og fylkesutvalgets virkeområde.

§ 21. Fylkestinget[3]) har bevilgnings- og beskatningsretten og tar sammen med fylkesutvalget hånd om fylkeskommunens saker innen de grenser som gjeldende lov tilsier.

Fylkestinget utfører dessuten de offentlige gjøremål som lov ellers legger på det, skaffer de opplysninger og gir de uttalelser som departementet krever.

Fylkestinget handler ellers på fylkeskommunens vegne i alle tilfelle der avgjørelsen av en sak ikke er lagt til annen myndighet ved lov eller etter vedtak av fylkestinget (jfr. kapittel 4).

§ 22.[4]) Fylkestinget skal innen den frist som fastsettes med hjemmel i skatteloven § 139, gjøre vedtak i budsjettform om fylkeskommunens inntekter og utgifter i det kommende budsjettår, jfr. kap. 7.

Fylkesutvalget bestemmer innen hvilken frist budsjettforslagene fra de forskjellige forvaltningsgrener og fra rådmannen skal være avgitt.

---

[1]) Lov av 14. juni 1974 nr. 40 IV.
[2]) Lov av 25. mars 1977 nr. 26.
[3]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[4]) Lov av 21. mai 1976 nr. 30.

Fylkeskommunens regnskaper i revidert stand og en redegjørelse for årsakene til mulige uoverensstemmelser mellom fylkestingets bevilgning og regnskapet, skal legges fram for fylkestinget.

§ 23. Fylkesutvalget[1]) fører tilsyn med fylkeskommunens forvaltning og skal herunder:

1. Behandle fylkesrådmannens budsjettforslag og forslag til skattevedtak og sette opp slike forslag til fylkestinget.
2.[2]) Føre tilsyn med at fylkeskommunens regnskapsvesen til enhver tid er i god orden, at regnskapet med redegjøringer og driftsberetninger blir levert i rett tid, og at regnskapene uten opphold blir lagt fram for revisor.
3. Legge regnskapene fram for fylkestinget med innstilling dersom dette ikke har satt ned særskilt utvalg til å forberede desisjonssaker, og føre tilsyn med at poster som er desidert til ansvar, blir rettet uten opphold.
4. Føre — eller sørge for — tilsyn med at fylkestingets og fylkesutvalgets vedtak blir etterkommet, der dette tilsyn ikke er lagt til statstjenestemenn eller lovbestemt styre, og at fylkeskommunens arbeider og gjøremål blir fremmet på en tjenlig måte for fylkeskommunen.

Fylkestinget[2]) treffer bestemmelse om fylkesutvalgets plikt til å utrede og gi innstilling i saker som skal behandles av fylkestinget.

Fylkesutvalget utfører dessuten de offentlige gjøremål som lov legger på det, skaffer de opplysninger og gir de uttalelser som departementet krever.

Er det lagt til fylkesutvalget å gjøre vedtak i en sak, kan det likevel kreve fylkestingets avgjørelse i saken.

§ 24. Fylkesutvalget kan avgjøre saker som fylkestinget ellers skal gjøre vedtak om, når det finnes helt påkrevd å få saken avgjort før samling av fylkestinget til behandling av andre saker blir holdt og det enten ikke er tid til å kalle inn fylkestinget eller saken ikke er så viktig at det bør kalles inn. Melding[2]) om vedtaket forelegges snarest mulig for fylkestinget.

§ 25. (Opphevet ved lov av 7. mars 1975 nr. 3).

Kapittel 4.
Overføring av fylkestingets myndighet og plikter. Utvalg, styrer, råd og komitéer.

§ 26. Fylkestinget kan for enkelt høve eller ved vedtekt overdra til fylkesutvalget å gjøre vedtak i saker som fylkestinget etter denne lov har myndighet til å behandle, dersom det ikke gjelder saker som nevnt under nr. 1—9 nedenfor:

[1]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[2]) Lov av 25. mars 1977 nr. 26.

9[1].)Saker om å bestemme om anvisningsmyndighet skal utøves av andre enn fylkesrådmannen og å gi slik myndighet.

§ 27. Fylkestinget kan opprette faste utvalg for fylkeskommunale formål eller for avdelinger av den fylkeskommunale virksomhet som ikke ved lov er lagt under eget styre.

Fylkestinget fastsetter ved alminnelige forskrifter området for den virksomhet disse utvalg skal ha. Gjøremål som etter denne lov kan legges til fylkesutvalget, kan også legges til faste utvalg; dette gjelder likevel ikke ansettelse av administrasjonssjef.

§ 28. Fylkestinget fastsetter hvor mange medlemmer det skal være i hvert av de faste utvalg. Dersom fylkestinget ikke bestemmer noe annet, avgjør fylkesutvalget hvem som skal være formann og varaformann.

Medlem av fylkesutvalget kan ikke velges inn i slikt utvalg som er nevnt i § 26 nr. 5.

§ 29. Formannen kaller sammen utvalget når han finner det påkrevd eller når utvalget vedtar det. Vedtak gjøres med flertall av de stemmer som gis. Står stemmene likt, gjør formannens stemme utslaget. Ved valg gjelder bestemmelsene i § 17 tredje og fjerde ledd slik at det skal være forholdsvalg når noe medlem krever det — og ved ansettelse gjelder bestemmelsene i § 17 tredje ledd.

Det føres bok over utvalgets forhandlinger, og utskrift sendes fylkestinget slik som dette fastsetter.

§ 30. For fylkeskommunal bedrift kan fylkestinget opprette en driftsledelse som består av styre eller av styre og råd.

For bedrift som forutsettes ikke å trenge stadig tilskudd av fylkeskassen til driftsutgifter utenom renter, kan fylkestinget overdra til styret eller til styre og råd den myndighet som kan overdras til fylkesutvalget. Til styre og råd kan det også overdra avgjørelsesmyndigheten i de saker som er nevnt i § 26 nr. 1 bokstav b og nr. 8 og § 41.

Består driftsledelsen både av styre og råd, avgjør fylkestinget hvordan styret og rådet skal settes sammen og fastsetter i alminnelige forskrifter hvilke gjøremål de skal ha og forholdet mellom dem. Består driftsledelsen bare av styre, avgjør fylkestinget hvordan dette skal settes sammen.

Fylkestinget velger medlemmene i den utstrekning det ikke har overlatt valget til andre. Består driftsledelsen av styre og råd, velger rådet de styremedlemmer som skal settes inn ved valg, så langt fylkestinget ikke selv har gjort det eller overlatt valget til andre. Fylkestinget fastsetter i tilfelle medlemmenes godtgjøring.

Administrerende direktør (driftslederen) kan velges til medlem,

---

[1]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.

men han kan ikke ha stemmerett i styret eller rådet. Kasserer og revisor i bedriften kan ikke være medlem av styret eller rådet.

Driftsledelsen[1]) gir innberetning til fylkesutvalget hvert kvartal. Regnskapsåret skal være det samme som bestemt for fylkeskommunale budsjetter.

§ 31. To eller flere fylkeskommuner kan opprette et eget styre til å løse en felles oppgave. Til dette styre kan fylkeskommunene overdra den myndighet de blir enige om, når annet ikke er fastsatt i lov. Slikt felles styre kan også opprettes av en eller flere fylkeskommuner sammen med en eller flere herreds- og bykommuner.

Når[2]) forholdene gjør det nødvendig, kan Kongen pålegge to eller flere fylkeskommuner å samarbeide om løsning av oppgaver av felles interesse, herunder å medvirke til slik forberedende utredning og planlegging som samarbeidet vil kreve. Slikt pålegg kan også gis om samarbeid mellom en eller flere fylkeskommuner og en eller flere herreds- og bykommuner. Blir det etter utredning og planlegging etter pålegg som nevnt, eller iverksatt av fylkeskommunene og kommunene av eget tiltak, ikke enighet om valg av løsning av den eller de oppgaver samarbeidet skal omfatte, eller om fordelingen av utgiftene mellom de deltakende fylkeskommuner og herreds- og bykommuner, kan Kongen bestemme hvilken løsning som skal velges, og hvordan utgiftene skal fordeles. Han bestemmer for øvrig i hvilke former og på hvilke nærmere vilkår samarbeidet skal foregå. For beslutning om samarbeid etter bestemmelsene i dette ledd tas, skal fylkestingene i de fylker og kommunestyrene i de kommunene som berores av samarbeidet, gis høve til å uttale seg.

Bestemmelsene[2]) i § 30 om kasserer og revisor gjelder tilsvarende for samarbeidsordninger etter første og annet ledd.

§ 32. Fylkestinget og fylkesutvalget kan nevne opp komitéer til å forberede saker og til å utføre særskilte verv.

§ 33. Ingen kan være medlem av utvalg, styre, råd eller komité når han er fradømt stemmerett i offentlige saker.

Om[3]) inhabilitet for medlemmer av utvalg, styre, råd og komité og om fritak for å delta i behandlingen av en sak, gjelder samme bestemmelser som for fylkestinget og fylkesutvalget, jfr. § 16.

Kapittel 5.

Fylkesordføreren. Fylkeskommunale tjenestemenn.[1])

§ 34. Som leder av møte i fylkestinget og fylkesutvalget håndhever fylkesordføreren forretningsordenen og gjeldende lovs bestemmelser om det som kreves til gyldig vedtak.

---

[1]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[2]) Lov av 10. juni 1977 nr. 79 II.
[3]) Lov av 27. mai 1977 nr. 40 II 5.

Fylkesordføreren står for føringen av forhandlingsboka.

§ 35. Fylkesordføreren kan delta i alle utvalgs, komitéers, styrers og råds forhandlinger, men kan ikke stemme uten at han er valgt til medlem.

§ 36[1].) Fylkesordføreren er fylkeskommunens rettslige representant. Han underskriver på fylkeskommunens vegne i alle tilfelle der denne myndighet ikke er ført over til andre.

§ 37.[1]) Fylkesordføreren drar omsorg for at saker som behandles av fylkesting og fylkesutvalg er forsvarlig forberedt. Han sørger for at underretning om vedtak blir sendt rette vedkommende uten unødig opphold og legger vedtaket fram til godkjenning dersom godkjenning trengs. Fylkesordføreren sørger for at fylkestingets og fylkesutvalgets bøker og dokumenter holdes forsvarlig oppbevart og ordnet.

§ 38.[1]) I alle fylkeskommuner skal det ansettes fylkesrådmann. Dersom fylkestinget bestemmer det, kan det ansettes flere fylkesrådmenn.

Fylkesrådmannen ansettes etter offentlig lysing. Fylkeskasserer eller revisor i fylkeskommunen kan ikke konstitueres som fylkesrådmann i dennes fravær.

Fylkestinget fastsetter fylkesrådmannens lønn og øvrige vilkår og sikrer ham og i tilfelle hans gjenlevende ektefelle og barn under 18 år pensjon.

Blir fylkesrådmannen sagt opp, kan han bringe vedtaket om dette inn for departementet, som kan godkjenne eller forkaste det.

Fylkesrådmannen skal føre det nærmeste tilsyn med fylkeskommunens hele forvaltning og særlig med penge- og regnskapsvesenet, gi forslag til fylkeskommunens budsjetter og skattevedtak, og ellers uttale seg om den finansielle side av de saker som ligger fore.

Er det ansatt flere fylkesrådmenn, skal den ene av dem føre tilsyn, gi budsjettforslag og uttalelser som foran nevnt, mens den eller de andre rådmenn skal ha det nærmeste tilsyn med de grener av forvaltningen som hører under dem. Fylkestinget gir nærmere forskrifter om dette, og om vedkommende rådmann også skal ha arbeid med andre fylkeskommunale saker.

Fylkesrådmannen har anvisningsmyndighet så langt fylkestinget ikke har ført den over til andre. Har fylkestinget gitt anvisningsmyndighet til andre, brukes den alltid under tilsyn av rådmannen.

§ 39.[1]) Fylkesrådmannen skal være med i fylkestingets og fylkesutvalgets møter og har her talerett og forslagsrett. Han kan delta i forhandlinger i utvalg, komitéer, styrer og råd, men han kan ikke stemme uten at han er valgt til medlem.

---

[1]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.

§ 40. I hver fylkeskommune skal det ansettes en fylkeskasserer. Dessuten skal det ansettes en regnskapskyndig revisor til å revidere fylkeskommunens regnskaper. For fylkeskommunal bedrift kan det ansettes særskilt revisor.

§ 41. Fylkestinget kan ellers opprette de stillinger som til hver tid finnes nødvendige av hensyn til fylkeskommunale saker og arbeider, og oppheve stillinger.

§ 41 a.[1]) Om inhabilitet for fylkeskommunale tjenestemenn gjelder samme bestemmelser som for fylkestinget og fylkesutvalget, jfr. § 16.

Kapittel 6.

Særskilte bestemmelser om medlemmer av fylkestinget, fylkesutvalget m. v.

§ 42. Alle fylkestingets medlemmer unntatt fylkesordføreren er pliktige til for sin tjenestetid å ta mot valg til utvalg, råd og komitéer som settes ned etter §§ 27, 30 og 32. Enhver kan likevel unnslå seg for å være medlem av flere enn to faste utvalg samtidig.

Fylkesordføreren og fylkesutvalgets medlemmer er så lenge de gjør tjeneste, fritatt for alle andre ombud som ikke er lagt på dem ved lov eller ved bestemmelser som fylkestinget eller fylkesutvalget har godtatt.

§ 43. Hvis et medlem uten å ha gyldig forfall unnlater å komme til rett tid til et møte som er lovlig kalt sammen, eller forlater møtet uten gyldig forfall, kan vedkommende forsamling ilegge medlemmet en bot. Boten kan være fra 20 til 50 kroner og betales til fylkeskassen.

§ 44. Medlem som er til stede i fylkestinget, fylkesutvalget, utvalg, styre, råd eller komité når en sak blir tatt opp til avstemning, er pliktig til å stemme.

Ved valg regnes blank stemmeseddel som avgitt stemme.

§ 45. Medlemmer av fylkestinget og fylkesutvalget har rett til skyss- og kostgodtgjøring av fylkeskassen. Fylkestinget fastsetter godtgjøringen.

Fylkestinget[2]) kan vedta at også andre fylkeskommunale tillitsmenn skal ha skyss- og kostgodtgjøring av fylkeskassen for reiser i fylkeskommunale ærend.

— — — — — —[3])

§ 46.[2]) Fylkestinget[4]) kan vedta at fylkeskommunale tillitsmenn skal ha godtgjøring av fylkeskassen for sitt arbeid. Lovbestemte medlemmer av fylkeskommunale organer og personer som har lovbestemt plikt til å være til stede i møter i fylkeskommunale organer kan ikke tilstås godtgjøring for arbeidet i disse verv.

---

[1]) Lov av 19. juni 1969 nr. 54.
[2]) Lov av 15. desember 1967 nr. 3.
[3]) Tredje ledd opphevet ved lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[4]) Lov av 19. juni 1970 nr. 53 II.

Likeså kan fylkestinget vedta at fylkeskommunale tillitsmenn skal få erstatning av fylkeskassen for tap av ordinær arbeidsinntekt som en følge av vervet, og for utgifter til stedfortreder som utøvelsen av vervet nødvendiggjør. Det kan i tilfelle ikke ytes større erstatning pr. dag enn et beløp som fylkestinget bestemmer, og som ikke må være høyere enn et beløp som fastsettes av Kongen.

Fylkestinget kan vedta at erstatning skal kunne ytes ut over det beløp som det har bestemt i medhold av annet ledd, dersom kravet om erstatning er legitimert. For slik utvidet erstatning skal fylkestinget i tilfelle fastsette et høyeste beløp pr. dag.

Blir et krav om erstatning ikke imøtekommet, avgjør fylkesutvalget det med endelig virkning.

Fylkeskommunale tillitsmenn kan ikke få godtgjøring av fylkeskassen i andre former eller etter andre regler enn fastsatt i denne og foregående paragraf.

Kapittel 7.

Fylkeskommunens økonomiske forvaltning.

§ 47. Fylkeskommunens budsjett, som er en plan for utgifter og inntekter i tidsrommet 1. januar—31. desember (budsjettåret), behandles på den måte som er fastsatt i § 22.

Budsjettet skal svare til de utgifter og inntekter som det virkelig kan regnes med og er bindende for forvaltningen i budsjettåret. Det må ikke brukes mer enn opprinnelig bevilget på de enkelte utgiftsposter uten at det på forhånd er gitt tilleggsbevilgning.

Budsjettet må være fullstendig. Det skal ha med alle utgifter og inntekter i budsjettåret. — — — — — — — — [1])

Har siste årsregnskap gitt underskudd, føres det opp på budsjettet til dekning. Under rent særlige forhold kan likevel departementet samtykke i at dekningen blir fordelt over flere år. Har siste årsregnskap gitt overskudd, tas det til inntekt på budsjettet. Det må brukes til kapitalformål — under dette avsetning til kapitalfond, styrking av kontantbeholdningen (driftsfond), ekstraordinære gjeldsavbetalinger og avskrivninger — eller til dekning av udekket underskudd fra tidligere eller løpende budsjettår.

Ved siden av årets utgifter kan på budsjettet føres opp avsetning til:

1. kapitalfond og fond til bestemte formål, selv om disse ikke forutsettes å kreve utbetaling i budsjettåret,
2. fond til styrking av kontantbeholdningen (driftsfond).

Avsetning til kapitalfond bør gjøres for at fylkeskommunen i størst

[1]) Opphevet ved lov av 25. mars 1977 nr. 26.

mulig utstrekning skal kunne dekke sitt kapitalbehov uten å ta opp lån. Det kan også opprettes fond til bestemte formål når det er på det rene at fylkeskommunen står framfor oppgaver som det ikke kan eller bør tas opp lån til, og som vil kreve så store utgifter at en ikke kan regne med at de blir dekket på et enkelt års budsjett. De beløp som er satt av til fond som er nevnt i første og annet punktum, må senest ved avslutningen av regnskapet for vedkommende år settes inn i bank eller anbringes som bestemt for umyndiges midler, likevel slik at når det gjelder anbringelse i fast eiendom, kan det alltid lånes ut opptil 6/10 av pantets verdi. Bestemmelsen i foregående punktum gjelder så langt det ikke av hensyn til mulig underskudd på regnskapet er nødvendig å gjøre om fondsavsetningen. Fond som er endelig satt av etter reglene i tredje punktum, kan fylkestinget ikke senere rå over til andre formål — hverken endelig eller midlertidig — uten samtykke av Kongen. De beløp som brukes av kapitalfondet, bør søkes ført tilbake til dette.

I[1]) budsjettet skal være medtatt de utgifter som skal dekkes av lånemidler eller andre kapitalinntekter, som opplagte fond, inntekter ved salg av faste eiendommer eller verdipapirer. Slike inntekter må ikke nyttes til dekning av budsjettets alminnelige løpende utgifter.

Tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte budsjett i løpet av budsjetterminen må ikke gis uten at det er nødvendig. Slike[1]) bevilgninger behandles av de fylkeskommunale myndigheter i samme former som budsjettet, jfr. likevel § 26 nr. 8, og det skal gå fram at bevilgningen gjelder utgiftsøkning i forhold til det vedtatte budsjett. Bestemmelsene i § 11 om utlegging av avtrykk og i § 22 om behandlingen gjelder likevel ikke. Tilleggsbevilgninger (utenom anslagsposter) og bevilgninger til formål utenom budsjettet må ikke gis uten at det samtidig blir gjort vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett. Når særlige forhold gjør det nødvendig, kan departementet tillate unntak fra denne regel.

Departementet[2]) kan fastsette forskrifter for oppstilling av budsjettet, for tilleggsbevilgninger og for bevilgninger til formål utenom det vedtatte budsjett og for avsetning og disponering av fond.

§ 48. En fylkeskommune kan ta opp lån:

1. til rentable formål, når en må regne med at vedkommende tiltak selv kan forrente og avdra lånet, og dette ikke er så stort at det står i misforhold til fylkeskommunens økonomiske evne,

---

[1]) Lov av 25. mars 1977 nr. 26.
[2]) Kommunaldepartementet.

2. til andre formål når de har varig verdi eller er helt uforutsett, og når tiltaket og lånet må anses påkrevd, og tiltaket ikke kan vente til fylkeskommunen helt eller delvis kan skaffe de nødvendige midler ved avsetning av fond,
3. til midlertidig drift, når lånet blir betalt tilbake ved utlikning på det løpende budsjett,
4. til konvertering av eldre gjeld,
5. til inntekt for et lånefond.

I forbindelse med opptak av lån må også gjøres vedtak om hvordan lånet skal avdras. — — — — — — — [1])

Avdragstiden for de lån som er nevnt under nr. 1, må ikke settes lengre enn forsvarlig etter tiltakets art og varighet og under ingen omstendighet lengre enn til 40 år. Bestemmelsene[2]) i foregående punktum gjelder ikke lån i Den Norske Stats Husbank til boligformål. Avdragstiden for de lån som er nevnt under nr. 2, må settes så kort som mulig, for periodiske utgifter høyst til den tid da en utgift av liknende art antas å melde seg på nytt, og under ingen omstendighet lengre enn til 20 år. Avdragstiden for lån til konvertering av eldre gjeld (nr. 4) må rette seg etter gjeldens art og følge reglene foran.

Avdragstiden for lån til lånefond må ikke settes lengre enn til 40 år. Blir det vedtatt å bruke av lånefondet, må det samtidig gjøres vedtak om hvordan tilbakebetaling til lånefondet skal skje. For bruk og for tilbakebetaling av slike beløp gjelder de regler som foran er fastsatt om bruk og tilbakebetaling av lån.

Har Kongen godkjent et vedtak etter denne paragraf om å ta opp lån eller fastsette avdragsvilkår eller om begge deler, kan opptaket av lånet og fastsettingen av avdragsvilkårene ikke angripes på det grunnlag at det strider mot bestemmelsene i denne paragraf.

§ 49. En fylkeskommune kan garantere for økonomiske forpliktelser:

1. når det foreligger en særlig fylkeskommunal eller kommunal interesse,
2. når lov eller stortingsbeslutning forutsetter at garanti blir gitt.

Det kan i alminnelighet bare garanteres for økonomiske forpliktelser når det er stilt realsikkerhet for disse av andre enn fylkeskommunen.

I forbindelse med garantien må det også gjøres vedtak om hvor lenge den skal vare. Tiden må ikke settes lengre enn strengt nødvendig, og ikke i noe tilfelle lengre enn 40 år hvis ikke lov eller stortingsbeslutning — jfr. denne paragrafs første ledd nr. 2 — forutsetter noe annet.

---

[1]) Opphevet ved lov av 25. mars 1977 nr. 26.
[2]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.

Bestemmelsene[1]) i foregående punktum gjelder ikke garanti for lån i Den Norske Stats Husbank til boligformål.

Har Kongen godkjent et vedtak om garanti etter denne paragraf, kan garantien ikke angripes på det grunnlag at den strider mot bestemmelsene i denne paragraf.

§ 50. En fylkeskommune kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler.

Inntektsbringende eiendom, skip, motorvogn eller anlegg som fylkeskommunen erverver, kan likevel pantsettes til sikkerhet for kjøpesummen eller for lån som brukes til betaling av kjøpesummen.

Likeså kan inntektsbringende eiendom, skip eller anlegg pantsettes til sikkerhet for lån som brukes til videre utnytting, utviding eller forbedring av eller anskaffelse av inventar til eiendommen, skipet eller anlegget. Det samme gjelder om pantsetting av skip ved utviding av rederi eller annen virksomhet.

Videre kan skolehus pantsettes til sikkerhet for lån av statsmidler eller offentlige fond til betaling av kjøpesummen eller til slike formål vedkommende skolehuset som er nevnt i tredje ledds første punktum.

Erverver en fylkeskommune obligasjoner eller andre gjeldsbrev som den selv har skrevet ut, kan den stille dem til sikkerhet for lån som brukes til betaling av kjøpesummen.

Eiendeler som en fylkeskommune har pantsatt eller stilt til sikkerhet, kan pantsettes eller stilles til sikkerhet for lån som brukes til å løse inn den sikrede gjeld.

Når en fylkeskommune tar opp lån i Norges Kommunalbank mot pant eller annen sikkerhet etter denne paragraf, kan sikkerheten også gjelde den del av lånet som går med til å dekke fylkeskommunens tilskudd til bankens risikofond og til garantifond.

Når en fylkeskommune tar opp lån, kan den gi långiveren sikkerhet i krav på tilskudd, bidrag eller refusjon for tiltak som lånet skal brukes til. For garanti som en fylkeskommune tar på seg, kan den gi sikkerhet i krav på regress i anledning av garantien og i pant eller annen sikkerhet som er stilt for regresskravet. Bestemmelsen i § 1 i panteloven av 12. oktober 1857 gjelder ikke for sikkerhetsstilling etter dette ledd.

Pantsetting eller sikkerhetsstilling etter denne paragraf må for å være gyldig godkjennes av departementet.[2]) Er den blitt godkjent, kan den ikke angripes på det grunnlag at den strider mot bestemmelsene i denne paragraf.

§ 51. En fylkeskommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest. Dette gjelder likevel ikke når utlegg eller annen sikkerhet søkes i inntektsbringende eiendom, skip eller anlegg til dek-

[1]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[2]) Kommunaldepartementet.

ning av krav på kjøpesummen eller av krav på vederlag for arbeid eller varer, og kravet er oppstått i anledning av utviding eller forbedring av eller til videre utnytting av eiendommen, skipet eller anlegget.

§ 52. Fordring på en fylkeskommune kan ikke bringes i motregning overfor fylkeskommunens krav på skatter og avgifter. Det samme gjelder overfor fylkeskommunens krav på avgift for elektrisk kraft, vann eller liknende ytelser.

En bank kan heller ikke bringe sin fordring på fylkeskommunen i motregning overfor fylkeskommunens innskudd i banken.

En fylkeskommune kan ikke overdra krav på skatter eller avgifter. Med samtykke av departementet kan en fylkeskommune overdra krav på avgifter som nevnt i første ledd, dersom avgiftskravet følger av en inngått kontrakt.

§ 53. En fylkeskommune kan ikke tas under konkursbehandling etter lov om konkurs og konkursboers behandling av 6. juni 1863 med tilleggslover. Heller ikke gjelder lov om akkordforhandling av 6. mai 1899 med tilleggslover for fylkeskommuner.

§ 54. Når[1]) en fylkeskommune på grunn av vansker som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter fylkesordføreren å meddele dette til departementet. Departementet kunngjør meldingen i Norsk Lysingsblad.

Er slik melding gitt, skal fylkeskommunen til de økonomiske forhold igjen er kommet i orden, først og fremst dekke følgende krav:

1.[2]) lønn, pensjon og annen godtgjøring til sine tjenestemenn og arbeidere, tilskudd som fylkeskommunen skal betale til lønn til andre funksjonærer og de fordringer som er nevnt i prioritetsloven §§ 3 og 4, jfr. § 7,
2. lovbestemte tilskudd og refusjonsbeløp til staten, andre fylkeskommuner og kommuner dersom kravene er påløpt eller påløper i de siste 12 måneder før meldingen om betalingsinnstilling er kommet inn til departementet og i senere år,
3. utgifter som påløper etter at slik melding som nevnt er kommet inn til departementet, eller som er påløpt de siste 3 måneder før meldingen, til formål som er lagt på fylkeskommunen ved lov eller som på grunn av særegne forhold tillates opprettholdt.

De fordringer som er nevnt i punkt 1—3, har innbyrdes like rett. Renter og saksomkostninger har samme rett som hovedfordringen.

Krav som er sikret ved pant, dekkes i den utstrekning pantet må antas å strekke til. Bestemmelsene i konkurslovens § 101 gjelder tilsvarende.

---

[1]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[2]) Lov av 31. mai 1963 nr. 2 § 9—38.

Andre krav som er forfalt, betales forholdsmessig i den utstrekning fylkeskassen har midler til det.

§ 55. Fylkeskommunens regnskapsføring må være slik at regnskapene til hver tid gir full oversikt over hvordan fylkeskommunens midler er forvaltet og om forvaltningen er i samsvar med det bevilgede budsjett.

Departementet[1]) gir nærmere forskrifter om regnskapsføring og revisjon.

Kapittel 8.

Fylkesskatt.

(§§ 56, 57, 58 og 59 opphevet ved lov av 21. mai 1976 nr. 30.)

Kapittel 9.

Statens tilsyn med fylkeskommunens forvaltning.

§ 60. Vedtak[3]) av fylkestinget eller annen fylkeskommunal myndighet er ikke gyldig uten godkjenning av Kongen når vedtaket går ut på:

1. å ta opp lån eller å garantere for lån eller andre økonomiske forpliktelser. Gjelder det vedtak om å ta opp eller garantere for lån, kan Kongen som vilkår for godkjenningen fastsette avdragsmåte og avdragstid for lånet, jfr. § 48, eller hvor lenge garantien skal vare, jfr. § 49,
2. å bruke midler av lånefondet eller å bruke lånte midler til annet formål enn bestemt ved godkjenningen. På samme måte som nevnt i punkt 1 kan Kongen fastsette hvordan lånet skal betales tilbake,
3. å ta over andre forpliktelser som kan påføre fylkeskommunen utgifter i en lengre tid enn de neste 5 år,
4. å bruke fond til andre formål enn de er satt av til, jfr. § 47,
5. å føre over myndighet og plikter etter bestemmelsene i § 31.
6. [2])å fastsette forskrifter for fylkesrådmannens gjøremål.

§ 61.[2]) Utskrift av vedtak av annen fylkeskommunal myndighet enn fylkesting og fylkesutvalg skal sendes fylkesordføreren når vedtaket etter denne lovs bestemmelser trenger godkjenning eller samtykke av Kongen eller annen myndighet, eller fylkesordføreren krever det.

---

[1]) Kommunaldepartementet.
[2]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.
[3]) Lov av 25. mars 1977 nr. 26.

§ 62. Når et vedtak er brakt inn for Kongen etter bestemmelsene i § 18, kan han stadfeste eller forkaste vedtaket.

Kapittel 10.

Ymse bestemmelser.

§ 63. For lån som fylkestinget har vedtatt å ta opp, kan det skrives ut rentebærende gjeldsbrev som lyder på ihendehaveren. Disse gjeldsbrev må ikke lyde på mindre beløp enn 100 kroner eller tilsvarende beløp i fremmed mynt og skal ha opplysning om måte og tid for tilbakebetaling.

§ 64. Ved utbetalinger fra fylkeskommuner til en fylkes-, herreds- eller bykommune skal denne kommunes revisjon underrettes.

§ 65.[1]) Etter krav av fylkesordføreren, fylkesrådmannen eller fylkesmannen skal en offentlig tjenestemann uten betaling gi de opplysninger som er nødvendige for fylkeskommunale saker og som han etter sin stilling kan gi.

§ 66. Bestemmelsene i denne lovs §§ 48—54 gjelder tilsvarende for selskaper og andre sammenslutninger når det bare er fylkeskommuner som er deltakere, og deltakerne har ansvar for gjelden.

§ 67.

1. De fungerende kommunestyrer i herreds- og bykommunene i fylket velger før 1. mai 1963 medlemmer med varamenn til et særskilt fylkesting som skal fungere ut året 1963. Valget skal forøvrig skje i samsvar med reglene i § 5.

   Fylkesmannen kaller dette fylkesting inn til samling snarest mulig etter at valget er foretatt. Valg av fylkesutvalg og av fylkesordfører og varaordfører skal skje i samsvar med reglene i § 7 og § 8. Inntil slike valg har funnet sted ledes møtet av fylkesmannen.

   De nyvalgte fylkeskommunale organer og fylkesmannen treffer i samsvar med bestemmelsene i denne lov de tiltak som er nødvendige for å forberede og gjennomføre nyordningen. Under dette forberedes og vedtas budsjett og skattepålegg for 1964.

   De nåværende fylkeskommuners organer varetar den nåværende fylkeskommunes saker inntil 1. januar 1964.
2. De kommunestyrer som velges ved kommunevalget høsten 1963, velger før 1. januar 1964 i samsvar med reglene i § 5, medlemmer med varamenn til fylkesting for perioden 1. januar 1964 til 31. desember 1967.
3. Kongen kan, dersom han finner det nødvendig, for hvert enkelt av budsjettårene 1964, 1965 og 1966 bestemme at den nye fylkeskommune skal løse bestemte oppgaver som en fylkeskommune etter lovgivningen ikke plikter å løse.

---

[1]) Lov av 13. juni 1975 nr. 43.

4. Hvis en bykommune og vedkommende fylkeskommune ikke blir enige om en ordning av det økonomiske oppgjør, treffes avgjørelsen av en skjønnsnemnd på 3 medlemmer oppnevnt av Kongen. Hver av partene kan innen 3 måneder etter at melding om skjønnsnemndas avgjørelse er mottatt, kreve saken behandlet av en overskjønnsnemnd på 5 medlemmer oppnevnt av Kongen.

   Departementet kan gi nærmere regler om fremgangsmåten ved skjønn og overskjønn. Nemndene treffer sine avgjørelser ved grunngitte kjennelser.

   Godtgjøring til skjønnsmenn og sakkyndige fastsettes av departementet, som også skal godkjenne de andre utgifter ved skjønnhet. Utgiftene bæres av fylkeskommunen.

5. Kongen kan treffe de bestemmelser som ellers er nødvendige for gjennomføring av omorganiseringen av fylkeskommunen. Han kan under dette foreta de nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov.

§ 68. Bestemmelsene i § 67 trer i kraft straks. Forøvrig trer loven i kraft 1. januar 1964.

Lov

av 13. juni 1975 nr. 43.

har under V følgende ikrafttreden og overgangsregler:

1. Denne lov trer i kraft 1. januar 1976. Det fylkesting som velges høsten 1975, kan likevel bestemme at fylkesrådmannen skal overta sine oppgaver på et seinere tidspunkt, ikke seinere enn 1. januar 1977. Kongen kan gi samtykke i vedtak om ytterligere utskyting av tidspunktet. Inntil det tidspunkt som er fastsatt med hjemmel i de to foregående punktum, ivaretar fylkesmannen de funksjoner som fylkesrådmannen skal ha etter denne lov.
2. Det fylkesting som velges høsten 1975, ansetter fylkesrådmann og fastsetter nærmere bestemmelser om fylkeskommunens nye administrasjon, oppretter de stillinger som finnes nødvendige, ansetter tjenestemenn i stillingene osv.
3. Vedtak etter punkt 1 og 2 kan treffes i fylkestingets konstituerende møte eller seinere.
4. Kongen treffer de bestemmelser som for øvrig er nødvendige for å gjennomføre omorganiseringen.

Lov

av 21. mai 1976 nr. 30.

om endringer i lov om fylkeskommuner av 16. juni 1961 nr. 1.

I

(Endringene inntatt i loven.)

II

Av[1]) kommunens andel av skatteinngangen vedrørende trekkoppgjøret for siste oppgjørstermin i 1976 skal 4/11 overføres fra kommunekassen til fylkeskassen innen 15. februar og 15. mars 1977. Beløpene skal beregnes på grunnlag av kommunens andel av skatt som nevnt i første punktum fra konto nr. 21/76 i skatteregnskapet for henholdsvis januar og februar 1977.

Av kommunens andel av skatteinngangen vedrørende etterskottspliktige skattytere for inntektsåret 1976 skal 4/11 av de i 1977 innbetalte skatter overføres fra kommunekassen til fylkeskassen. Overføringene skal skje terminvis innen én måned etter utløpet av de frister som er nevnt i lov om betaling og innkreving av skatt § 27 nr. 2, første ledd, og nr. 6.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder ikke for Oslo.

III

Endringene under I og II trer i kraft 1. januar 1977.

---

[1]) Lov av 10. desember 1976 nr. 89.

Lov

av 26. mai 1978 nr. 30

om endring i lov 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner.

Ot. prp. nr. 10, Innst. O. nr. 24 og Besl. O. nr. 39 (1977—78). Odels- og Lagtingsvedtak hhv. 14. mars og 21. april 1978. Fremmet av Kommunaldep.

I

I lov 16. juni 1961 om fylkeskommuner gjøres følgende endringer:

§ 50 skal lyde:

En fylkeskommune kan ikke rettsgyldig pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres gjeld, unntatt til sikkerhet for lån som brukes til videre utnyttelse, utvidelse eller forbedring av den fylkeskommunale eiendel.

§ 60 nr. 1 skal lyde:

1. å ta opp lån eller å garantere for lån eller andre økonomiske forpliktelser. Gjelder det vedtak om å ta opp eller garantere for lån, kan Kongen som vilkår for godkjenningen fastsette avdragsmåte og avdragstid for lånet, jfr. § 48, eller hvor lenge garantien skal vare, jfr. § 49. Kongen kan bestemme at låneopptak og garantier under visse beløpsgrenser ikke trenger godkjenning, og kan fastsette forskrifter for slike låneopptak og garantier. Låneopptak eller garantier for lån av statsbanker, offentlige fond eller andre statsmidler trenger ikke godkjenning etter denne bestemmelse.

II

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Bilaga 3

Oversikt over Hovedkomiteens uttalelser

Uttalelse av 15 mars 1972 om direkte valg av fylkesting.
Tilråding av 19 april 1972 om skatteutjamningen 1973.
Uttalelse av 14 desember 1972 om kommunenes utgifter til skogbrannvern.
Uttalelse av 14 desember 1972 om Forbrukerrådets lokale organisasjon m.v.
Uttalelse av 25 januar 1973 om dekning av utgiftene ved stortingsvalg og kommunevalg.
Uttalelse av 21 mars 1973 om forkjøpsrett ved salg av leiegårder og offentlig boligformidling.
Tilråding av 5 april 1973 om skatteutjamningen i 1974.
Tilråding av 5 april 1973 om tiltak for å styrke kommunenes økonomi i 1974.
Uttalelse av 5 april 1973 om konsesjonsloven (Ot. prp. nr. 6 1972-73).
Uttalelse av 2 mai 1973 om tjenesteboliger for geistlige embets- og tjenestemenn.
Tilleggsuttalelse av 13 desember 1973 om direkte valg av fylkesting.
Uttalelse av 13 desember 1973 om statsstøtte til boligmiljøtiltak.
Uttalelse av 23 januar 1974 om forskrifter för kloakkutslipp fra spredt bolig- og fritidsbebyggelse.
Uttalelse av 23 januar 1974 om delegasjon av myndighet etter bygningsloven fra Sosialdepartementet til fylkesmennene.
Uttalelse av 20 februar 1974 om dekning av utgiftene til helseinstitusjoner.
Uttalelse av 25 mars 1974 om visse landbruksfaglige skoler.
Uttalelse av 4 april 1974 om skatteutjamningen i 1975.
Uttalelse av 4 april 1974 om delegasjon av myndighet til å godkjenne distriktstannklinikker i folketannrøkta.
Uttalelse av 22 april 1974 om fylkeskommuneloven.
Tilleggsuttalelse av 20 mai 1974 om opprettelse av rådmannskontorer i fylkeskommunene.
Uttalelse av 20 mai 1974 om tilskottsordningen for grunnskolen.
Tilråding av 10 juni 1974 om styrking av kommunalsektorens økonomi.
Uttalelse av 22 august 1974 om avgjørelsemyndighet i utsloppssaker.
Uttalelse av 4 september 1974 om et rådgivende organ for skatteutjamningen.
Uttalelse av 17 oktober 1974 om alkoholistomsorgen.
Uttalelse av 17 oktober 1974 om delegasjon av myndighet til fylkesmannen og fylkeslegen på områder innen psykisk helsevern og helsevern for psykisk utviklingshemmede.
Uttalelse av 17 oktober 1974 om endring i lov om jordmødre.
Uttalelse av 6 november 1974 om klager over sosialstyrenes vektak.
Uttalelse av 6 november 1974 om overføring av anvisningsmyndighet til fylkesmannen i visse saker.

Uttalelse av 16 desember 1974 om delegasjon av angjørelsesmyndighet til fylkesmannen og fylkeslegen i visse administrative spørsmål.
Uttalelse av 16 desember 1974 om skolesjefens tjenesteforhold til rådmannen.
Uttalelse av 16 desember 1974 om barnehager og lekeparker.
Uttalelse av 22 januar 1975 om avgjørelsesmyndighet vedrørende tilskott til bomiljøtiltak.
Uttalelse av 22 januar 1975 om utvidet myndighet for formannskapet.
Uttalelse av 19 februar 1975 om kommunaladministrative ordninger i Oslo-området.
Uttalelse av 19 februar 1975 om formannskapssekretærens arbeidsområde.
Uttalelse av 19 februar 1975 om kompentanseforholdet mellom fylkeskommunene og kommunene.
Uttalelse av 19 februar 1975 om sikring av private planoverganger over jernbane.
Uttalelse av 19 februar 1975 om norsk reiselivspolitikk.
Uttalelse av 19 februar 1975 om utbygging av offentlige tilfluktsrom.
Uttalelse av 12 mars 1975 om tekniske skoler.
Uttalelse av 12 mars 1975 om utbygging av sykehus m.v.
Uttalelse av 12 mars 1975 om næringsmiddelkontroll.
Uttalelse av 12 mars 1975 om erstatning for naturskader.
Uttalelse av 12 mars 1975 om omsorg for psykisk utviklingshemmede.
Uttalelse av 8 april 1975 om revidert lov om samferdsel.
Uttalelse av 8 april 1975 om målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken.
Uttalelse av 8 april 1975 om norsk kart- og oppmålingsvirkoomhet.
Tilleggsuttalelse av 16 april 1975 om revidert lov om samferdsel.
Uttalelse av 16 april 1975 om gang- og sykkelveier i tilknytning til riksveier.
Uttalelse av 12 mai 1975 om endringer i saneringsloven.
Uttalelse av 12 mai 1975 om oljevernberedskap.
Uttalelse av 20 mai 1975 om sosiale tjenester og sosialt hjelpeapparat.
Uttalelse av 20 mai 1975 om voksenopplæring.
Uttalelse av 13 juni 1975 om utflyttning av statsinstitusjoner.
Uttalelse av 13 juni 1975 om dagligvareservice i utkantområder (foreløpig uttalelse).
Uttalelse av 13 juni 1975 om rutinekontroll med vannkvaliteten i Glåma.
Uttalelse av 13 juni 1975 om nemnder i forvaltningen.
Uttalelse av 13 juni 1975 om statstillskott til lønn for jordmødre.
Uttalelse av 19 september 1975 om veiledning til landbruks- og fiskerinæringene.
Uttalelse av 19 september 1975 om endringer i bygningsloven.
Uttalelse av 19 september 1975 om kollektiv trafikk i nærtrafikkområder.

Uttalelse av 19 september 1975 om forskjellige samferdselssaker (Bilavgiftsutvalgets utredning 8 april 1975; NOU 1975: 21 Støtteordninger i norsk samferdsel; NOU 1975: 39 Personbil, miljø og samfunn; og uttalelse fra Samferdselsplanutvalget 4 juli 1975).
Uttalelse av 8 oktober 1975 om domstollovens § 25.
Uttalelse av 8 oktober 1975 om alternativ opplæring i ungdomsskolen.
Uttalelse av 5 november 1975 om forenkling av mindre avgifter og gebyrer.
Uttalelse av 5 november 1975 om opplæring av yrkessjåfører.
Uttalelse av 5 november 1975 om utdannelse av personale til storhusholdninger.
Uttalelse av 19 november 1975 om lakseskatt.
Uttalelse av 19 november 1975 om pensjonsordninger for sykepleiere.
Uttalelse av 3 desember 1975 om tiltak mot forurensninger.
Uttalelse av 3 desember 1975 om kommunenes plikt til å skaffe kontorlokaler til ligningsvesen og folkeregister.
Uttalelse av 17 desember 1975 om omlegging av finansieringsordningen i helse- og trygdesektoren.
Uttalelse av 11 februar 1976 om NOU 1974: 60 Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet.
Uttalelse av 25 februar 1976 om forenkling av lov av 8 mars 1935 om handelsnæring.
Uttalelse av 24 mars 1976 om elektrisitetsforsyningens organisasjon i Norge.
Uttalelse av 24 mars 1976 om administrasjonsordningen av den regionale helsetjeneste.
Uttalelse av 7 april 1976 om a) delegasjon av kommunestyrets myndighet til administrasjonen og b) intern kommunal klagerett.
Uttalelse av 6 mai 1976 om enslige forsørgere.
Uttalelse av 22 juni 1976 om refusjon av sosiale utgifter.
Uttalelse av 24 september 1976 om vann- og kloakkavgifter m.m.
Uttalelse av 20 oktober 1976 om NOU 1976: 14 Boligtiltak for funksjonshemmede
Uttalelse av 20 oktober 1976 om loven om fordringshaveres dekningsrett m.v.
Uttalelse av 17 november 1976 om regler for kommunale nemnder.
Uttalelse av 17 november 1976 om regler for fylkeskommunale nemnder.
Uttalelse av 26 november 1976 om forenklinger i byggesaksbehandlingen.
Uttalelse av 17 desember 1976 om tippemidler til idrettsformål og statstilskott til samfunnshus.
Uttalelse av 17 desember 1976 om Lov av 25 mars 1949 om garantifond for lån i Norges Kommunalbank.
Uttalelse av 17 desember 1976 om sivilt beredskap.
Uttalelse av 17 desember 1976 om funksjonsfordelingen og administrasjonsordningene for motorferdsel i utmark og vassdrag.
Uttalelse av 19 januar 1977 om adopsjon og adopsjonsformidling.
Uttalelse av 19 januar 1977 om Lov om psykisk helsevern.
Uttalelse av 16 februar 1977 om konsesjonsavgiftsfondet.

Uttalelse av 16 februar 1977 om utbygging og drift av norske havner.
Uttalelse av 16 mars 1977 om støtte til dagligvareforretninger.
Uttalelse av 16 mars 1977 om samordning av landsbruksforvaltningen.
Uttalelse av 16 mars 1977 om velferd for elever og studenter.
Uttalelse av 31 mars 1977 om finansielle forenklinger 1978.
Uttalelse av 31 mars 1977 om transportsubsidier.
Uttalelse av 31 mars 1977 om bedriftshelsetjenesten.
Uttalelse av 31 mars 1977 om fri rettshjelp.
Uttalelse av 31 mars 1977 om Lov om samordnet næringsmiddelkontroll.
Uttalelse av 31 mars 1977 om salgs- og skjenkeavgifter.
Uttalelse av 31 mars 1977 om helsevernet for psykisk utviklingshemmede.
Uttalelse av 20 april 1977 om folkehøgskolene.
Uttalelse av 27 juni 1977 om boligtiltak for funksjonshemmede.
Uttalelse av 27 juni 1977 om NOU 1977: 9 Varehandelen, forbrukerne og samfunnet.
Uttalelse av 27 juni 1977 om NOU 1977: 22 Finansiering av helseinstitusjoner.
Uttalelse av 27 juni 1977 om håndverksloven.
Uttalelse av 27 juni 1977 om midlertid lov av 11 juni 1976 om "planlegging av forsøksvirksomhet i sosialtjenesten og helsetjenesten utenfor institusjon".
Uttalelse av 16 august 1977 om barnehager.
Uttalelse av 28 september 1977 om kommunale lukningsvedtekter.
Uttalelse av 19 oktober 1977 om NOU 1977: 6 Ein samla offentleg politikk for oppvekstmiljøet.
Uttalelse av 19 oktober 1977 om et utkast til forurensningslov.
Uttalelse av 19 oktober 1977 om en felles kommune- og fylkeskommunelov.
Uttalelse av 19 oktober 1977 om visse spørsmål i forbindelse med handelsloven (handelsbrev og omførselshandel).
Uttalelse av 19 oktober 1977 om NOU 1976: 58 Attføringsarbeidet.
Uttalelse av 19 oktober 1977 om visse endringer i lov om sosial omsorg og andre lover.
Uttalelse av 28 november 1977 om forslag fra Miljøverndepartementet til nye bestemmelser om behandling og godkjenning av generalplaner.
Uttalelse av 28 november 1977 om utkast til odelstingsproposisjon om kommunal og fylkeskommunal sosialforvaltning.
Uttalelse av 28 november 1977 om offentlig kulturvern på fylkesplan.
Uttalelse av 9 desember 1977 om tjenesteboliger for statstjenestemenn.
Uttalelse av 9 desember 1977 om utkast til stortingsmelding om rådgivning og lokalforvaltning i landbruket.
Uttalelse av 18 januar 1978 om NOU 1977: 1 Ny planleggingslov.
Uttalelse av 18 januar 1978 om offentlig tilrettelagt almenpraksis for leger.
Uttalelse av 18 januar 1978 om NOU 1977: 35 Lov om barn og foreldre.
Uttalelse av 2 februar 1978 om forliksrådenes utgifter.
Uttalelse av 2 februar 1978 om bidragsfogdenes innkrevingsoppgaver.
Uttalelse av 1 mars 1978 om NOU 1977: 30 Norsk samferdselsplan.

Uttalelse av 5 april 1978 om NOU 1977: 40 A Norsk Vegplan II.
Uttalelse av 5 april 1978 om administrasjonen for forurensningssaker på fylkesplan.
Uttalelse av 10 mai 1978 om NOU 1978: 1 Om lov om oppvekstmiljø.
Uttalelse av 10 mai 1978 om NOU 1978: 6 Arbeid for kvinner.
Uttalelse av 31 mai 1978 om ny søknadsprosedyre for tilskott av tippemidler.
Uttalelse av 14 juni 1978 om en utredning fra Finansdepartementet om stedlig arbeidsgiverkontroll under en lønnsskatteordning.
Uttalelse av 14 juni 1978 om et utkast til proposisjon om endringer i barnevernloven m.v. som Sosialdepartementet har lagt fram.
Uttalelse av 14 juni 1978 om høringsnotat fra Sosialdepartementet om regulering av legetjenester.
Uttalelse av 9 februar 1979 om NOU 1978: 44 Rettledningstjenesten i fiskerinæringen.
Uttalelse av 6 mars 1979 om NOU 1978: 30 Lærlinglov.
Uttalelse av 6 mars 1979 om NOU 1978: 41 Import og distribusjon av spillefilm.
Uttalelse av 6 april 1979 om innkreving av underholdsbidrag.
Uttalelse av 6 april 1979 om samordning av offentlig laboratoriedrift.
Uttalelse av 3 mai 1979 om NOU 1979: 5 Bypolitikk.
Uttalelse av 3 mai 1979 om NOU 1978: 32 Fritidsbåten.
Uttalelse av 19 juni 1979 om støtteordninger til dagligvarehandelen.
Uttalelse av 13-14 august 1979 om forslag til ny handelslov.
Uttalelse av 13-14 august 1979 om organisering av kommunale nemnder i sosialsektoren.
Uttalelse av 20 august 1979 om utgifter ved innkreving av skatt.
Uttalelse av 3 oktober 1979 om fiskermanntallet.
Uttalelse av 7. november 1979 om utkast til lov om distriktshelsetjenesten.
Uttalelse av 7. november 1979 om NOU 1979:28 Helse og sosialtjenesten i lokalsamfunnet.
Uttalelse av 7. november 1979 om NOU 1979:27 Transport av funksjonshemmede.
Uttalelse av 10. desember 1979 om NOU 1979:20 Forsøk med fritidshjem.
Uttalelse av 28. januar 1980 om NOU 1979:26 Apotekdriftens organisasjon og funksjoner.
Uttalelse av 28. januar 1980 om utkast til lov om medbestemmelse for ansatte i offentlige virksomheter.

Statens offentliga utredningar 1980

Kronologisk förteckning

1. Fjorton dagars fängelse. Ju.
2. Skolforskning och skolutveckling. U.
3. Lärare i högskolan. U.
4. Preskriptionshinder vid skattebrott. B.
5. Förenklad skoladministration. U.
6. Offentlig verksamhet och regional välfärd. I.
7. Kompensation för förvandlingsstraffet. Ju.
8. Privatlivets fred. Ju.
9. Övergång till fasta bränslen. I.
10. Ökad kommunal självstyrelse. Kn.
11. Vildsvin i Sverige. Jo.
12. Mineralpolitik. I.
13. Lönar det sig att tillsätta fluor i dricksvattnet? S.
14 Kärnkraftens avfall. I.
15. Läromedlen i skolan. U.
16. Vissa frågor rörande flerhandikappade. S.
17. Datateknik och industripolitik. I.
18. Att vara skolledare. U.
19. Fler kvinnor som skolledare. U.
20. Jämställdhet i statsförvaltningen. B.
21. Hem och skola. U.
22. Utbyggnad av yrkesmedicinen. A.
23. Statligt kunnande till salu. B.
24. Bättre miljöinformation. Jo.
25. Studiestöd. U.
26. Mot bättre vetande. U.
27. Barn och vuxna. S.
28. Massmediekoncentration. Ju
29. Vilt och trafik. Jo.
30. Den sociala selektionen till gymnasiestadiet. U.
31. Offentlighetsprincipen och ADB. Ju.
32. Stödet till dagspressen. U.
33. Svensk läkemedelsindustri. I.
34. Handikappad-integrerad-normaliserad-utvärderad. U.
35. Energi i utveckling. EFUD 81. I.
36. Arbetskooperation. I.
37. Ny järnvägslagstiftning II. Ju.
38. Utbildning för uppdrag i u-land. UD.
39. Vattenplanering. Jo.
40. Vattenplanering. Exempel och bilagor. Jo.
41. Olja för kristid. H.
42. Arbetstagares uppfinningar. Ju.
43. Program för energihushållning i befintlig bebyggelse. Bo.
44. Bidrag till kvinnoorganisationer. Kn.
45. Översyn av vallagen 2. Ju.
46. Högskolan i FoU-samverkan. U.
47. Samspel för balanserad utveckling i glesbygd. I.
48. I livets slutskede. Transplantationskirurgiska frågor. S.
49. Tomträtt. Ju.
50. Personal-utveckling-vård-planering. U.
51. Valutareglering och ekonomisk politik. E.
52. Långtidsutredningen 1980. E.
53. Länsförvaltningarna i Danmark, Finland Norge. Kn.

Statens offentliga utredningar 1980

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Fjorton dagars fängelse. [1]
Kompensation för förvandlingsstraffet. [7]
Privatlivets fred. [8]
Massmediekoncentration. [28]
Offentlighetsprincipen och ADB. [31]
Ny järnvägslagstiftning II. [37]
Arbetstagares uppfinningar. [42]
Översyn av vallagen 2. [45]
Tomträtt. [49]

Utrikesdepartementet
Utbildning för uppdrag i u-land. [38]

Socialdepartementet
Lönar det sig att tillsätta fluor i dricksvattnet? [13]
Vissa frågor rörande flerhandikappade. [16]
Barn och vuxna. [27]
I livets slutskede. Transplantationskirurgiska frågor. [48]

Ekonomidepartementet
Valutareglering och ekonomisk politik. [51]
Långtidsutredningen 1980. [52]

Budgetdepartementet
Preskriptionshinder vid skattebrott. [4]
Jämställdhet i statsförvaltningen. [20]
Statligt kunnande till salu. [23]

Utbildningsdepartementet
Skolforskning och skolutveckling. [2]
Lärare i högskolan. [3]
Förenklad skoladministration. [5]
Läromedlen i skolan. [15]
Utredningen om kvinnliga skolledare. 1. Att vara skolledare. [18]
2. Fler kvinnor som skolledare. [19]
Hem och skola. [21]
Studiestöd. [25]
Mot bättre vetande. [26]
Den sociala selektionen till gymnasiestadiet. [30]
Stödet till dagspressen. [32]
Handikappad–integrerad–normaliserad–utvärderad. [34]
Högskolan i FoU-samverkan. (46)
Personal-utveckling-vård-planering. (50)

Jordbruksdepartementet
Jakt- och viltvårdsberedningen. 1. Vildsvin i Sverige. [11]
2. Vilt och trafik. [29]
Bättre miljöinformation. [24]
Vattenplaneringsutredningen. 1. Vattenplanering. [39]
2. Vattenplanering. Exempel och bilagor. [40]

Handelsdepartementet
Olja för kristid. [41]

Arbetsmarknadsdepartementet
Utbyggnad av yrkesmedicinen. [22]

Bostadsdepartementet
Program för energihushållning i befintlig bebyggelse. [43]

Industridepartementet
Offentlig verksamhet och regional välfärd. [6]
Övergång till fasta bränslen. [9]
Mineralpolitik. [12]
Kärnkraftens avfall. [14]
Datateknik och industripolitik. [17]
Svensk läkemedelsindustri. [33]
Energi i utveckling EFUD 81. [35]
Arbetskooperation. [36]
Samspel för balanserad utveckling i glesbygd. [47]

Kommundepartementet
Ökad kommunal självstyrelse. [10]
Bidrag till kvinnoorganisationer. [44]
Länsförvaltningarna i Danmark, Finland Norge. [53]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05979-7
ISSN 0375-250X