

## **Regeringens proposition**

**1975/76: 168**

**om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation;**

beslutad den 11 mars 1976.

Regeringen förelägger riksdagen vad som upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd som föredragande har hemställt.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

HANS GUSTAFSSON

### **Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna vissa riktlinjer i fråga om länsförvaltningens uppgifter och organisation. Riktlinjerna innebär bl. a. att huvudmannskapet för den samordnande regionala samhällsplaneringen även i fortsättningen skall ligga på länsstyrelsen. Det förordas att länsstyrelsens styrelse utökas till, förutom landshövdingen, fjorton särskilt utsedda ledamöter. Av dessa skall tio representera de politiska partierna och nomineras av partierna. Antalet platser för varje parti skall stå i proportion till partiernas röstetal i länet vid riksdagsvalet. De fyra återstående ledamöterna skall ha erfarenheter från näringslivet och arbetsmarknaden i länet. Samtliga ledamöter skall förordnas av regeringen. För varje ledamot utses en suppleant i samma ordning.



nämnda utredningarnas förslag skulle sammanfattas och kompletteras av en ny utredning innan de slutliga prövades av statsmakterna.

Den nya utredningen, som antog namnet länsberedningen<sup>1</sup>, avlämnade i oktober 1974 betänkandet (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern, riksåklagaren, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätterna i Stockholm, Göteborg och Sundsvall, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, statens järnvägar, statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, sjöfartsverket, luftfartsverket, bussbidragsnämnden, kammarkollegiet, statskontoret, byggnadsstyrelsen, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens kulturråd, riksarkivet, riksantikvarieämbetet, skolöverstyrelsen, universitetskanslersämbetet, lantbruksstyrelsens, statens livsmedelsverk, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårdsverk, statens pris- och kartellnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens planverk, statens lantmäteriverk, domänverket, statens industriverk, statens vattenfallsverk, statens brandnämnd, samtliga länsstyrelser och landstingskommuner, 261 av landets 278 kommuner, civilbefälhavarna i södra, västra, östra, Bergslagens, nedre Norrlands och övre Norrlands civilområden, utredningen (K 1974:01) avseende regionalt gällande generella trafikrabatter, trafikpolitiska utredningen (K 1972:07), kommittén (K 1971:01) för utredningen om kollektivtrafik i tätorter, kommunalekonomiska utredningen (Fi 1972:08), kommunallagsutredningen (C 1970:30), Sveriges riksbank, Företagareföreningarnas förbund, Kooperativa förbundet, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska handelskammarförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIP), Sveriges industriförbund, Sveriges Radio AB, Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Moderata ungdomsförbundet, Sveriges museimannaförbund, Svenska arkitekters förbund och Föreningen för samhällsplanering.

<sup>1</sup> Statssekreteraren Göte Svenson, ordförande, riksdagsmännen Per Bergman och Anders Dahlgren, kommunalrådet Sune Gustafsson, överlantmätaren Mac Hamrin, riksdagsmannen Ivar Högström, optikern Stig Stefanson, landstingsrådet Kurt Ward och riksdagsmannen Håkan Winberg.

## 2 Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun

### 2.1 Länsberedningen

#### 2.1.1 Allmänna synpunkter

Arbetsfördelningen mellan stat och kommun<sup>1</sup> bedöms numera som en praktisk fråga där de fördelar och nackdelar som antas följa av centraliserad resp. decentraliserad förvaltning ofta får fälla utslaget. Det är uppenbart att man i detta sammanhang måste ägna stort intresse åt demokratifrågorna.

Länsberedningen har från dessa utgångspunkter formulerat följande allmänna principer som underlag för sin bedömning av uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingskommunerna och kommunerna.

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

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

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

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

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

Denna princip leder till ett centralt statligt ansvar, anför länsberedningen. Delvis uttrycker den samma sak som principen om minimistandard. Bland fördelarna med centralt beslutsfattande nämner länsberedningen bättre samordningsmöjligheter samt bättre möjligheter att utnyttja centralt placerad expertis och tekniska resurser. En centralt placerad beslutsfattare kan dock inte alltid vara helt informerad om de specifika förhållanden som råder för en viss konkret beslutssituation och som alltså är av betydelse för val av handlingsalternativ.

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

En sådan princip leder till att beslutsfattaren bör sitta regionalt eller lokalt men den kan leda till såväl statligt som kommunalt huvudmannaskap anför länsberedningen. Man kan göra gällande att ju mer komplicerade de enskilda

<sup>1</sup>Avser både kommun och landstingskommun.

valsituationer är, som myndigheterna konfronteras med, desto mer angeläget blir det att beslutsfattande decentraliseras. Detsamma är fallet ju mer förutsättningarna för beslutsfattande skiljer sig emellan olika delar av landet eller ju större och snabbare förändringar dessa förutsättningar är underkastade. I båda dessa fall är det, framhåller länsberedningen, svårt för centralt placerade beslutsfattare att ingående analysera de handlingsalternativ som kan vara aktuella.

Vid ett decentraliserat beslutsfattande har man enligt länsberedningen även större möjligheter att effektivt utnyttja människornas inneboende resurser. Om ansvar och befogenheter delegeras, kan de som deltar i arbetet aktiveras och få större intresse för verksamheten. Detta blir särskilt påtagligt vid kommunalt ansvar.

5. Närliggande uppgifter bör ligga på samma beslutsnivå och handhas av samma huvudman, om det leder till effektivitetsvinster.

Denna princip kan enligt länsberedningen leda till statligt eller kommunalt ansvar.

Länsberedningen konstaterar efter att ha gått genom flertalet av samhällets verksamhetssektorer att uppgiftsfördelningen i stort, sådan den återspeglas i huvudmannaskapet, är väl avvägd. Något förslag till ändrat huvudmannaskap mellan stat och kommun för någon samhällsverksamhet i sin helhet läggs därför inte fram.

Förslag från länsberedningen om fortsatta överväganden beträffande huvudmannaskapet för viss våghållning och vissa vårdanstalter kommer att tas upp i annat sammanhang och redovisas därför inte här.

### 2.1.2 Huvudmannaskapet för den regionala samhällsplaneringen

Den huvudmannaskapsfråga som länsberedningen speciellt har haft att behandla gäller ansvaret för den regionala samhällsplaneringen.

Samhällsplaneringen kan delas in i sektors- och nivåplanering.

Sektorsplaneringen är benämningen på den planering som bedrivs inom ett särskilt verksamhetsområde (t. ex. sjukvård, undervisning, våghållning) av organ som har till uppgift att särskilt svara för dessa frågor. Kännetecknande för sektorsplanering är att den är vertikalt organiserad med en klart angiven kompetens för olika organ. Det utmärkande för denna planering är vidare att det finns en rad organ på olika nivåer med kompetens inom ett visst område, med i huvudsak utan formellt inflytande på andra områden.

Länsberedningen anför att planering, beslut och åtgärder inom en sektor av samhället dock i de flesta fall berör även annan samhällsplanering eller får direkta följdverkningar inom andra delar av samhällsbyggandet. Sektorsorgan kan emellertid inte få en sådan överblick över sammanhangen att alla synpunkter som är av betydelse för deras planering kan göra sig gällande eller att alla verkningar av ett beslut eller ett förslag i viss riktning

kan beaktas. Därför är behovet av samordnande planering uppenbart, säger länsberedningen. Detta sker genom nivåplanering.

Nivåplaneringen syftar till att samordna planeringen inom de olika sektorerna och till att väga insatser inom olika sektorer mot det totala behovet och de totala resurserna. Samordningen kan avse ekonomiska, rumsliga och tidsmässiga förhållande. Som exempel på nivåplanering nämner länsberedningen den statliga budgeten, kommunernas budget, länsprogrammen och olika former av bebyggelseplanering.

Den regionala samhällsplaneringen har vanligtvis länen som planeringsområde, framhåller länsberedningen. Den bedrivs i dag nästan uteslutande av statliga organ. Undantaget utgörs av landstingskommunens sjukvårdsplanering. Några landstingskommuner har även engagerat sig i annan samhällsplanering, t. ex. rörande trafikförsörjning. Ett flertal olika statliga länsorgan har uppgifter inom samhällsplaneringen. Dit hör länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden, länskolnämnden, lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen och vägförvaltningen. Länsstyrelsen skall enligt länsstyrelseinstruktionen (1971:460, ändrad senast 1975:1325) verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas till de regionalpolitiska målen för länet. Ett steg i syfte att underlätta denna nivåplanering togs år 1970 när beslut fattades om att alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i fråga om översiktlig planering av större regionalpolitisk betydelse skulle samlas hos länsstyrelsen. I samband därmed inrättades en förtroendemannastyrelse vid länsstyrelsen.

Länsberedningen framhåller att man kan tänka sig olika lösningar för att uppnå samordning mellan olika intressen på regional nivå. I de utredningar som tidigare har behandlat dessa frågor har enligt länsberedningen i huvudsak två olika modeller för den regionala organisationen diskuterats. Länsdemokratiutredningens förslag innebär bl. a. att landstingskommunerna skulle göras obligatoriskt ansvariga för den översiktliga länsplaneringen. Landstingskommunen borde därjämte ges möjlighet att inträda som huvudman för regionplaneringen enligt byggnadslagen (1947:385, omtryckt 1972:775, ändrad senast 1975:1321). Beslutanderätten i frågor av regionalpolitisk betydelse skulle flyttas över från fristående länsnämnder till landstingskommunen. Naturvårdslagstiftningen, lagstiftningen rörande vatten och avlopp m. m. borde ändras så att landstingskommunen även i övrigt skulle ersätta länsstyrelsen som regionalt samhällsorgan i frågor av betydelse för den översiktliga samhällsutvecklingen. Länsförvaltningsutredningens förslag som i detta avseende byggde på oförändrad uppgiftsfördelning mellan stat och landstingskommun gick ut på oförändrad uppgiftsfördelning mellan stat och landstingskommun gick ut på att den samordnande planering som erfordras på regional nivå skulle samlas hos ett statligt organ som var så sammansatt att där fanns ett starkt lekmannainslag i form av representanter för olika länsdelar, kommuner, näringsliv och arbetstagare.

Landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen är enligt länsberedningen överlägset statligt huvudmannaskap vä-

sentligen i ett avseende, nämligen att besluten i dessa frågor kan förankras vid landstingsmöte. Detta förhållande saknar dock påtaglig betydelse när det gäller arbete med de regionalpolitiska länsprogrammen. Länsberedningen erinrar om att landstingskommunerna numera skall medverka vid upprättande av länsprogram på samma sätt som kommunerna. I dessa frågor fattas vidare de slutliga besluten av riksdag och regering. Uppgiften för den ansvariga regionala instansen är utredande och förslagsställande. Mot denna bakgrund anser sig länsberedningen kunna konstatera att det med avseende på arbetsuppgifterna i fråga om länsprogrammen inte har större betydelse vilket av de båda alternativen för huvudmannaskap som väljs.

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

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

Även vid ett landstingskommunalt huvudmannaskap måste man enligt länsberedningen tänka sig att ett stort antal beslut fattas av ett arbetsutskott som ungefärligen motsvarar det nuvarande förvaltningsutskottet. Antalet ledamöter i förvaltningsutskottet kan enligt landstingslagen (1954:319, omtryckt 1972:101, ändrad senast 1975:471) växla allt efter landstingens beslut men får inte underskrida fem. Vanligen brukar elva ledamöter utses, vilket är samma antal ledamöter landshövdingen inräknad som finns i länsstyrelsernas lekmannastyrelser. Om man finner påtagliga fördelar med att öka eller minska detta antal bereder det givetvis inte några svårigheter. Den avgörande skillnaden mellan landstingskommunalt och statligt huvudmannaskap ligger således inte heller i antalet engagerade förtroendemän, hävdar länsberedningen.

När förtroendemannamedverkan åberopas som skäl för landstingskommunalt huvudmannaskap hänger detta enligt länsberedningen i stället samman med sättet att utse förtroendemännen och med förtroendemännens ställning som politiskt ansvariga. Enligt länsberedningen väljs nu fem av länsstyrelsens ledamöter av landstinget, medan fem jämte landshövdingen utses av regeringen. Vid landstingskommunalt huvudmannaskap får det, säger länsberedningen, förutsättas att samtliga ledamöter av det organ till vilket landstingets beslutanderätt delegerats väljs av landstinget. Det fram-

hålls också att kommunal förvaltning i långt högre grad än statlig förvaltning präglas av förtroendemannamedverkan i det dagliga arbetet.

Länsberedningen delar länsdemokratiutredningens uppfattning att den politiska kontrollen av förtroendemännen i samhälleliga beslutsorgan främst kommer till uttryck i form av partiorganisationernas inflytande. Länsberedningen ansåg sig kunna konstatera att ett sådant inflytande gör sig gällande i kommunala och landstingskommunala nämnder och styrelser men däremot inte i statliga lekmannanämnder. I anslutning till detta uttalande har det enligt länsberedningen ett betydande intresse att kunna konstatera att det mönster som har växt fram inom länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser innebär ett betydande inflytande från partiorganisationernas sida. Detta visas bl. a. av en undersökning som har utförts inom statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.

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

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

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

Länsberedningen erinrar om att det är en viktig funktion för den regionala samhällsplaneringen att samordna statlig, kommunal och landstingskommunal planering i enlighet med de regionalpolitiska mål för regionen som statsmakterna har bestämt. Det torde vara svårt att klart och entydigt avgränsa det regionala beslutsfattande organets ansvarsområde på ett sådant sätt att det för gemene man framstår som möjligt att definiera ett politiskt ansvar och som meningsfullt att kunna kräva ut detta ansvar. Detta beror ytterst på att besluten på regional nivå i så stor utsträckning är bundna av centrala beslut och av riktlinjer som statsmakterna har bestämt, anför

länsberedningen. De flesta frågor som avgörs på regional nivå hänger nämligen samman med frågor för vilka ansvaret måste ligga på central nivå – arbetsmarknadspolitiken, trafikplaneringen, det civila försvaret och vissa delar av den fysiska planeringen. Ett sådant ansvarsutkrävande försvåras uppenbarligen också av den omständigheten att majoriteten i regionala politiska organ i vissa frågor kan ha andra politiska värderingar än riksdagens majoritet.

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

Om man låter landstingskommunen ersätta länsstyrelsen som samordnare av statliga intressen, uppstår enligt länsberedningen vissa komplikationer ur demokratisk och funktionell synvinkel. Man riskerar då att en mer eller mindre ingående författningsreglering eller en vidsträckt kontrollfunktion av annat slag över landstingskommunen skapas. En utvidgning av rätten att anföra besvär över landstingskommunala beslut från att som nu i princip gälla kommunmedlemmarna till att också avse statliga organ skulle innebära att den kommunala självstyrelsen beskärs. En sådan inskränkning i landstingskommunernas självbestämmanderätt är oförenlig med hittills gängse syn på kommunal självstyrelse, framhåller länsberedningen. Andra konsekvenser är risker för dubbelorganisation eller centralisering av verksamheter som nu sköts på regional nivå.

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

Länsberedningen finner mot bakgrund av de synpunkter som nu har redovisats att huvudmannaskapet för den samordnande regionala samhällsplaneringen liksom för viss sektorsplanering även fortsättningsvis bör vara statligt.

Det kan emellertid vara lämpligt att landstingskommunerna får ökat ansvar för vissa samhällssektorer utöver sjukvårdssektorn. *Frågor som har vä-*

sentlig betydelse för länen, exempelvis länsprogrammen, skulle därmed få ökad betydelse för landstingskommunerna. De bör därför regelmässigt bli föremål för debatt och beslut i landstinget. Därför föreslås en föreskrift om att landstingskommunerna liksom kommunerna skall ges tillfälle att yttra sig över beslutsunderlag som har betydelse från regionalpolitisk synpunkt, t. ex. länsprogram och regional trafikplanering.

Vidare anser länsberedningen att länsstyrelsen bör åläggas att årligen till regeringen avlämna en rapport angående resultatet av länsplaneringen. En sådan årlig rapport från länsstyrelsen skall sändas för kännedom till landstingskommunen och länets kommuner. Därmed skulle dessa få anledning att diskutera de regionala frågorna ur ett brett perspektiv. Företrädare för länsstyrelsen bör därvid stå till förfogande för att lämna information. Det förutsätts också att länsstyrelsen lämnar såväl landstingskommunen som kommunerna det underlagsmaterial som behövs för bedömningen av de regionala frågorna.

Fyra av länsberedningens ledamöter har i ett särskilt yttrande uttalat att en fullt utbyggd länsdemokrati förblir ett angeläget politiskt mål. De förslag som länsberedningen lägger fram ser dessa ledamöter som en etapp på vägen mot detta mål och i denna etapp behöver ändring av huvudmannaskapet för den regionala samhällsplaneringen inte ingå. Arbetet med länsdemokratin bör emellertid senare fullföljas med den klara målsättningen att landstingskommunerna skall överta huvudmannaskapet för samordnings- och planeringsuppgifterna på regional nivå.

## 2.2 Remissyttrandena

De principer som länsberedningen presenterar som grund för övervägandena om uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna tillstyrks i regel av de remissinstanser som berört dessa principer. *Landstingsförbundet* som kritiserar länsberedningens principer för uppgiftsfördelning anser att principerna inte tar fasta på fördelarna med ett kommunalt ansvar. Två av de fem principerna, fortsätter landstingsförbundet, utpekar statligt ansvar medan de övriga är neutrala i ansvarsfrågan. Samma kritik uttrycker *Lantbrukarnas riksförbund* som anser att länsberedningens förslag ger intryck av att vara ett direkt beställningsarbete med en viss inriktning i stället för objektiva utredningsmaterial. *Svenska kommunförbundet* framhåller att principer av den här karaktären har ett visst värde vid en diskussion om uppgiftsfördelningen. Förbundet påpekar emellertid att de inte kan fungera som facit för alla typer av överväganden. Med utgångspunkt i de uppställda principerna kan olika utredningar och beslutsfattare komma till helt olika slutsatser. Länsberedningens principer är enligt förbundet mera anpassade för teknokratiska än demokratiska överväganden.

Flera av remissinstanserna – ett tiotal *länsstyrelser*, ungefär lika många *landstingskommuner* och ett flertal *kommuner* – anser att det skulle ha varit

av värde om länsberedningen även haft att överväga de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag eller om förslag från kommunalekonomiska utredningen kunnat diskuteras samtidigt. Även *SACO/SR* och *riksrevisionsverket* har denna uppfattning. *Kommunalekonomiska utredningen* framhåller att man måste arbeta genom de finansiella avlösningssproblem som kan finnas, innan bindande principbeslut fattas om ett ändrat huvudmannaskap.

Länsberedningens påstående att uppgiftsfördelningen i stort inom flertalet verksamhetssektorer är väl avvägd delas i allmänhet av remissinstanserna. Sålunda är samtliga centrala myndigheter som i sina yttranden berör länsberedningens betänkande i denna del positiva. Samma inställning har även länsstyrelserna och kommunerna visat.

Diskussionen för och emot länsdemokrati blir särskilt intensiv i remissyttrandena när det gäller förslaget att ansvaret för samhällsplaneringen även i fortsättningen skall vara statligt och åvila länsstyrelserna.

Utredningens uppfattning delas av *överbefälhavaren*, *statens järnvägar*, *sjöfartsverket*, *luftfartsverket*, *kammarkollegiet*, *statskontoret*, *riksrevisionsverket*, *riksantikvarieämbetet*, *lantbruksstyrelsen*, *skogsstyrelsen*, *fiskeristyrelsen*, *naturvårdsverket*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *arbetarskyddsverket*, *bostadsstyrelsen*, *planverket*, *industriverket*, *trafikpolitiska utredningen*, *kommunalekonomiska utredningen*, *Kooperativa förbundet*, *Svenska handelskammarförbundet*, *Svenska kommunförbundet*, *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund*, *SHIO*, *LO*, *TCO*, samtliga länsstyrelser samt *landstingskommunerna i Södermanlands, Östergötlands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län* De civilbefälhavare som yttrat sig på denna punkt ger uttryck för samma uppfattning.

Omkring 200 kommuner förordar fortsatt statligt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen. Ett tiotal kommuner gör dock det förbehållet att länsstyrelsernas samtliga ledamöter skall utses av landstinget. Omkring 40 kommuner anser att övervägandena i fråga om länsdemokrati måste fortsätta och att landstingskommunerna på sikt bör överta huvudmannaskapet för den samordnade regionala samhällsplaneringen. Liknande synpunkter förs fram av landstingskommunerna i *Uppsala*, *Jönköpings*, *Kronobergs*, *Kalmar*, *Blekinge*, *Kristianstads*, *Hallands*, *Skaraborgs* och *Västernorrlands län* som ser länsberedningens förslag som en etapplösning mot en fullständigt genomförd länsdemokrati.

*Malmöhus läns landstingskommun* tillstyrker att en samordning av all samhällelig sektorsplanering kommer till stånd. Landstingskommunen anser emellertid att starka skäl talar för ett landstingskommunalt huvudmannaskap framför allt på grund av möjligheten att utkräva politiskt ansvar. Den brist på sådana möjligheter som länsberedningens förslag innebär betecknas som en påtaglig svaghet. Landstingskommunen kan i nuvarande situation dock biträda förslaget under förutsättning att planeringen sker i en utvecklad samverkan mellan länsstyrelsen, landstingskommunen och kommunerna. Mycket stor hänsyn bör vid en sådan samverkan tas till de ståndpunkter

som landstinget intar, eftersom det har utsetts i allmänna val.

Genom att huvudmannaskapet för bl. a. den samordnade regionala samhällsplaneringen förblir statligt markeras enligt *socialstyrelsen* bl. a. statsmakternas ansvar för att medborgarna i olika delar av landet får leva under så långt möjligt likvärdiga förhållanden. Därmed markeras också ansvaret för den regionala utvecklingen. Socialstyrelsen anser att den sociala sektorns medverkan i planeringen bör göras mera framträdande än tidigare. Denna sektors medverkan i samhällsplaneringen är relativt ny och den innebär åtgärder som avser att förhindra att sociala brister uppkommer i samhället eller att missförhållanden ger långvariga sociala utslagseffekter.

Statens järnvägar har inte något principiellt att erinra mot den samordning som länsberedningen föreslår eller mot syftet med samordningen men framhåller att vid samordningen måste beaktas inte endast de regionalpolitiska målen utan också de regler som statsmakterna inte fastställt för den sektoriella verksamhet som skall anpassas till regionalpolitiken. Detta innebär för statens järnvägars del att särskild ersättning måste utgå, om den tänkta samordningen medför att statens järnvägar åläggs uppgifter med bristande företagsekonomisk lönsamhet. En allmän förutsättning för samordningen är vidare att målet för de verksamheter som skall samordnas är preciserat. Den internationella trafiken och trafiken mellan olika regioner inom landet gör det inte lämpligt med en isolerad bedömning av regional järnvägstrafik. Med ansvaret för järnvägstrafiken i landet som helhet följer att statens järnvägar måste ha ansvaret även för planering av lokal och regional järnvägstrafik. För investeringsplaneringen gäller enligt statens järnvägar att man på grund av att trafikinvesteringarna är odelbara endast i ett fåtal fall kan skilja ut sådana investeringar i järnvägsnätet som enbart har regionalt syfte.

*Riksrevisionsverket* motiverar sin positiva inställning till vad länsberedningen anför med att man i förvaltningsrevisionen har konstaterat att planeringen inom olika sektorsorgan varierar särskilt vad gäller tidshorisont och detaljeringsgrad. Om statsmakternas intentioner med samhällsplaneringen på regional nivå skall kunna förverkligas, behövs enligt riksrevisionsverket en samordnad långsiktig planering på det regionala planet som omfattar samtliga sektorer av samhällsverksamheten. Vidare bör detaljeringsgrad och tidsperspektiv samordnas mellan de olika sektorerna. En väsentlig del av den regionala planeringen bör vara att bedöma hur planerna resursmässigt skall kunna förverkligas. När det gäller länsplaneringsverksamheten har riksrevisionsverket vidare uppmärksammat att tillgängliga resurser i större utsträckning ägnas åt själva planeringsarbetet än åt att skapa förutsättningar för genomförandet av planerna. Man riskerar därigenom att förtroende för den regionala planeringen kan minska i kommunerna.

Riksrevisionsverket finner vidare att det i fråga om den regionala planeringen – liksom all annan planering – är väsentligt att planerna följs upp. Om så inte sker, finns små möjligheter att bedriva fortsatt planering med någon högre grad av realism.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* som kraftigt understryker sitt ställningstagande för utredningens förslag säger sig emellertid ha stor förståelse för den psykologiska bakgrunden till tanken om länsdemokrati, nämligen strävan att finna former för en folklig förankring av samhällsplaneringen. Länsstyrelsen verkar också i det löpande arbetet i den andan genom intensifierande kontakter med kommunerna och deras planerande organ. Genom fysisk riksplanering, länsplanering och regional trafikplanering har numera en breddad, mer kontinuerlig och ingående kontakt med länets kommuner etablerats. Opinionsyttringar från fackliga, ekonomiska och idcella organisationer uppmärksammas noga så att ett så allsidigt underlag som möjligt för länsstyrelsens ställningstaganden skall nås.

Enligt länsstyrelsens mening ger emellertid en närmare analys av hela problematiken kring länsdemokratiutredningens förslag vid handen att ett genomförande härav inte är förenligt med samhällets och medborgarnas intressen. Länsstyrelsens bedömning grundar sig på följande analys och bedömning av konsekvenserna av en överflyttning av den statliga regionala länsplaneringen till landstingskommunerna.

Länsstyrelsen svarar på det regionala planet för att beslut av regering och riksdag förverkligas och samordnar därvid även de direktiv, anvisningar och normer som lämnas av regeringen och centrala ämbetsverk till landstingskommuner, kommuner och företag. Ett omfattande komplex av lagstiftningar ligger till grund för länsstyrelsens verksamhet och samordningsfunktion. Överflyttas samhällsplaneringen till landstingskommunen måste tillämpningen av dessa författningar och andra normer gentemot kommuner, företag och enskilda övergå till landstingskommunen, som därigenom får en ställning som "överkommun".

Den besvärsmått som medborgare – och centrala ämbetsverk – har över primärkommunala beslut hos länsstyrelsen måste vidare enligt länsstyrelsen i Stockholms län övergå från länsstyrelsen till landstingskommunen. Härigenom manifesteras ytterligare landstingets ställning som "överkommun".

Den allmänna tillsyn och kontroll över primärkommunerna som länsstyrelsen svarar för, blir på olika områden en uppgift för landstinget. Härigenom betonas ytterligare landstingskommunens ställning som "överkommun". Detta förhållande markeras särskilt av att den allmänna tillsyn och kontroll på olika områden över kommunerna som länsstyrelsen i dag svarar för, skulle bli en uppgift för landstingskommunen. Detta förhållande tillsammans med den utvidgning av besvärsmåttet över landstingskommunala beslut till att omfatta även ren lämplighetsprövning, som skulle bli följden av en överflyttning av lagbundna uppgifter till landstingskommunen, skulle leda till att den kommunala självstyrelsen minskar.

Länsstyrelsen anför vidare, att behov uppkommer för de centrala ämbetsverken att bygga ut sina personalstabar liksom sin kontroll över landstingskommunerna och kommunerna, med hänsyn till att landstingskommunerna på grund av skiftande näringsstruktur, sysselsättningsförhållanden

och politiska värderingar m. m. inte kan förväntas att på ett enhetligt sätt fullfölja riksdagens målsättningar i olika avseenden.

En effekt av att den statliga samordningen på regional nivå upphör blir vidare att departementen får svara för avstämningen av ämbetsverkens, landstingskommunernas och kommunernas planering, resurskrav m. m. Förstärkningen av regeringsmakten kan även motiveras med nödvändigheten av att de förstärkta ämbetsverken inte blir det politiska systemet övermäktiga. En förstärkning av regeringsmakten kan å andra sidan rubba balansen mellan regering och riksdag med icke önskvärda konsekvenser.

Eftersom samhällsplaneringen i dag är en av länsstyrelsens väsentligaste uppgifter, skulle länsstyrelsen, om uppgiften överfördes till landstingskommunen, bli ett rudimentärt organ med ringa betydelse och auktoritet. Sambandet mellan länsstyrelsen och de centrala ämbetsverken resp. regeringen upplöses och det statliga förvaltningssystemet bryts ner varigenom svensk förvaltningens effektivitet starkt reduceras till förfång för samhälls- och medborgarintressena.

Landstingskommunerna får en ställning som statligt-kommunalt blandorgan och de klara gränserna mellan stat och kommun suddas ut. Ansvarsutkrävandet försvåras, eftersom allmänheten inte blir i stånd att uppfatta vilka beslutsfattares politik – regeringens eller landstingskommunens eller kommunernas – man har att ta ställning till.

Genom att länsstyrelsens funktion som samordnare på det regionala planet upplöses och centraliseras, försvagas möjligheterna att förverkliga de regionalpolitiska målsättningarna inom länen, mellan länen och för landet som helhet, framhåller länsstyrelsen i Stockholms län.

Det länsdemokratiska förvaltningssystemets oklarhet illustreras av att landstingskommunen i egenskap av myndighetsutövande och kontrollorgan enligt miljöskydds-, byggnads- och naturvårdslagstiftningar etc. kan komma att utöva kontroll över sin egen verksamhet.

Sammanfattningsvis konstaterar länsstyrelsen i Stockholms län att den decentraliseringstanke som ligger bakom länsdemokratiförslaget vid ett förverkligande skulle medföra en förstärkning av de centrala ämbetsverkens ställning och resurser, en försvagning av statsförvaltningens totala effektivitet och samtidigt en stark begränsning av såväl den landstingskommunala som den primärkommunala självstyrelsen.

Länsstyrelsen anser i likhet med länsberedningen att länsstyrelserna även i fortsättningen på regional nivå bör svara för såväl samordning av den statliga samhällsplaneringen som samordning av statlig planering med landstingskommunal och kommunal planering. Sambandet mellan planeringen och plangenomförandet kan enligt länsstyrelsens mening inte åberopas som motiv för att föra samordningsuppgifter från länsstyrelsen till landstingskommunen, eftersom verkställigheten i väsentliga avseenden ankommer på kommunerna och staten.

Åtskilliga av de synpunkter som länsstyrelsen i Stockholms län har redovisat anføres även av andra remissinstanser som godtar länsberedningens ståndpunkt.

*Lantbrukarnas riksförbund* samt *landstingskommunerna i Stockholms, Göteborgs och Bohus* samt *Älvsborgs län* avvisar länsberedningens förslag och förordar en övergång så snart som möjligt till ett landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen.

Samma inställning redovisar *Landstingsförbundet*, vars yttrande på denna punkt har beslutats med 67 röster mot 66 vid förbundets kongress. Landstingsförbundet för fram tre huvudskäl för en vidgad länsdemokrati och framhåller att det första skälet är att man måste stärka den kommunala självstyrelsen som sådan. Det andra skälet hänger samman med en aktivare samhällsplanering och det tredje skälet är den regionala nivåns växande betydelse i samhällsarbetet. Förbundet anser att en satsning på landstingskommunerna bäst tillgodoser kravet på att länsbefolkningen måste få en reell möjlighet att påverka de beslut som fattas och att kräva politiskt ansvar för besluten. Tillkomsten av lekmanastyrelser för länsstyrelserna ser Landstingsförbundet endast som ett steg mot en fullt utvecklad länsdemokrati. Landstingskommuner och kommunerna bör gemensamt genomföra den planering som är nödvändig för en samlad bedömning av resursbehovet för t. ex. socialvården.

Förbundets huvudintryck av de nuvarande förhållandena i fråga om den regionala samhällsplaneringen är att förslagen till åtgärder i samband med länsplaneringen och den regionala trafikplaneringen på intet sätt har svarat mot det avancerade beslutsunderlagets kvalitet. Planeringen har saknat den resursram som hade kunnat göra den inriktad på förverkligande. Enligt förbundets mening har landstingskommunerna och primärkommunerna ett eget ansvar att förvalta inför statliga organ men främst ändå inför sina väljare. De kan knappast acceptera att direktiv för deras verksamheter upprättas av ett planeringsorgan som saknar ekonomiskt och politiskt ansvar och som saknar egen erfarenhet av dessa verksamheter. Det kan också iakttas, fortsätter Landstingsförbundet, att länsstyrelsen i många fall har ålagt sig en betydande återhållsamhet vad gäller förslagsställande som direkt avser det kommunala ansvarsområdet.

Fördelningen av ansvaret för samhällsplaneringen kan enligt förbundet väntas få stor betydelse för graden av centralisering i samhället. Det är otillfredsställande att länsberedningen inte har velat pröva de tankegångar om ett landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen som länsdemokratiutredningen aktualiserade. Förbundet anser det orimligt att påstå att kommunerna lättare skulle kunna hävda sina intressen gentemot den statliga länsstyrelsen än gentemot landstingskommunen. Allt talar för att förhållandet måste vara det omvända. Landstingsledamöterna nomineras ur samma kretsar som kommunernas fullmäktige

och deras syn på den kommunala verksamheten torde i allt väsentligt sammanfalla. Det är beklagligt, fortsätter förbundet, att alternativet med ett landstingskommunalt huvudmannaskap för den regionala samhällsplaneringen inte har blivit utförligt belyst. Resultatet blir att det statliga huvudmannaskapet för planeringen består tills vidare. Desto angelägnare är det att medborgarinflytandet i länsstyrelsen förstärks. De mål som länsdemokratiutredningen ställde upp måste enligt förbundets mening sätta sin prägel på det fortsatta reformarbetet.

*Lantbrukarnas riksförbund* delar länsberedningens uppfattning om målen för den samordnade samhällsplaneringen men anser att den bör läggas på landstingskommunerna. Länsstyrelsernas verksamhet bör i motsvarande grad minskas på detta område. Förbundet delar inte länsberedningens uppfattning att det skulle vara en fara för den kommunala självstyrelsen om ökade uppgifter läggs på landstingskommunerna i stället för på länsstyrelserna och understryker med kraft att det inte får skapas någon konstlad motsättning mellan de två mycket angelägna uppgifterna att föra över så stor del av beslutanderätten som möjligt till lokala organ och att föra över den översiktliga regionala planeringen till landstingskommunerna.

*Stockholms läns landstingskommun* framhåller att samhällsplaneringens betydelse har ökat under det senaste året och att den kan antas få en allt större betydelse i och med att riksplaneringen har införts och länsplaneringen har byggts ut. Ansvarsfördelningen på planeringsområdet kommer därför i framtiden att i växande grad bestämma graden av centralisering i samhället och därmed också det reella innehållet i den kommunala självstyrelsen på regional och lokal nivå. Landstingskommunen förordar därför att ansvaret för den regionala samordnade planeringen förs över till landstingskommunerna enligt de principer som drogs upp av länsdemokratiutredningen. Länsberedningens underlåtenhet att upprätta alternativa modeller för en länsdemokratisk handläggning av de regionala frågorna och en decentralisering av beslutsfattandet från central till regional nivå har enligt *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* på ett olyckligt sätt förhalat en redan tidigare försenad utveckling av den politiska demokratin. *Älvsborgs läns landstingskommun* framför liknande synpunkter.

Yttrandena från länsstyrelserna och landstingskommunerna är endast i undantagsfall enhälliga. I län med borgerlig majoritet i landstinget har i allmänhet reservationer avgetts till förmån för länsberedningens uppfattning, medan motsatsen ofta är fallet i län med socialdemokratisk majoritet i landstinget.

Länsberedningens förslag om en föreskrift om att landstingskommunerna och kommunerna skall yttra sig över beslutsunderlag som är betydelsefullt från regionalpolitisk synpunkt tillstyrks av de remissinstanser som berör denna fråga. Det övervägande antalet remissinstanser tillstyrker också förslaget att länsstyrelsen skall åläggas att till regeringen årligen rapportera resultatet av länsplaneringen.

Endast en mindre del av kommunerna berör länsberedningens förslag i dessa delar. Nästan genomgående tillstyrks förslagen. Ett fåtal kommuner finner författningsföreskrifter obehövliga, eftersom det är självklart att såväl landstingskommunerna som kommunerna skall delta i samhällsplaneringen. Den länsstyrelse som inte beaktar kommunernas synpunkter har enligt dessa remissinstanser inte praktisk möjlighet att bedriva planeringsarbetet.

*Statskontoret* instämmer i förslagen att länsstyrelsen skall åläggas att årligen till regeringen avlägga rapport angående resultatet av länsplaneringen och att planeringsarbetet i stor utsträckning skall bygga på kontakter med landstingskommunen och kommunerna. *Statskontoret* förutsätter att rapporten snarare skall visa vad planeringen har betytt för länets utveckling än hur den har gått till. *Riksrevisionsverket* är tveksamt till förslaget att en rätt för kommunerna att yttra sig över regionalpolitiskt betydelsefulla beslutsunderlag skall slås fast i författning. Verket pekar på att samhällsplaneringen hittills har kunnat förankras på regional nivå utan författningsreglering. Verket delar statskontorets uppfattning att rapporten till regeringen bör ha karaktären av en redovisning av planeringens effekter på utvecklingen i länen i skilda hänseenden.

Enligt *Landstingsförbundet* bör man pröva en lösning som innebär att landstingskommunen får rätt att yttra sig formellt till regeringen över länsstyrelsens rapport.

*Södermanlands läns landstingskommun* anser att det inte räcker med en rätt att endast framföra synpunkter i efterhand. Förutsättningen bör i stället vara att landstingskommunen aktivt deltar vid utarbetandet av planeringsunderlaget. I detta sammanhang understryker *Västmanlands läns landstingskommun* betydelse av att länsstyrelsen tillhandahåller det underlagsmaterial som behövs för bedömningen av de regionala frågorna. Även om så sker, är det sannolikt att landstingskommunen behöver vissa egna personella resurser för att kunna följa dessa frågor. *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* anför liknande synpunkter.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som är positiv till förslaget att en årsrapport angående resultatet av länsplaneringen skall lämnas till regeringen, pekar på möjligheten att låta en sådan rapport ingå som en del av länsstyrelsens verksamhetsberättelse för det s. k. SEA-systemet. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att förslaget att länsstyrelsen skall lämna en rapport till regeringen är ett nytt inslag av stor betydelse för samarbetet mellan olika organ inom länet. Länsstyrelsen menar att årsrapporten kommer att bli den sammanfattning av verksamheten i länet som länge har saknats. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* föreslår att kommunerna och landstingskommunerna får ta del av den verksamhetsplanering som länsstyrelserna i fortsättningen årligen förutsätts komma att upprätta.

### 3 Uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landstingskommuner

#### 3.1 Länsberedningen

När det gäller frågan om ansvars- och befogenhetsfördelningen inom den kommunala sektorn, dvs. mellan kommuner och landstingskommuner, beslöt statsmakterna år 1962 att kommunernas ställning skulle stärkas genom en reform av kommunindelningen (prop. 1961:180, KU 1962:1, rskr 1962:64). Detta beslut, liksom 1969 års beslut om riktlinjer för kommunindelningsreformens fullföljande, innebar således ett klart ställningstagande för ett ökat kommunalt ansvar. Särskilt betonades därvid att det var väsentligt att kommunernas ansvar inom samhällsplaneringen och samhällsbyggandet ökades.

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

Begreppet kommunal självstyrelse innefattar inte bara den yttre ramen för kommunernas inflytande – ett inflytande som kan öka ju större och bärkraftigare kommunerna är – utan även syftet att decentralisering av uppgifter till kommunerna skall ge medborgarna vidgade möjligheter att delta i samhällsarbetet. Detta senare led brukar benämnas den kommunala demokratin.

Allmän enighet råder enligt länsberedningen om att den kommunala demokratin utgör en av grunderna i vårt samhällssystem. En vidgning och fördjupning av människornas engagemang i kommunala frågor bör därför eftersträvas. Det är av utomordentlig betydelse i detta sammanhang att den enskilde uppfattar de frågor som omfattas av den kommunala självstyrelsen som väsentliga för honom. Det kan därför, anför länsberedningen, slås fast att den kommunala demokratin ytterst beror på innehållet i den kommunala självstyrelsen. Blir de frågor som den kommunala självstyrelsen har att befatta sig med inte tillräckligt meningsfulla, förlorar också den kommunala demokratin i mening. Statsmakternas beslut om principer för en ny kommunindelning utgick från att en förstärkning av den kommunala självstyrelsen skulle ge bättre underlag och vidgade möjligheter för en väl fungerande kommunal demokrati.

Vilka uppgifter som kommunerna bör ombesörja är självfallet inte en gång för alla givet, säger länsberedningen. Även i detta avseende måste en fortlöpande anpassning ske till utvecklingen. Den vägledande principen bör därvid vara ändamålsenligheten. En uppgift som bör ankomma på det organ som har de bästa förutsättningarna att sköta den på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. Med denna utgångspunkt bör sådana angelägenheter ankomma på kommunerna som bäst tillgodoses genom den lokala självstyrelsen och den kommunala förvaltningsorganisationen. Det synes då självklart, anför länsberedningen, att de uppgifter som i första hand bör läggas på kommunerna som bärare av denna självstyrelse är sådana som direkt påverkar miljö och samhällsförhållanden i den egna bygden. Sådana uppgifter bör förenas med en planering där varje enskild åtgärd sätts in i sitt sammanhang och dess lämplighet bedöms på längre sikt. Av detta följer att kommunerna i görligaste mån bör anförtros alla de åtgärder som är väsentliga för samhällsverksamheten på det lokala planet.

Detta leder enligt länsberedningen till slutsatsen att för uppgifter som kan kommunaliseras bör i första hand övervägas ett primärkommunalt huvudmannaskap. Det finns emellertid, fortsätter länsberedningen, betydelsefulla samhällsuppgifter som bör fullgöras under kommunalt ansvar men som kommunerna inte heller efter det att indelningsreformen har genomförts kan väntas bemästra var och en för sig. För uppgifter som kräver ett större befolkningsunderlag än kommunernas är två lösningar tänkbara; dels att de löses i samverkan mellan ett antal kommuner, dels att de handhas av landstingskommunen.

Länsberedningen konstaterar att hälso- och sjukvården i dag är landstingskommunernas helt dominerande uppgift. Landstingskommunerna bedriver även viss verksamhet inom kultur-, utbildnings- och kommunikationssektorerna. Vissa landstingskommuner har också engagerat sig inom andra sektorer. I relation till landstingskommunernas insatser inom sjukvården är emellertid andra insatserna av mycket begränsad omfattning. Det samma gäller om förhållandet till kommunernas insatser inom motsvarande sektorer. Inte minst med hänsyn till det angelägna i att samhällsinsatser för skilda ändamål noggrant vägs mot varandra är det emellertid önskvärt att möjligheterna att vidga landstingskommunernas ansvarsområde prövas. En förutsättning för att en sådan lösning skall vara lämplig är att uppgifterna i fråga i princip täcker hela landstingskommunens geografiska område.

Kommunerna och landstingskommunerna bör sålunda betraktas som parallellställda med avseende på kompetens, trots att de har olika geografiska verksamhetsområden. Länsberedningen betonar att den ena kommuntypen inte har en överordnad ställning i förhållande till den andra.

Fördelen med ett landstingskommunalt ansvar jämfört med en lösning som innebär att uppgifterna löses genom interkommunal samverkan är enligt länsberedningen att landstingskommunalt ansvar ger medborgarna bättre

möjligheter att kräva ut ett direkt politiskt ansvar. I de fall landstingskommunens uppgifter har ett nära samband med uppgifter som ankommer på kommunerna, omfattar dock möjligheten att kräva ut ett ansvar endast en begränsad del av en verksamhet som bör ses som en helhet. I sådana fall finns risk att medborgarna får svårt att veta vilket organ som skall göras ansvarigt. Exempel på problem av detta slag finner man i dag inom gränsskiktet mellan åldringsvården och långtidssjukvården liksom mellan olika delar av nykterhetsvården.

Detta resonemang leder länsberedningen till slutsatsen att närliggande uppgifter i största möjliga utsträckning bör ha samma huvudman. Först då har medborgarna goda förutsättningar att känna till vem som har ansvaret för en verksamhet, vilket är förutsättningen för att politiskt ansvar skall kunna krävas ut. Det är dock svårt att fullt ut förverkliga en sådan princip vid gränsdragningen mellan kommunernas och landstingskommunernas kompetensområde. För övergripande frågor som har starkt samband med andra uppgifter som ankommer på kommunerna är interkommunal samverkan att föredra också från effektivitetssynpunkt, eftersom sådan samverkan ger kommunerna bättre möjligheter till en samlad bedömning än om de övergripande uppgifterna ankommer på landstingskommunen.

Enligt länsberedningen bör därför i första hand övervägas att till landstingskommunen föra över sådana kommunala uppgifter som kräver samverkan inom i princip hela landstingskommunens geografiska område eller där en sådan samverkan kan medföra fördelar. En förutsättning bör därvid vara att uppgifter inte har samband med andra uppgifter som ankommer på kommunerna, anför länsberedningen. De uppgifter som skall föras över på landstingskommunen bör därför så långt möjligt innefatta ett odelat verksamhetsområde. Landstingskommunen får därigenom det totala ansvaret för en verksamhet, vilket är till fördel från effektivitetssynpunkt samtidigt som det underlättar för medborgarna att kräva ut ett politiskt ansvar.

Ett landstingskommunalt engagemang kan leda till en viss ekonomisk utjämning mellan kommunerna inom länet. Det bör dock uppmärksammas, framhåller länsberedningen, att en omfördelning av den statliga bidragsgivningen från kommunerna till landstingskommunerna kan behövas för att skillnader i landstingskommunernas ekonomiska kapacitet skall utjämnas.

Landstingskommunernas förutsättningar att ta över ansvaret för uppgifter som i dag ankommer på kommunerna varierar mellan olika delar av landet. De betydelsefullaste faktorerna torde därvid vara landstingskommunens befolkningstäthet och ytorlek. Av detta följer enligt länsberedningen att det inte alltid är lämpligt att i författning ange vilka uppgifter som landstingskommunerna bör överta från kommunerna. Olika lösningar allt efter förhållandena i det enskilda fallet bör i stället förutsättas.

Länsberedningens förslag att landstingskommunerna generellt skall bli huvudmän för lokal och regional kollektiv persontrafik och för visst kulturell verksamhet som kräver ett större befolkningsunderlag än den enskilda kommunens kommer att tas upp i annat sammanhang. Dessa förslag behandlas därför inte i det följande.

När det gäller övriga verksamheter bör det enligt länsberedningen ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att själva avgöra om uppgifter bör föras över på landstingskommuner. Regeringen bör ges möjlighet att förordna att kommunala uppgifter skall föras över på landstingskommunen, om en minoritet av kommunerna i länet motsätter sig en sådan överföring. Även om alla kommunerna och landstingskommunen är överens om att kommunala uppgifter skall föras över till landstingskommunen, bör beslutet om överföringen fastställas av regeringen. Skälet till detta är att man vid eventuella tvister klart måste kunna ange vem som har ansvaret för en viss uppgift och från vilken tidpunkt detta ansvar gäller.

Kommunernas ansvar för den fysiska planeringen, bostadsförsörjningen och den sociala omvårdnaden bör inte föras över på landstingskommunerna anser länsberedningen. De båda förstnämnda verksamheterna spelar den kanske viktigaste rollen inom miljödaningen i vårt samhälle och utgör därmed själva kärnan i en lokal kommunal självstyrelse. Den sociala omvårdnaden har ett mycket nära samband med de båda övriga verksamheterna. Lokala synpunkter och lokal sakkunskap är vidare särskilt betydelsefulla när beslut skall fattas i sådana frågor som rör social omvårdnad.

Av synsättet att kommunerna och landstingskommunerna är jämställda organ som kompletterar varandra följer enligt länsberedningen att det även bör vara möjligt för kommunerna att träffa överenskommelse med landstingskommunen att vissa landstingskommunala uppgifter skall föras över till kommunerna. Även i sådana fall bör besluten fastställas av regeringen.

### 3.2 Remissyttrandena

De av utredningen uttalade allmänna principer för uppgiftsfördelningen mellan kommunerna, och landstingskommunerna som länsberedningen anger får stöd av flertalet remissinstanser. Det råder således stor enighet om att kommunerna och landstingskommunerna skall betraktas som jämställda organ som kompletterar varandra. Förslaget att regionala variationer skall vara möjliga hälsas också med tillfredsställelse.

I sistnämnda avseende förordar flertalet remissinstanser frivilliga överenskommelser som inte skall behöva fastställas av regeringen. Denna åsikt har *kammarkollegiet*, *riksantikvarieämbetet*, *Landstingsförbundet*, *Lantbrukarnas riksförbund*, *Sveriges industriförbund*, *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Svenska kommunförbundet*, *Svenska handelskammarförbundet*, flertalet

länsstyrelser och flertalet av de landstingskommuner som tar upp frågan.

*Länsstyrelsen i Älvsborgs län* framhåller att samarbetsformerna för interkommunal samverkan över huvud taget behöver ses över. Även *kommunallagsutredningen* berör denna fråga. Landstingskommunerna har f. n. i viss utsträckning rätt att göra kompletterande insatser inom kommunernas verksamhetsområde. Samarbetet mellan landstingskommun och kommun förekommer inte sällan. Det är dock inte möjligt för de båda kommuntyperna att använda kommunalförbund som samverkansform. För mera omfattande uppgifter avseende t. ex. naturvård, turism och rekreation skulle sådant samarbete med fördel kunna drivas inom kommunalförbund, anser kommunallagsutredningen.

Om man i stället för att föra över uppgifter från kommunerna till landstingskommunerna väljer att låta landstingskommunen liksom hittills göra kompletterande insatser, bör det enligt kommunallagsutredningens uppfattning göras möjligt för landstingskommun och kommun inom landstingskommunen att bilda kommunalförbund.

Flertalet av de kommuner som yttrar sig över länsberedningens förslag i denna del tillstyrker att en möjlighet införs för kommuner och landstingskommuner att avtala om att hela ansvaret för vissa väl avgränsade uppgifter skall överföras från kommunerna till landstingskommunerna eller tvärtom. Ett stort antal kommuner motsätter sig dock förslaget att en minoritet av kommunerna i ett län skall kunna tvingas att acceptera ett ändrat huvudmannaskap. En sådan lösning utgör ett allvarligt ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten, anser dessa kommuner. Liknande synpunkter anförs av *Svenska handelskammarförbundet*.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det kan vara från allmän synpunkt väsentligt att regeringen har möjlighet att förordna att kommunala uppgifter skall föras över på landstingskommunerna, trots att fullständig enighet inte har uppnåtts bland de berörda kommunerna. Länsstyrelsen som därför inte vill avstyrka länsberedningens förslag, menar att man kan utgå från att en sådan möjlighet skulle komma att utnyttjas endast med största restriktivitet.

Enligt *Sveriges industriförbund* och *Svenska arbetsgivareföreningen* bör det i normalfallet inte vara möjligt att tvinga fram samarbete mot en eller flera kommuners önskemål. Organisationerna anser att sådana tvångsmedel bör reserveras för extrema undantagsfall där väsentliga samhällsintressen ställer krav på t. ex. planeringssamverkan mellan flera kommuner.

*Östergötlands, Kalmar, Kristianstads och Skaraborgs läns landstingskommuner* anser att länsberedningen behandlar frågorna om överförande av arbetsuppgifter från kommunerna till landstingskommunerna och tvärtom alltför ytligt varför ställning till förslagen kan tas först efter ytterligare utredning.

## 4 Geografiska arbetsområden

### 4.1 Tidigare utredningsförslag

Vid 1957 års riksdag togs frågan om en ny länsindelning upp med anledning av den berättelse som riksdagens revisorer hade avgett. Revisorerna ansåg att frågan om en ändrad länsindelning snarast borde utredas allsidigt och förutsättningslöst.

Statsutskottet fann i sitt utlåtande att skäl i och för sig kunde anföras till stöd för en utredning i enlighet med de principiella riktlinjer som revisorerna hade avgett. Med hänsyn till frågans svårbedömbara och komplicerade natur borde utredningen dock begränsas till Stockholms- och Göteborgsregionerna, där de olägenheter som var förenade med länsindelningen var så stora att det var angeläget att undanröja dem. Frågan om en allmän översyn av länsindelningen borde enligt utskottet tas upp till prövning med ledning av det material som kunde erhållas genom den föreslagna utredningen (SU 1957:182).

Sedan riksdagen beslutat i enlighet med utskottets utlåtande (rskr 1957:399) tillsatte Kungl. Maj:t en utredning som antog benämningen 1959 års länsindelningsutredning. Denna utredning redovisade i betänkande (SOU 1961:40 Länsindelningen inom Stockholms- och Göteborgsområdena) en rad olika förslag till lösning av indelningsfrågorna men förordade inte någon bestämd lösning. Utredningen ansåg emellertid att en ändamålsenlig länsindelning inom de båda områdena måste få följdverkningar beträffande andra län.

År 1962 tillsattes en ny länsindelningsutredning. Utgångspunkten för denna utredning var att en allsidig utredning rörande länsindelningen borde göras och att separata lösningar för enskilda regioner inte var tillräckliga. Länsindelningsutredningen lämnade år 1967 betänkandet (SOU 1967:23 Ny länsindelning). Betänkandet innehöll vissa speciella synpunkter på indelningsfrågan och ett förslag till en ny länsindelning med 15 län.

Den länsindelning som utredningen föreslog kritiserades av många remissinstanser. Kritiken innebar i främsta rummet att de föreslagna länen skulle bli för stora och att avståndet till residensstaden ofta skulle bli för långt. Servicen gentemot allmänhet och kommuner skulle därmed bli försämrad. För de två residensstäder som skulle mista sin länsförvaltning skulle sysselsättningsläget försämrats och underlaget för den kommunala förvaltningen och servicen påverkas i negativ riktning.

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

## 4.2 Länsberedningen

### 4.2.1 Länsindelningen

Utmärkande för den svenska länsindelningen är enligt länsberedningen att den trots att mycket stora ändringar har skett i landets befolkningsfördelning och trots att kommunikationsstandarden har ändrats väsentligt, har förblivit opåverkad under mycket lång tid. Den nuvarande länsindelningen har, bortsett från några mindre gränsjusteringar, bestått oförändrad sedan år 1810.

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

Länsberedningen anser att länsindelningsfrågan inte bör studeras med utgångspunkt i en generell reform. Lösningen ligger inte i att mer eller mindre radikalt minska antalet län. Tvärtom talar åtskilliga skäl för att de nuvarande befintliga och sedan länge bestående länen bör fortleva, i allt väsentligt inom nu existerande gränser.

Inom länen har enligt länsberedningen en historisk given anpassning skett hos länsinvånarna, organisationerna och olika samhälleliga instruktioner till ett regionalt mönster, som man inte bör bryta utan starka motiv. Man har invanda kontaktvägar till länsorganen, som i regel är lokaliserade inom rimliga avstånd för befolkningen. En flyttning av länsförvaltningen från de nuvarande residensstäderna skulle också få negativa följder från sysselsättningsynpunkt. Andra lösningar får därför tillgripas om man vill anpassa den nu 160-åriga länsindelningen till utvecklingen vad gäller landets befolkningsfördelning, kommunikationer och näringsliv. Länsberedningen anser att därvid bör beaktas bl. a. det varierande indelningsmönster som successivt har vuxit fram vid sidan om länsindelningen och som har medfört att länen inte i alla avseenden framstår som naturligt avgränsade områden med en inre samhörighet. Länsberedningen finner att länsindelningsfrågan bör studeras i två steg.

För det första bör undersökas i vad mån nuvarande länsgränser har en lämplig näringsgeografisk sträckning. Vid denna undersökning utgår länsberedningen från att länsförvaltningen bör vara förlagd till nuvarande residensstäder. I och för sig innebär detta en begränsning i möjligheterna att ge länen en arrondering som är lämplig från strikt rationella utgångspunkter. Överväganden av praktisk natur talar emellertid mot de ingripande förändringar i bl. a. förutsättningar för den regionala sysselsättningsfördelningen som skulle bli följden, om ny stationeringsort skulle väljas för ett

antal större regionala förvaltningsenheter. Det kan däremot finnas anledning att studera om länsgränserna behöver justeras med hänsyn till befolkningens näringsgeografiska inriktning.

För det andra försöker länsberedningen särskilja de krav på geografiska verksamhetsområden som olika gränar av länsförvaltningen ställer. De skilda utredningar som tidigare har gjorts i indelningsfrågan och inte minst remissyttrandena över länsindelningens utredningen ger vid handen att det i stort sett bara är för den del av länsförvaltningen som kan benämnas regional samhällsplanering som man kan vinna fördelar genom att öka verksamhetsområdenas storlek. När det gäller övriga gränar av länsförvaltningen – och de är från sysselsättningssynpunkt den klart största delen – synes enligt länsberedningen länens nuvarande storlek inte medföra några påtagliga olägenheter.

Länsberedningen har beträffande omkring tjugo olika områden i landet övervägt om det är lämpligt att – med utgångspunkt i nuvarande residensstäder – justera länsgränserna så att bättre överensstämmelse nås med befolkningens näringsgeografiska inriktning. Dessa överväganden har lett till förslag om

*dels* mindre justeringar av länsindelningen i två delar av landet, vilket innebär att Älvkarleby kommun i Uppsala län flyttas till Gävleborgs län och att Habo och Mullsjö kommuner i Skaraborgs län flyttas till Jönköpings län, *dels* en ny länsindelning i västra Sverige, vilken innebär att nuvarande Göteborgs- och Bohus län och Älvsborgs län delas i öst-västlig riktning och ersätts av två nybildade län, förslagsvis benämnda Göteborgs län och Vänersborgs län, samt att Kungsbacka kommun i Hallands län förs över till Göteborgs län.

Länsberedningen erinrar om att Gotlands kommun, som motsvarar Gotlands län, samt Malmö och Göteborgs kommuner inte ingår i landstingskommunen. Det föreslås att Malmö och Göteborgs kommuner skall ingå i resp. landstingskommuner.

#### 4.2.2 Samverkansområden

Länsberedningen erinrar om att den regionalpolitiska planeringen i överensstämmelse med statsmakernas beslut år 1964 har sin tyngdpunkt i verksamheten på länsnivån (prop. 1964:185, BU 1964:48, rskr 1964:408). Erfarenheterna av denna ordning ger inte vid handen att en principiellt annan indelning än den nuvarande skulle vara ägnad att i väsentlig mån förbättra förutsättningarna att fullgöra dessa planeringsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Det regionalpolitiska handlingsprogram som statsmakterna beslutade år 1972 innebär vissa mål för utveckling av den regionala strukturen (prop. 1972:111). Dessa mål innebär bl. a. att det i princip skall finnas ett primärt

centrum i vart och ett av de nuvarande länen. Antalet primära centra är 23, vartill kommer de tre storstadsområdena.

Mot denna bakgrund finner länsberedningen inte anledning att för den regionalpolitiska planeringen föreslå någon administrativ indelning som avviker från länsindelningen. Den omständigheten att statliga sektorsorgan har verksamhetsområden på regional nivå som på ett markant sätt skiljer sig från länsindelningen påkallar emellertid särskild uppmärksamhet.

Länsberedningen anser att det finns risk för att samordningsproblem uppstår, om verksamhetsområdena för sektorsplanerade myndigheter inte är anpassade till varandra och till de regionalpolitiska verksamhetsområdena. Den myndighet som har ansvaret för den regionalpolitiska planeringen inom ett län kan få svårigheter att hävda sina synpunkter gentemot sektorsmyndigheterna, eftersom dessa myndigheters planering grundar sig på avvägningar inom större geografiska områden än länet.

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

Det är angeläget att de samordningsproblem som nu har antytts kan bemästras anför länsberedningen. De bästa förutsättningarna för en god samordning mellan sektorsplanerande organ och de myndigheter som ansvarar för regionalpolitiken skulle givetvis nås, om de geografiska verksamhetsområdena sammanföll. Två olika möjligheter finns enligt länsberedningen när det gäller att anpassa sektorsorganens geografiska verksamhetsområden och områdena för den regionalpolitiska planeringen till varandra. Den ena är att sektorsorganens verksamhetsområden anpassas till länen. Det andra alternativet är att statsmakterna fastställer områden, som i princip består av två eller flera län, inom vilka de berörda länsorganen skall samverka i regionalpolitiskt betydelsefulla frågor, t. ex. i fråga om trafikplanering, översiktlig vägplanering och planering för högre undervisning.

Den första angivna möjligheten är enligt länsberedningen knappast realistisk mot bakgrund av att antalet regioner hos sektorsorganen är fem – åtta och att antalet län är 24. En sådan reform skulle innebära ett förbud för sektorsorganen att för sin verksamhet dela in landet på annat sätt än i 24 regioner, vilkas gränser skulle sammanfalla med länsindelningen. En indelningsreform efter dessa linjer skulle med all sannolikhet medföra risker för bristande överblick i planeringen, sjunkande effektivitet hos sektorsorganen och tendensen till en överflyttning av beslutsfunktioner från regional till central nivå. Länsberedningen avvisar därför denna metod för att nå anpassning mellan sektorsorganens verksamhetsområden och länen.

Däremot synes man, anför länsberedningen, kunna erbjuda en framkomlig väg, om man begränsar reformen till att skapa former för en or-

ganiserad samverkan mellan länen i regionalpolitiskt viktiga frågor. Om statsmakterna fastställer gränser för samverkansområden, ges därmed också automatiskt en anvisning åt centrala myndigheter och åt näringslivet att anpassa sina regionindelningar till en enhetlig områdesindelning som är lämpad för översiktlig planering. I fråga om vissa myndigheter kan det vara lämpligt att statsmakterna beslutar om uttryckliga föreskrifter om en sådan anpassning. När det blir aktuellt för någon central myndighet att inrätta en ny indelning av den regionala verksamheten bör indelningen i samverkansområden vara vägledande. Det kan också framdeles komma att visa sig lämpligt att föreskriva samverkan mellan länsorganen i andra frågor, t. ex. sådana som gäller den fysiska riksplaneringen.

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

|                                      |                                                                       |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Östra samverkansområdet              | Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Gotlands län     |
| Sydöstra samverkansområdet           | Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län                  |
| Södra samverkansområdet              | Blekinge, Kristianstads och Malmöhus län                              |
| Västra samverkansområdet             | se nya Göteborgs och Vänersborgs län samt Hallands och Skaraborgs län |
| Värmland – Örebroområdet             | Värmlands och Örebro län                                              |
| Gävle – Dalaområdet                  | Kopparbergs och Gävleborgs län                                        |
| Mellersta Norrlands samverkansområde | Västernorrlands och Jämtlands län                                     |
| Övre Norrlands samverkansområde      | Västerbotten och Norrbottens län                                      |

Förslaget om samverkansområden syftar främst till att främja en bättre samordning mellan de olika typerna av sektorsplanering och mellan sektorsplaneringen och den regionalpolitiska planeringen på länsnivå. Det föreslås att områdena fastställas av statsmakterna. Statsmakterna bör vidare besluta att områdesindelningen skall vara vägledande för de centrala myndigheterna när det gäller indelningen i regioner för särskilda verksamheter.

Därigenom bör man på sikt kunna uppnå att myndigheterna anpassar sina regionindelningar till en regionindelning som är lämpad för översiktlig planering och som så långt möjligt är enhetlig. Man torde kunna utgå från att den områdesindelning som statsmakterna bestämmer kommer att bilda mönster även för indelningen inom näringslivet, folkrörelserna m. fl.

I fråga om vissa myndigheter föreslås, som förut antytts, att regeringen utfärdar uttryckliga föreskrifter om en anpassning till indelningen i samverkansområden. En sådan föreskrift bör i första hand gälla statens vägverk (planläggningsområden), statens trafiksäkerhetsverk (distrikt), SJ (trafik- och bandistrikt) och arbetsmarknadsverket (regioner för drift av beredskapsarbeten). I fråga om totalförsvarets indelning i civil- och militärområden bör enligt länsberedningen särskilt undersökas i vad mån en anpassning till samverkansområdena är möjlig. En liknande undersökning bör göras i fråga om Sveriges Radios regionala indelning.

Med den ökade enhetlighet i indelningsmönstret som blir följden av förslaget kan man enligt länsberedningen räkna med väsentliga fördelar för länsstyrelserna när det gäller att samordna sektorsplaneringen. Det är också angeläget att länsstyrelserna i sin samplanering över länsgränserna i första hand inriktar sig på samverkan inom samverkansområdena. Självfallet skall det dock inte föreligga hinder för en länsstyrelse att i särskilda frågor av gemensamt intresse samverka med en länsstyrelse som hör till ett annat samverkansområde.

Mellan länsstyrelserna inom resp. samverkansområde bör eftersträvas samordnade lösningar på gemensamma problem, anför länsberedningen. Det ligger i sakens natur att samverkan i praktiken får sin tyngdpunkt i ärendebereidningen. Det bör dock inte uteslutas att det i särskilt betydelsefulla frågor kan bli aktuellt att också hålla gemensamma sammanträden med länsstyrelsernas styrelser. Man kan utgå från att länsstyrelsernas intresse av att nå fram till samordnade lösningar skall vara så starkt att någon uttrycklig föreskrift om att i vissa ärenden yttrande skall inhämtas från övriga länsstyrelser inom samverkansområdet inte skall behövas. Även i övrigt bör man undvika att formalisera samverkan. Samverkansformerna bör få utvecklas så fritt som möjligt.

Länsberedningen medger att bildandet av samverkansområden till en början kan vara ett otillräckligt instrument när det gäller att samordna planeringen över länsgränserna. I takt med att allt fler sektorsmyndigheter – liksom även näringslivet anpassar sina indelningar i regioner efter samverkansområdena skapas emellertid allt bättre förutsättningar för samlade lösningar inom resp. samverkansområde. Det understryks starkt att förslaget om samverkansområden inte bör uppfattas som förslag att "länsblock" skall bildas med sikte på en framtida länsindelningsreform. Samverkansområdena är tvärtom att uppfatta som ett alternativ till en sammanslagning av länen till större enheter. Det är en väsentlig vinst om man genom att bilda samverkansområden ger förutsättningar för en effektivare samhällsplanering

på regional nivå samtidigt som man i allt väsentligt bevarar den traditionella länsindelningen. Beslutanderätten skall sålunda enligt förslaget ligga kvar på länsnivån. Länsberedningen framhåller att förslaget om samverkansområden har medfört att antalet förslag om justeringar av länsgränserna har kunnat inskränkas till ett minimum.

### 4.3 Remissyttrandena

#### 4.3.1 Länsindelningen

Länsberedningens förslag om ändringar i länsindelningen diskuteras av endast ca hälften av remissinstanserna. Flera länsstyrelser och hälften av landstingskommunerna avstår från att kommentera dessa förslag. Av kommunerna är det i stort endast de som direkt berörs av förslagen som yttrar sig.

*Kriminalvårdsstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, riksförsäkringsverket, vägverket, statskontoret, statens pris- och kartellnämnd, planverket, lantmäteriverket, domänverket, industriverket, Kooperativa förbundet, Sveriges Radio, TCO och Sveriges arkitekters riksförbund* tillstyrker länsberedningens förslag. De förslag som rör resp. län tillstyrks också av *länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Blekinge och Västmanlands län* samt av *Jönköpings, Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Gävleborgs läns landstingskommuner*.

*Lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund och Sveriges hantverks- och industriorganisation* avstyrker förslagen eller ställer sig tveksamma till dem.

*Länsstyrelsen i Uppsala län* avstyrker bestämt att Älvkarleby kommun förs över till Gävleborgs län, medan *länsstyrelsen i Hallands län* avstyrker de ändringar som föreslås i fråga om västra Sverige och *länsstyrelsen i Skaraborgs län* avstyrker förslagen beträffande Habo och Mullsjö kommuner. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* är inte beredd att ta ställning till länsindelningsfrågorna.

*Uppsala, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs läns landstingskommuner* avstyrker de länsindelningsändringar som berör resp. län.

*Norrköpings kommun* är kritisk mot länsberedningens uttalande och förslag i länsindelningsfrågan. Enligt kommunen har länsberedningen på ett övertygande sätt visat att de nuvarande länen inte är några väl avgränsade planeringsområden. Många län är för små för vissa typer av översiktlig planering och gränserna stämmer ofta dåligt överens med de spontana regionbildningar som har växt fram inom både offentlig och privat verksamhet. Det föreligger därför ett starkt behov av en genomgripande länsindelningsreform.

*Samtliga kommuner i Uppsala län* avstyrker förslaget att gränsen mellan

Uppsala och Gävleborgs län skall ändras med motiveringen att Uppsala län redan är mycket litet. *Gävle kommun* tillstyrker däremot förslaget.

*Jönköpings, Nässjö och Värnamo kommuner i Jönköpings län* tillstyrker att Habo och Mullsjö kommuner förs över till Jönköpings län. *Kommunerna i Skaraborgs län* avstyrker överlag förslaget.

*Samtliga kommuner i Hallands län* avstyrker förslaget om ändring av länsindelningen vad gäller Hallands län. *Kungsbacka kommun* anser att det tänkta Göteborgslänet knappast uppfyller de kriterierna på ett näringspolitiskt väl avgränsat län som länsberedningen ställer upp.

*Flertalet kommuner i Göteborgs och Bohus län* finner en ändrad länsindelning i Göteborgsområdet motiverad. Länsberedningens förslag vinner dock inte anslutning. Göteborgs kommun förordar att ett stor-Göteborgslän och ett Boråslän bildas. Svagheten i länsberedningens förslag är bristen på samhörighet mellan Boråsregionen, särskilt dess östra delar, och Göteborgsområdet.

*Flertalet kommuner i Älvsborgs län* avstyrker länsberedningens förslag i fråga om väst-Sverige och förordar att ingen ändring av länsgränsen vidtas. *Borås kommun* föreslår dock en särskild utredning om ett Borås-län.

Förslaget att Göteborgs kommun skall ingå i landstingskommuner bör enligt *flera kommuner*, bl. a. *Göteborgs kommun* inte genomföras, såvida inte länsindelningen ändras. Samma uppfattning har *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun*. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser med hänsyn till de avtal på sjukvårdsområdet som nyligen har träffats mellan Göteborgs kommun och landstingskommunen att frågan om kommunens inträde i landstingskommunen inte bör tas upp till prövning.

*Malmöhus läns landstingskommun* ansluter sig till förslaget att Malmö kommun skall ingå i landstingskommunen, medan *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att frågan inte bör aktualiseras nu. Ytterligare samarbete planeras mellan Malmö kommun och landstingskommunen och dessa samarbetsmöjligheter bör åtminstone tills vidare kunna utnyttjas. Ingen av länets kommuner tar upp frågan.

*Överbefälhavaren, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, riksantikvarieämbetet, kammarkollegiet, Landstingsförbundet* och *Örebro läns landstingskommun* anser att Malmö och Göteborgs kommuner bör ingå i resp. landstingskommun.

#### 4.3.2 Samverkansområden

Positiva till länsberedningens förslag om samverkansområden är *överbefälhavaren, vägverket, trafiksäkerhetsverket, luftfartsverket, kammarkollegiet, statskontoret, statistiska centralbyrån, riksantikvarieämbetet, skolöverstyrelsen, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens pris- och kartellnämnd, planverket, lantmäteriverket, domänverket, Landstingsförbundet, Sveriges Radio, LO och TCO. Civilbefälhavarna i västra, östra och övre Norrlands civilområde*

samt länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Gotlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län, liksom de flesta landstingskommunerna tillstyrker också förslaget.

Kommunerna framhåller genomgående behovet av samverkan över länsgränserna. I stort sett hälften av de kommuner som yttrar sig i frågan tillstyrker förslaget om samverkansområden. De övriga anser att sådana områden inte behövs och befarar att förslaget trots allt kan innebära ett steg mot en ny länsindelning.

Samverkansområdena och civilområdena bör vara anpassade till varandra, anser *överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, vattenfallsverket, civilbefälhavarna i södra, östra och västra civilområdet* samt *civilbefälhavaren i övre Norrlands civilområde*.

*Statskontoret* framhåller att statskontoret bl. a. i sitt yttrande över länsdemokratiutredningens förslag har förordat en indelningsreform som syftar till större regioner än nuvarande län. Statskontoret understryker vikten av en mer enhetlig indelning av myndigheternas regionala organisation och framhåller att länsberedningens förslag i några fall strider mot de samverkansområden som länsstyrelserna i praktiken har orienterat sig mot. Kombinationer som sätts i fråga är t. ex. sammankopplingen av Örebro län med Värmlands län och av Kronobergs med Östergötlands län. Statskontoret anför att länsberedningens intentioner förmodligen omintetgörs om länsstyrelserna själva anser att deras naturliga samarbetspartner finns utanför de föreslagna samverkansområdena.

Länsberedningens modell bygger tydligen på tanken att den enhetliga indelning, fortsätter statskontoret, som de centrala myndigheterna så småningom kommer att välja för sin regionala verksamhet skall påverka länsstyrelserna i deras val av huvudsakliga samarbetspartner. Effekten av en sådan regional indelning torde enligt statskontoret inte vara tillräcklig för att få länsstyrelserna att inrikta sig på de samverkansområden som länsberedningen föreslår. Statskontoret föredrar därför en mer formaliserad organisation. En möjlighet är att länsstyrelserna själva utser lämpliga samarbetspartner och att statsmakterna därefter utfärdar bindande direktiv om samarbete över länsgränserna i vissa frågor. Även möjligheterna att få de centrala myndigheterna att anpassa sina storregionala indelningar till samverkansområdena torde gynnas av att samarbete över länsgränserna binds i fastare former.

*Planverket*, som ansluter sig till förslaget om samverkansområden, förordar ett mindre antal områden än åtta. Särskilt från den fysiska riksplaneringens synpunkt finner verket det angeläget att antalet områden begränsas till fem eller sex.

*Domänverket* framhåller att samverkansområdena kommer att göra det nödvändigt inrätta gemensamma organ av typ planeringskanslier. Domänverket tillstyrker den indelning i samverkansområden som länsberedningen föreslår och konstaterar att förslaget kommer att innebära en betydande rationa-

lisering med avseende på verkets arbete med planfrågor, miljöfrågor och vägfrågor.

Förslaget stämmer enligt *Sveriges Radio* i långa stycken överens med den regionindelning som valts för de regionala televisionsändringarna. De ändringar som skulle krävas för en anpassning av sändningsområdena till samverkansområdena bedömer *Sveriges Radio* som möjligt och realistiskt – förutsatt att en motsvarande harmonisering successivt kommer till stånd inom näringslivet, folkrörelserna och den offentliga sektorn.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att samverkansområdena bör avse endast den verksamhet som centrala myndigheter och andra centrala organisationer bedriver. Länsstyrelsen är mycket positiv till ett utvidgat samarbete mellan länsstyrelser på ömse sidor om länsgränserna men anser att det inte bör bindas alltför hårt.

Att förslaget om samverkansområdena godtas innebär inte, anför *Hallands läns landstingskommun*, att landstingskommunen godtar att samverkansområdet skulle vara den enda organisation för samarbete i landstingskommunala angelägenheter. Det förutsätts vidare att samverkansområdena inte skall utvecklas till "överlän" eller "länsblock" med särskild ledning eller förvaltning.

*Rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, statens järnvägar, riksrevisionsverket, universitetskanslersämbetet, fiskeristyrelsen, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska handelskammarförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Moderata ungdomsförbundet, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Värmlands, Örebro och Västerbottens län samt Stockholms, Uppsala, Kalmar, Skaraborgs, Värmlands och Örebro läns landstingskommuner* avstyrker förslaget om samverkansområden eller ger uttryck för tveksamhet inför förslaget.

*Lantbrukarnas riksförbund*, som avstyrker förslaget, föreslår liksom *länsstyrelserna i Kalmar och Skaraborgs län* samt *Sveriges industri- och hantverksorganisation*, att statliga myndigheter rekommenderas att anpassa sin verksamhet till den gällande länsindelningen.

*Svenska kommunförbundet* ifrågasätter om det är välbetänkt att låsa sig för en total indelning av landet i samverkansområden. Man bör enligt förbundets mening avvakta resultatet av decentraliseringsutredningens (Kn 1975:12) arbete, innan man tar slutlig ställning till samverkansfrågorna.

Enligt *Svenska handelskammarförbundets* uppfattning bör samverkansområdesfrågorna utredas och studeras ytterligare, innan ställning tas till länsberedningens förslag. Förbundet konstaterar att t. ex. ändringen av trafikplaneringen kräver större planeringsenheter än länen men framhåller samtidigt att flera skäl talar för att länsstyrelserna inte bör vara låsta till samarbetspartners i exakt angivna län.

*Länsstyrelsen i Hallands län* ställer sig klart positiv till ett utvidgat samarbete över länsgränserna men avvisar tanken på att begränsa samarbete

till att omfatta enbart vissa län. I stället förordar länsstyrelsen ett mera flexibelt länsarbete där sakfrågorna får bli avgörande när samarbetsregionerna avgränsas.

*Länsstyrelsen i Västmanlands län* ifrågasätter om det är nödvändigt att göra en indelning i samverkansområden för att få till stånd ett önskvärt samarbete över länsgränserna. Däremot delar länsstyrelsen länsberedningens uppfattning att det är angeläget att även andra intressen än de som resp. centrala myndigheter företräder beaktas, när de centrala myndigheternas regionala arbetsområden avgränsas.

Förslaget om samverkansområden möter erinran från ett mindre antal kommuner, som utifrån sin egen belägenhet behöver samarbete med grannkommuner i annat samverkansområde. *Några kommuner i Västerbottens och Norrbottens län* anser att samverkansområden inte behövs för de två nordligaste länen.

Enligt *Örebro läns landstingskommun* bör de nuvarande regionala indelningarna anpassas till samverkansområdena, om tanken på sådana områden skall bli meningsfull. Landstingskommunen föreslår därför att frågan om samverkansområden prövas ytterligare innan ställning tas till förslaget.

De högskoleregioner som statsmakterna nyligen har beslutat stämmer enligt *universitetskanslerämbetet* inte överens med de samverkansområden som länsberedningen föreslår. Avvikelsena är betydande. Med hänsyn härtill bör frågan hur samverkansområdena skall avgränsas prövas om.

Från naturvårdssynpunkt är det enligt *naturvårdsverket* angeläget att samverkansområdena någorlunda stämmer överens med de naturliga nederbördsområdena. Särskilt angeläget är det att länen vid Väneren och länen vid Mälaren – Hjälmaren ingår i samma regioner. I länen omkring vartdera av dessa sjösystem finns också redan nu en etablerad samverkan i vattenvårdsfrågor.

*Länsstyrelsen i Uppsala län* hävdar att Örebro län även i fortsättningen bör samverka med de övriga Mälar- och Hjälmarlänen. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att det område i vilket Södermanlands län skall ingå, dvs. östra samverkansområdet, i stort sett är väl avvägt. Det kan emellertid ifrågasättas, fortsätter länsstyrelsen, om inte Örebro län som f. n. deltar i samarbetet mellan länen vid Mälaren och Hjälmaren bör ingå i samma område.

Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* bör Östergötlands och Jönköpings län tillhöra samma samverkansområde. För det fall att en indelning av landet i samverkansområden genomförs trots de skäl som talar mot en sådan indelning, avstyrker *länsstyrelsen i Kronobergs län* mycket bestämt ett samverkansområde som omfattar Småland och Östergötland.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* kommer fram till att om man skall ha samverkansområden, vilket länsstyrelsen starkt ifrågasätter – Värmlands län bör ingå i ett västsvenskt samverkansområde tillsammans med övriga Vänerlän. *Värmlands läns landstingskommun* avstyrker länsberedningens för-

slag. Även länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus och Älvsborgs län samt Älvsborgs läns landstingskommun anser att Värmlands län bör hänföras till västsverige.

## 5 Organisationen av samhällsverksamheten på regional nivå

### 5.1 Nuvarande förhållanden

Vid den partiella omorganisation av den statliga länsförvaltningen som skedde den 1 juli 1971 fick länsstyrelsen en förtroendemännastyrelse med landshövdingen som ordförande samt tio andra ledamöter (prop. 1970:103, SU 1970:132, KU 1970:34, rskr 1970:308). Den nya länsstyrelsen fick samtidigt som en huvuduppgift att leda och samordna den samhällsplanering som bedrivs inom den statliga länsförvaltningen. I planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse övertog länsstyrelsen beslutanderätten från länsnämnderna. Länsarkitektkontoret inordnades samtidigt i länsstyrelsen. Sedermera har länsstyrelsen fått ansvaret för annan sektorsplanering.

Vid samma tidpunkt omorganiserades skatteförvaltningen i länsstyrelsen med en klarare åtskillnad mellan den fiskala och den dömande verksamheten än vad som tidigare hade varit fallet. Samtidigt förbättrades även förvaltningsrättskipningen. En länskatterätt som i huvudsak motsvarar den tidigare prövningsnämnden och en länsrätt för annan förvaltningsrättskipning knöts till länsstyrelsen i organisatoriskt avseende. På grundval av det principbeslut som statsmakterna hade fattat år 1970 tillkom följande år lagen (1971:52) om skatterätt och länsrätt (prop. 1971:14, CU 1971:9, rskr 1971:52).

Länsstyrelsen organiserades på tre avdelningar en för samhällsplanering, en för skatteförvaltning och en för allmän förvaltning och förvaltningsrättskipning. Till sistnämnda avdelning knöts länsrätten och länskatterätten. Sedermera har fastighetstaxeringsrätter inrättats och knutits till förvaltningsavdelningens (prop. 1974:35 och 79, KU 1974:21, CU 1974:27, rskr 1974:160 och 228).

Till förvaltningsrättskipning brukar i första hand hänföras handläggning av mål och ärenden i vilka talan fullföljs hos de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. kammarrätterna och regeringsrätten. Men också vissa andra ärendegrupper, i vilka den judiciella prövningen är framträdande, brukar hänföras hit. Det gäller t. ex. ärenden om utmätning m. m. och ärenden rörande gåvoskatt. I dessa ärenden fullföljs talan hos hovrätt.

Länsstyrelserna och de förvaltningsdomstolar som är knutna till länsstyrelserna handhar praktiskt taget all förvaltningsrättskipning på regional nivå. De mål och ärenden i vilka talan fullföljs i kammarrätt eller regeringsrätten avgörs nämligen med endast få undantag av länsstyrelsen eller någon av de nämnda förvaltningsdomstolarna. Detta innebär att länsstyrelserna och de tre förvaltningsdomstolarna på snart sagt alla områden av samhällslivet prövar förvaltningsmål och förvaltningsärenden som kräver rättslig bedömning och som nära berör enskilds rätt. Till skillnad från länsstyrelsens pla-

nerade verksamhet är förvaltningsrättskipningen inriktad på enskilda fall och bunden av normer som ges i författning. Men det är bara när prövningen i ett ärende innefattar en rättslig bedömning och nära berör enskilds rätt som ärendet kan sägas höra till förvaltningsrättskipningen.

Inom många områden, t. ex. socialvården, hälsovården, byggnadsväsendet och naturvården, har länsstyrelsen också inspektions- och tillsynsuppgifter i förhållande till andra, i regel kommunala, organ. Dessa uppgifter jämte en stor mängd andra ärendetyper hos länsstyrelserna brukar hänföras till allmän förvaltning.

Såväl förvaltningsrättskipning som allmän förvaltning utövas på samtliga avdelningar inom länsstyrelsens nuvarande organisation, dock med en klar koncentration till förvaltningsavdelningen – och i Stockholms län även till länsskatterättsavdelningen – där länsskatterätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten har sina kanslier.

Förvaltningsrättskipningen på länsplanet utövas i två helt olika former. Vissa beslut fattas sålunda av en förvaltningsdomstol, som består av ordförande – med domares ställning – och nämndemän (i fastighetstaxeringsrätt ingår också värderingstekniska ledamöter) eller i vissa fall av ordföranden ensam. Andra beslut fattas av länsstyrelsen som förvaltningsmyndighet. Länsstyrelsen kan då bestå av enbart tjänstemän, men efter landshövdingens bestämmande kan ärenden också avgöras av länsstyrelsens styrelse.

Frågan huruvida förvaltningsdomstolarna liksom nu skall vara knutna till länsstyrelserna eller brytas ut till helt fristående förvaltningsdomstolar behandlades redan i samband med omorganisationen av länsstyrelserna år 1971. De krav som då restes på fristående domstolar grundades på uppfattningen att tilltron till rättskipningens objektivitet annars kunde äventyras. Lagrådet fäste i detta sammanhang uppmärksamheten på Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och framhöll att det skulle stämma bäst överens med konventionens avfattning och anda om den förvaltningsrättskipning som länsstyrelserna svarade för kunde brytas ut ur länsstyrelserna och förläggas till helt fristående organ (prop. 1971:4 s. 96). En sådan anordning ansågs även från allmänna rättsäkerhetssynpunkter vara överlägsen den organisation som statsmakterna hade fattat principbeslut om år 1970 och som utgjorde grundvalen för förslagen i prop. 1971:14.

Riksdagen (SU 1970:132, CU 1971:9) uttalade att det visserligen kunde anföras principiella skäl för att förvaltningsrättskipningen på länsnivå borde organisatoriskt brytas ut från länsstyrelsen. Riksdagen ansåg dock att de rättskipande organen enligt departementschefens förslag i praktiken skulle få en oberoende och jävsfri ställning. Den organisationen som föreslogs innebar nämligen att länsskatterätt och länsrätt skulle självständigt handlägga och avgöra målen. Man utgick från att det inte skulle göras några faktiska inskränkningar i domstolarnas självständighet. Dessa förhållanden ledde, tillsammans med den omständigheten att den regionala skatteor-

ganisationen behövde övervägas ytterligare och den omständigheten att underlaget för en slutlig prövning av länsrättens uppgifter var otillräckliga till att riksdagen godtog förslagen i propositionen.

## 5.2 Länsberedningen

Länsberedningen anser att dess förslag, om de genomförs, kommer att leda till att länsstyrelsens verksamhet i än större utsträckning än f. n. kommer att inriktas på samhällsplanering. Länsberedningen har därför funnit sig böra pröva skatteförvaltningens och förvaltningsrättskipningens organisatoriska anknytning till länsstyrelserna.

### 5.2.1 Skatteförvaltningen

För bedömningen av frågan om skatteförvaltningen skall vara knuten till länsstyrelsen eller ej bör det avgörande enligt länsberedningen vara om en sådan anknytning är organisatoriskt och funktionellt motiverad.

Det kan konstateras att skatteavdelningens kontakter inom länsstyrelsen i första hand riktar sig mot förvaltningsavdelningens rättsenhet, som är kansli för länsrätten och fastighetstaxeringsrätten. Dessa kontakter är dock, anför länsberedningen, inte av sådant slag att de motiverar att skatteavdelningen och rätternas kansli tillhör samma organisation. Den partiella omorganisationen av länsstyrelserna innebar bl. a. att de fiskaliska och de dömande funktionerna på skatteområdet fördes till skilda avdelningar. Det kan emellertid alltjämt, i vart fall från principiella synpunkter, riktas kritik mot att domstolarna har sitt kansli inom samma myndighet som den ena parten i skatteprocessen. Trots den nya organisationen har de skattskyldiga också i många fall svårt att hålla de olika funktionerna isär. En klar organisatorisk åtskillnad skulle, framhåller länsberedningen, vara ägnad att för allmänheten bättre markera skillnaden mellan de fiskaliska och de dömande uppgifterna.

Skatteavdelningens behov av kontakt och samverkan med övriga enheter inom planeringsavdelningen och förvaltningsavdelningen är enligt länsberedningen mycket begränsat och i princip inte av annan art än vad som förekommer olika myndigheter emellan. I den mån sådana kontakter förekommer gäller de företrädesvis rent informationsutbyte.

Skatteavdelningens kontaktmönster skiljer sig helt från planeringsavdelningens, anför länsberedningen. Sambandslinjerna löper här främst vertikalt – uppåt mot praktiskt taget endast en central myndighet, riksskatteverket (RSV) och nedåt mot i första hand de lokala skattemyndigheterna. Skatteavdelningens kontakter med RSV och de lokala skattemyndigheterna är mycket omfattande och de funktionella sambandet med dessa myndigheter är starkt. Det ligger inom skatteavdelningens ansvarsområde att svara för den regionala samordningen och planeringen av skatteförvaltningen. Någon

egentlig styrning av skatteförvaltningen från länsledningens sida förekommer inte. Däremot leds och styrs verksamheten i betydande utsträckning av RSV. De väsentligaste uppgifterna inom skatteavdelningen, bl. a. processföringen och taxeringskontrollen, ankommer på avdelningens chef, skattechefen, och är därmed undandragna landshövdingens och styrelsens inflytande. Skatteavdelningen kan därför sägas leva sitt eget liv inom länsstyrelseorganisationen.

Slutsatsen blir enligt länsberedningen att det inte finns några bärande skäl av organisatorisk eller funktionell art eller något sådant behov av samverkan som motiverar att skatteförvaltningen är inordnad i länsstyrelseorganisationen. Den samverkan som nu förekommer mellan skatteavdelningen och länsstyrelsens övriga enheter samt andra länsorgan som lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen kan utan olägenhet fortsätta, även om skatteavdelningen bryts ut till ett fristående regionalt skatteverk. De synpunkter som kan anföras som skäl för att behålla skatteförvaltningen inom länsstyrelsen väger enligt länsberedningen lätt mot de fördelar av organisatorisk art som en utbrytning skulle medföra. Därför föreslås att skatteförvaltningen bryts ut från länsstyrelsen till ett fristående skatteverk.

En sådan utbrytning innebär enligt länsberedningens uppfattning inte någon omfattande omorganisation. De enheter som nu bildar länsstyrelsens skatteavdelning bör med i huvudsak oförändrade arbetsuppgifter ingå i skatteverket. Verket bör ha en styrelse som, förutom myndighetens chef, består av fyra ledamöter. Dessa ledamöter och suppleanter för dem bör väljas av landstinget. Chefen bör vara ordförande i styrelsen.

### 5.2.2 Förvaltningsrättskipningen

Det finns enligt länsberedningens mening inte någon grund för tvekan om att den regionala förvaltningsrättskipningen har förstärkts och förbättrats avsevärt genom 1971 års reformer. De tre domstolarna har fått en oberoende och jävsfri ställning, även om deras personal och kanslier är knutna till länsstyrelsen. En väsentlig fördel utgör den organisatoriskt numera helt klara åtskillnaden mellan den dömande och den fiskala verksamheten på skatteområdet. Länsberedningen föreslår att länsdomstolarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna behålls.

En annan principiell fråga som rör den regionala förvaltningsrättskipningen är om den dömande verksamheten även i fortsättningen skall vara uppdelad på tre olika domstolar – länskatte rätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Av förarbetena till 1971 års omorganisation och till inrättandet av de tre förvaltningsdomstolarna framgår enligt länsberedningen att avsikten var att länskatte rätterna och länsrätterna inom en snar framtid skulle föras samman till en regional förvaltningsdomstol. Erfarenheterna av dom-

stolarnas verksamhet bekräftar att denna tanke bör fullföljas. Även om fastighetstaxeringsrätternas sammansättning är något olik de båda övriga domstolarnas, finns enligt länsberedningen inte tillräckliga skäl att hålla domstolarna organisatoriskt åtskilda. På grund härav föreslås att de tre domstolarna i varje län skall slås samman till en förvaltningsdomstol, förslagsvis benämnd länsrätt.

Vid omorganisationen år 1971 ansågs det inte lämpligt att mer än ett relativt begränsat antal målgrupper handlades i den nybildade länsrätten. Departementschefen uttalade dock att länsrättens kompetensområde borde vidgas efter hand som erfarenheter vanns av den nya ordningen och organisationen hann byggas ut (prop. 1970:103 s. 152). För att ytterligare öka lekmannens medverkan inom förvaltningsrättskipningen bör enligt länsberedningens uppfattning den nu föreslagna länsrätten tillföras nya målgrupper som i första hand hämtas från länsstyrelsen. Det anses emellertid nödvändigt att frågan om vilka målgrupper som bör flyttas över utreds i särskild ordning.

### 5.2.3 Förtroendemannamedverkan i länsstyrelsen

Det torde enligt länsberedningen inte råda några delade meningar om att det i spetsen för länsstyrelsen även i framtiden skall finnas en förtroendemannastyrelse. Länets invånare bör således genom utsedda representanter ta del i den allmänna ledningen av länsstyrelsens verksamhet och i beslut i viktiga frågor för länet och dess utveckling, särskilt på samhällsplaneringens område. Härigenom tillförs länsstyrelsen betydande sakkunskap samtidigt som länsstyrelsens beslut bättre kan förankras bland länets invånare.

Frågan om det lämpliga antalet ledamöter i länsstyrelsen – utöver landshövdingen – kan ses ur olika synvinklar, anför länsberedningen. Å ena sidan kan det anses som ett önskemål att antalet är så stort, att bland dem som skall utses utrymme finns för en så långt det är möjligt rättvis partipolitisk representation. I och för sig innebär naturligtvis ett stort antal ledamöter också en ökning av möjligheterna till kontakter med skilda delar av länet samt till att styrelsen får en rikt differentierad representation av speciella kunskaper, erfarenheter och intressen. Å andra sidan är det nödvändigt att begränsa antalet ledamöter om länsstyrelsen skall vara ett hanterligt och arbetsdugligt ledningsorgan. Den nuvarande sammansättningen av länsstyrelsens styrelse kan enligt länsberedningen ge en viss ledning vid bedömningen. Styrelsen består nu av ordföranden och tio andra ledamöter. Erfarenheterna visar att en styrelse av denna storlek är arbetsduglig. En viss ökning av antalet förtroendemän torde vara möjlig utan att olägenheter uppstår. Marginalen för en sådan ökning är dock sannolikt snäv.

När det gäller att bestämma på vilket sätt de personer skall utses som jämte landshövdingen skall utgöra länsstyrelsens styrelse, finns det olika

möjligheter, anför länsberedningen. Flera olika intressen bör tillgodoses i förtroendemannastyrelsen.

Kommunerna har enligt länsberedningen ett berättigat intresse att vara väl företrädade i länsstyrelsen. Huvuddelen av de ärenden som handläggs i förtroendemannastyrelsen rör kommuner. Den nuvarande ordningen som innebär att landstinget förutsätts att efter samråd med Svenska kommunförbundets länsavdelning utse företrädare för kommunerna anses, efter vad länsberedningen har inhämtat, inte ha fungerat tillfredsställande i alla län sett ur kommunernas synvinkel.

Företrädare för landstingskommunen bör även i fortsättningen ingå i förtroendemannastyrelsen, framhåller länsberedningen. Sambandet mellan lokaliserings och dimensionering av sjukvårdsanläggningar och den regionala utvecklingen är starka motiv för en sådan ordning. Förslaget om landstingskommunalt ansvar för den lokala och regionala kollektiva persontrafiken är ytterligare skäl för att landstingskommunen skall vara representerad i styrelsen.

Erfarenheterna från länsstyrelserna och de centrala myndigheterna visar, säger länsberedningen, att den kunskap och de synpunkter som företrädare för olika intresseorganisationer kan tillföra beslutsfattandet är av mycket stor betydelse. Vissa skäl talar för att intresseorganisationernas representanter skulle kunna knytas som en referensgrupp till förtroendemannastyrelsen – antalet sådana representanter skulle då kunna bli större. Studier av de planeringsråd som var knutna till länsstyrelserna som rådgivande organ före den partiella reformen år 1971 visar emellertid att ledamöterna inte uppfattade det som särskilt meningsfullt att delta i planeringsrådets arbete. Ledamöterna i länsstyrelsernas styrelser anser däremot att arbetet i styrelserna är av stor betydelse. Stor risk finns att intresseorganisationernas representanter i styrelserna blir kvalitativt sämre, om de inte blir fullvärdiga ledamöter. Mot den bakgrunden anser länsberedningen att företrädare för de stora intresseorganisationerna bör ingå i förtroendemannastyrelsen för att garantera att den erfarenhet som intresseorganisationerna kan bidra med blir direkt nyttiggjord i beslutsfattandet. Länsstyrelsen är ett organ som sköter decentraliserade statliga uppgifter. I en sådan statlig förvaltning kan en lokal och regional anpassning ske vid beslutsfattandet. Detta kan åstadkommas genom att lokal och regional sakkunskap utnyttjas. Länsberedningen anser därför att företrädare för länets befolkning bör ha majoritet i förtroendemannastyrelsen.

Länsberedningen föreslår att förtroendemannastyrelsen skall bestå av tolv ledamöter utöver landshövdingen, som fungerar som ordförande. Genom det något större antalet ledamöter i förhållande till vad som nu gäller blir det möjligt att beakta de intressen med avseende på styrelsens sammansättning som har redovisats i det föregående. Av de tolv ledamöterna skall fyra representera kommunal erfarenhet, fyra landstingskommunal erfarenhet och fyra erfarenhet från intresseorganisationernas verksamhetsområden.

De fyra ledamöterna med kommunal erfarenhet skall enligt förslaget nomineras av Svenska kommunförbundets länsavdelning. Det skall sedan ankomma på regeringen att utfärda förordnande för ledamöterna. Länsberedningen förutsätter att regeringen därvid följer länsavdelningens förslag. Att ge länsavdelningarna uppdraget att nominera ledamöter till styrelsen är enligt länsberedningen inte oförenligt med länsavdelningarnas ställning som oreglerade privaträttsliga organ. Sådana organisationer nominerar i dag ledamöter till de centrala myndigheternas styrelser. Erfarenheterna visar att regeringen regelmässigt godtar de förslag som organisationerna lämnar.

På likartat sätt skall landstingskommunen enligt förslaget nominera fyra ledamöter med landstingskommunal erfarenhet. Regeringen skall därefter formellt utse ledamöterna. Länsberedningen har övervägt om inte landstingskommunerna själva på samma sätt som nu även formellt bör utse ledamöter med landstingskommunal erfarenhet. Den har emellertid funnit att den syn på förhållandet mellan kommunerna och landstingskommunerna som har redovisats i det föregående förutsätter att kommunerna och landstingskommunerna har samma kompetens också när det gäller att utse ledamöter till länsstyrelsens styrelser. Den ordning som tillämpas i dag och som innebär att landstinget förutsätts utse även ledamöter med kommunal erfarenhet ger inte helt bilden av två likaberättigade kommunformer. För att de båda kommunformernas jämbördiga ställning skall betonas bör enligt länsberedningen landstingskommunen och kommunerna var för sig nominera sina representanter. De personer som har nominerats kommer på detta sätt att gemensamt representera länets väljare i styrelsen. Genom att regeringen formellt utser samtliga ledamöter markeras också att länsstyrelsen är ett ställtigt organ.

När regeringen utser företrädare för organisationslivet bör enligt länsberedningen, hänsyn kunna tas till de skiftande förhållanden i näringslivets sammansättning som råder i olika delar av landet. Två ledamöter med erfarenhet från arbetstagarnas intresseorganisationer bör utses. De andra två ledamöterna bör företräda företagarsidan inom näringslivet. Allt efter näringslivets sammansättning inom länet bör de utses bland företrädare för industrin, handeln, småindustrin, hantverket eller den producentkooperativa rörelsen.

#### 5.2.4 Förtroendemannamedverkan i länsnämnderna m. m.

Enligt länsberedningens mening bör det regionala inflytandet stärkas också när det gäller länsnämndernas sammansättning. Härvid står olika vägar öppna. Man kan använda samma ändring som föreslås i fråga om länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. De skäl som har åberopats till stöd för att landstingskommunen och kommunerna skall få inflytande på förtroendemannastyrelsens sammansättning kan åberopas också i fråga om länsnämnderna.

I vart fall beträffande länsarbetsnämnden gäller detsamma i fråga om inflytande för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.

Länsberedningen anser att den lämpligaste metoden är att länsstyrelsen får utse de ledamöter i nämnderna som inte av särskilda skäl bör utses av regeringen eller på grund av sin befattning är självskrivna ledamöter. Ordförandena i nämnderna bör alltid utses av regeringen. Detsamma bör gälla representanterna för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna i länsarbetsnämnderna.

Ledamöterna i länsvägnämnden bör dock enligt länsberedningen utses av ett annat organ än länsstyrelsen, eftersom denna nämnd har rätt att besvara sig över länsstyrelsens beslut i ärenden som berör nämndens verksamhet. Om det skall finnas bara en valkorporation för utseende av ledamöter i länsvägnämnden torde av praktiska skäl endast landstinget kunna komma i fråga.

Genom den ordning för utseende av ledamöter i länsnämnderna som länsberedningen föreslår knyts länsnämnderna fastare till länsstyrelsen. Detta är till fördel inte minst därför att behovet av samverkan och samordning inom den statliga länsförvaltningen därigenom framhävs ytterligare.

Fleretalet länsnämnder har liksom vägförvaltningen uppgifter som inte avser översiktlig samhällsplanering, påpekar länsberedningen. Många av dess uppgifter ligger utanför vad länsstyrelsen har att befatta sig med eller har intresse av att vara informerad om. Länsberedningen har därför funnit att det f. n. inte finns skäl att föreslå någon ytterligare ändring av organisationen för de uppgifter som ankommer på länsnämnderna och vägförvaltningen. Dessa sektorsorgan bör således förbli organisatoriskt fristående från länsstyrelsen. Liksom hittills bör dock beslut i regionalpolitiska frågor fattas av länsstyrelsen efter beredning av sektorsorganen i samråd med länsstyrelsen.

### 5.3 Remissyttrandena

#### 5.3.1 Skatteförvaltningen

Länsberedningens förslag att skatteavdelningen skall brytas ut från länsstyrelsen till ett fristående skatteverk kommenteras i samtliga länsstyrelsernas yttranden, medan endast ett fåtal andra remissinstanser yttrar sig över denna del av förslaget.

*Kammarrätterna i Stockholm, Göteborg och Sundsvall, riksförsäkringsverket, riksskatteverket, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska bankföreningen, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och Moderata ungdomsförbundet samt Östergötlands, Hallands och Gävleborgs läns landstingskommuner* tillstyrker förslaget. Av de få kommuner som yttrar sig i frågan tillstyrker flertalet förslaget.

*Kammarrätten i Stockholm* delar länsberedningens uppfattning att det funktionella och organisatoriska sambandet mellan skatteavdelningen och länsstyrelsen är så begränsat att tillräckliga skäl för att skatteförvaltningen skall förbli inordnad i länsstyrelseorganisationen svårligen går att finna. *Kammarrätten* har vidare inga invändningar mot de föreslagna skatteverkens organisation och arbetsuppgifter. Samma uppfattning har *kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall*.

*Riksförsäkringsverket* anser det sannolikt att av särskilda länsskatteverk kommer att göra samarbete mellan skattemyndigheterna och socialförsäkringens organ effektivare.

Enligt *riksskatteverkets* mening finns det ett klart samband mellan den centrala, den regionala och den lokala organisationen inom skatteadministrationen. Det är tveksamt om reella vinster kan påräknas genom samordning med sektorer som saknar funktionella samband med skatteförvaltningen. Däremot torde vinster kunna uppnås med fristående skatteverk. Riksskatteverket anser därför att skatteförvaltningen bör brytas ut från länsstyrelsen till ett regionalt skatteverk. Värdet av en sådan åtgärd blir dock enligt riksskatteverket mindre om man, som länsberedningen har tänkt sig, behåller den nuvarande regionindelningen med den starkt varierande storleken på de geografiska verksamhetsområdena. Möjligheten att utjämna skillnaderna mellan verksamhetsområdets omfattning bör enligt riksskatteverket utredas.

Riksskatteverket bedömer att det inte här anses betingat av materiella hänsyn att inrätta styrelser för de fristående skatteverken. Sådana styrelser kan dock ge de viktigare administrativa beslut som anses ankomma på skatteverken en bättre förankring.

Riksskatteverket visar vidare på vissa brister i skattechefens möjligheter att administrativt påverka sitt ansvarsområde. Dessa brister kommer att bli än mer påtagliga när de ändringar i skatteadministrationen som aviseras i prop. 1975:57 och 87 har genomförts. Om den nuvarande organisationen kommer att bestå, måste enligt riksskatteverket skattechefens reella möjligheter att administrativt påverka sitt ansvarsområde i väsentliga avseenden förbättras. Detta innebär bl. a. att skattechefen bör ges ett reellt budgetansvar för skatteverksamheten inom totalramen för länsstyrelsens och de lokala skattemyndigheternas resurser och ett reellt ansvar för rekrytering och tillsättning av personal inom skatteförvaltningen. Riksskatteverket finner att en sådan utveckling ligger väl i linje med intentionerna i budgetutredningens betänkande (SOU 1974:44-46) och de principer som ligger till grund för utformningen av statens ekonomiadministrativa system.

*Statskontoret, Svenska kommunförbundet, SACO/SR, TCO, samtliga länsstyrelser och Uppsala, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Värmlands läns landstingskommuner* avstyrker förslaget om fristående skatteverk.

*Statskontoret* finner att länsstyrelsernas ställning och arbetsuppgifter är stadda i stark förändring. Decentraliseringsutredningens arbete kan också

leda till att länsstyrelsens organisation ändras. Statskontoret anser därför att skälen för en omedelbar utbrytning av skatteförvaltningarna är svaga. Statskontoret är därför f. n. inte berett att tillstyrka förslaget. Ännu ett skäl för att beslut i frågan om fristående skatteverk inte bör fattas nu är att den regionala och den lokala skatteförvaltningens roll inom folkbokföringen ännu är oklar, framhåller statskontoret. Tills vidare är det väsentligt att skatteavdelningarnas självständiga ställning inom länsstyrelsen och deras intima kontakt med riksskatteverket utvecklas.

*Svenska kommunförbundet* kan inte finna länsberedningens argumentation för sin uppfattning helt övertygande. Det är förbundets mening att de kunskaper och erfarenheter som finns inom länsstyrelsens skatteavdelning måste vara till nytta även för annan verksamhet inom länsstyrelsen och att betydelsen härav har ökat under senare år. Förbundet kan vidare inte finna att det förhållandet att skatteförvaltningen ingår i länsstyrelsen skall behöva utgöra något hinder mot effektivitet i verksamheten.

*SACO/SR* anser att länsberedningen inte har visat bärande skäl för att skatteavdelningen f. n. bör brytas ut ur länsstyrelsen och organiseras som ett fristående skatteverk under riksskatteverkets ledning.

*TCO* har inga betänkligheter mot ett organisatoriskt samband mellan de fiskala och de dömande uppgifterna. *TCO* avstyrker länsberedningens förslag och anser att de pågående reformerna inom skatteområdet bör genomföras, innan frågan om fristående regionala skatteverk prövas. Om fristående regionala skatteverk skall bildas, tillstyrker *TCO* att de får en organisatorisk uppbyggnad som stämmer överens med länsberedningens förslag. *TCO* tillstyrker vidare förslaget att skatteverken skall förses med lekmannastyrelser. För att kompetensvister skall kunna undvikas bör ansvars- och arbetsfördelningen mellan de centrala och de regionala myndigheterna anges klart.

Länsberedningen förbiser enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* att förutsättningarna för landskontorsutredningens förslag har ändrats fundamentalt. Förslaget ingick år 1967 i ett större sammanhang. Det förutsattes bl. a. att genomgripande ändringar i länsindelningarna skulle ske. Tanken var att man skulle i färre men väsentligt större län bygga upp nya regionala skatteverk. Andra delar av 1967 års förslag har numera genomförts genom att riksskatteverket och länsskatterätterna har inrättats. Vidare har länsstyrelserna omorganiserats på ett genomgripande sätt. Att nu skilja skatteförvaltningen från länsstyrelsen kan sålunda inte motiveras med de skäl som förelåg år 1967, eftersom förutsättningarna är helt andra. Länsstyrelserna har fått nya uppgifter. När det gäller att fullgöra dessa uppgifter, är det organisatoriska sambandet mellan skatteförvaltningen och länsstyrelsen i övrigt av vital betydelse.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att de skäl som länsberedningen anför för sitt förslag inte är övertygande. Det förhållandet att länsstyrelserna på senare tid har fått betydligt vidgade uppgifter på samhällsplaneringens område kan inte sägas ha påverkat deras förutsättningar i övrigt. Länsstyrelserna

har sedan länge en rad skiftande förvaltningsuppgifter, däribland skatteförvaltningen, och deras uppgifter är väl förankrade hos allmänheten. Enligt länsstyrelsens mening med tanke på att verksamheten inte enbart har en fiskalisk inriktning är det en väsentlig fördel, om skatteförvaltningens hävdvunna anknytning till länsstyrelsen kan behållas.

De möjligheter till gemensam personalrekrytering och personalplanering som den nuvarande organisationen medger måste också betraktas som en stor fördel. En utbrytning skulle medföra att länsstyrelsen får svårare att utnyttja dataenhetens material och servicekapacitet. Både planeringsavdelningen och förvaltningsavdelningen behöver samverka med dataenheten. Vad gäller planeringsavdelningen har hittills främst regionalekonomiska enheten samarbetat med dataenheten. Pågående försöksverksamhet på olika områden kan leda till att detta samverkansbehov utvecklas och utvidgas till att omfatta även andra enheter på planeringsavdelningen. För förvaltningsavdelningens del erinrar länsstyrelsen om den samverkan med dataenheten som förekommer i samband med de allmänna valen.

Länsstyrelsen framhåller också de förhållandevis goda möjligheter till gemensam administrativ service som skapades vid omorganisationen år 1971. Den administrativa enheten sköter många frågor om ekonomi, personal, kontorsdrift m. m. som är gemensamma för hela länsstyrelsen. Samma kapacitet torde inte utan betydligt högre kostnader kunna tilldelas dels det nya skatteverket, dels den minskade länsstyrelsen.

Synpunkter av det slag som anförs av *länsstyrelserna i Stockholm och Jönköpings län* förs fram av flertalet länsstyrelser.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att den inte har märkt någon mistro från allmänhetens sida mot att den fiskala myndigheten arbetar inom samma organisation som den dömande. Liknande erfarenheter redovisar *länsstyrelsen i Norrbottens län*.

Enligt *riksrevisionsverkets* bedömning kan en utbrytning av skatteavdelningen från länsstyrelsen medföra fördelar för skatteförvaltningen som helhet. För länsstyrelserna synes å andra sidan den nuvarande ordningen inte innebära några olägenheter. I vissa fall torde det vara en fördel för länsstyrelserna att skatteavdelningen finns inom länsstyrelsen. Riksrevisionsverket anser därför att fördelarna och nackdelarna med en utbrytning bör vägas mot kostnadskonsekvenserna, innan ställning tas i frågan. Om regionala skatteverk skall inrättas, bör den regionala indelningen prövas om.

*Kristianstads läns landstingskommun* anser utan att ta ställning till frågan om fristående skatteverk att chefen för ett fristående skatteverk endast bör vara ledamot i verkets styrelse och inte dess ordförande.

### 5.3.2 Förvaltningsrättsskipningen

Endast en mindre del av remissinstanserna kommenterar länsberedningens ställningstaganden när det gäller förvaltningsrättsskipningen.

De remissinstanser som tar upp frågan om att de nuvarande tre dom-

stolarna bör läggas samman till en domstol, kallad länsrätt, tillstyrker länsberedningens förslag i denna del. *Justitiekanslern, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätterna, statskontoret, riksrevisionsverket, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska bankföreningen, Svenska kommunförbundet, Sveriges hantverks- och industriorganisation, SACO/SR och flertalet länsstyrelser* redovisar en sådan uppfattning.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* vars organisation delvis avviker från övriga länsstyrelser, anser dock att någon ändring inte är påkallad för dess del. En sammanslagning av förvaltningsdomstolarna i länet skulle enligt länsstyrelsens mening endast skapa lokalmässiga och organisatoriska problem.

Även när det gäller länsberedningens förslag om utredning av frågan om lekmanamedverkan i förvaltningsrättskipningen kan ökas genom att ytterligare målgrupper tillförs de regionala förvaltningsdomstolarna är remissopinionen genomgående positiv.

I fråga om förslaget att förvaltningsdomstolarna även i fortsättningen organisatoriskt skall vara knutna till länsstyrelsen beklagar *justitiekanslern* med instämmande av *kammarrätterna, statskontoret och länsstyrelserna i Jönköpings, Blekinge, Skaraborgs och Västerbottens län* att länsberedningen inte har ägnat frågan mera uppmärksamhet. Om så hade skett hade remissinstanserna fått ett bättre underlag för bedömningen av frågan hur den regionala förvaltningsrättskipningen bör vara organiserad.

Från principiell synpunkt är det enligt *justitiekanslern* betänkligt att länsdomstolarna inte utåt framstår som fristående domstolar utan som enheter inom länsstyrelsen. En sådan organisation kan leda till uppfattningen att en objektiv domstolsprövning kan erhållas först i de fristående kammarrätterna.

*Kammarrätten i Stockholm* anför ett flertal skäl av såväl principiell som praktisk art för att de regionala förvaltningsdomstolarna bör brytas ut från länsstyrelserna.

En utbrytning skulle, anför kammarrätten, trygga länsdomstolarnas självständighet gentemot länsstyrelserna. På den nuvarande förvaltningsavdelningen – särskilt den allmänna enheten – är sammanblandningen mellan förvaltningsmål och förvaltningsuppgifter särskilt framträdande. Kammarrätten anser det angeläget att den dömande verksamheten ges en mera oberoende ställning. Detta skulle kunna åstadkommas genom att fristående länsdomstolar införs. De ordinarie domarna vid fristående länsdomstolar skulle kunna tillsättas i samma ordning som domare vid övriga domstolar. Resurstilldelningen skulle kunna bli mer tillfredsställande, om domstolarna var självständiga och skilda från länsstyrelsen. Domstolsverket har enligt kammarrätten, helt andra förutsättningar än länsstyrelsernas organisationsnämnd när det gäller att främja ändamålsenliga och effektiva verksamhetsformer i länsdomstolarna. En utbrytning skulle vidare innebära obestridliga fördelar när det gäller att utforma domarutbildningen och domarkarriären

på ett ändamålsenligt sätt.

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att tiden är inne för ett principbeslut om utbrytning av förvaltningsrättsskipningen på länsnivå till fristående domstolar. En på detta mål inriktad utredning bör enligt kammarrättens uppfattning snarast påbörjas. Därvid bör även frågan om vilka målgrupper som bör ingå i länsdomstols kompetensområde utredas.

Till i stort sett samma slutsats kommer *justitiekanslern, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall, länsstyrelsen i Västernorrlands län och Kristianstads läns landstingskommun*. Till stöd för sitt ställningstagande åberopar dessa remissinstanser i huvudsak samma synpunkter som kammarrätten i Stockholm.

Frågan om en utbrytning av länsdomstolarna bör enligt *statskontoret, rikskontrollverket, SACO/SR och länsstyrelserna i Kronobergs, Gotlands, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs och Västerbottens län* utredas ytterligare.

*Malmöhus läns landstingskommun* framhåller att de argument som i tidigare utredningar och remissyttranden har anförts för förvaltningsdomstolar som är helt fristående från länsstyrelsen och skatteförvaltningen alljämt kvarstår med full styrka. Genom länsberedningens förslag om särskilda regionala skatteverk har nackdelarna med det nuvarande systemet i viss omfattning eliminerats. Att länsdomstolarna skiljs från länsstyrelsen framstår från vissa synpunkter fortfarande som önskvärt men effektivitetssynpunkter talar för att man tills vidare behåller ett visst samband med länsstyrelsen. På sikt bör dock länsdomstolarna bli fristående, anser landstingskommunen.

Till länsberedningens uppfattning att länsdomstolarna fortfarande bör vara organisatoriskt knutna till länsstyrelsen ansluter sig *kammarkollegiet, Landsningsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska bankföreningen, Svenska kommunförbundet, TCO, Moderata ungdomsförbundet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län samt Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands och Gävleborgs läns landstingskommuner*. Samma mening redovisas av de flesta av de ganska få kommuner som går in på denna fråga. Omkring hälften av cheferna för förvaltningsavdelningarna vid de nyss nämnda länsstyrelserna anser att frågan om en utbrytning av länsdomstolarna bör utredas ytterligare.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län*, som delar länsberedningens uppfattning, har inga erinringar mot att frågan utreds ytterligare. Enligt *länsstyrelserna i Älvsborgs och Värmlands län* är det för tidigt att nu ta upp frågan om en utbrytning av länsdomstolarna. Längre fram kan det emellertid finnas skäl att utreda frågan.

### 5.3.3 Förtroendemannedverkan i länsstyrelsen

I denna del tillstyrks länsberedningens förslag i dess helhet av *kammar-*

kollegiet samt länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Jämtlands och Norrbottens län.

Naturvårdsverket, länsstyrelsen i Hallands län samt Blekinge, Västernorrlands och Jämtlands läns landstingskommuner avstyrker däremot förslaget till alla delar.

Som en allmän kommentar till frågan om lekmannainflytandet i länsstyrelsen framhåller naturvårdsverket att i sådana förvaltningsuppgifter som det här i övervägande grad gäller och som huvudsakligen avser tillämpning av lagar, förordningar och centrala anvisningar måste alltid en god ärendeberedning i traditionella former väga tungt. Överdriven vikt bör inte fästas vid var den formella beslutanderätten ligger. Enligt naturvårdsverkets mening ger det samråd med kommunala instanser som länsberedningen förutsätter en betryggande garanti och ett brett underlag för lekmannainflytandet.

Förslaget att antalet ledamöter i länsstyrelsen styrelse skall utökas till tolv utöver landshövdingen tillstyrks, utom av de nyss nämnda positiva remissinstanserna, även av länsstyrelserna i Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Örebro och Kopparbergs län samt av Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Svenska handelskammarförbundet, Sveriges hantverks-ochindustriorganisation, LO, SACO/SR och TCO. Flertalet kommuner och landstingskommuner redovisar samma uppfattning.

Förslaget om en ytterligare utökning av antalet ledamöter läggs fram av länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Skaraborgs, Värmlands och Gävleborgs län samt av Södermanlands, Värmlands och Gävleborgs läns landstingskommuner, några kommuner och Svenska kommunförbundet. I regel föreslås en utökning med två eller tre ledamöter.

Länsberedningens förslag att regeringen skall utse samtliga ledamöter godtas av kammarkollegiet, de flesta länsstyrelserna, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs och Norrbottens läns landstingskommuner, Svenska kommunförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund och Svenska handelskammarförbundet.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser det naturligt att det skall ankomma på regeringen att formellt utse samtliga ledamöter. Rent principiellt vill länsstyrelsen inte motsätta sig att länsberedningens förslag på denna punkt genomförs men länsstyrelsen vill inte direkt binda sig i fråga om antalet ledamöter eller fördelningen på olika grupper.

Enligt Borlänge kommun är en av länsstyrelsens huvuduppgifter att på den regionala nivån verkställa de beslut som riksdagen och regeringen har fattat. Inom länsstyrelsens verksamhetsområde ligger också uppgifterna att initiera nya åtgärder samt att följa och påverka samhällsutvecklingen inom länet i enlighet med de intentioner som redovisas i beslut av riksdagen och regeringen. Garantier för att så sker kan endast erhållas om styrelserna utses direkt av regeringen och återspeglar det parlamentariska läget i riks-

dagen.

*Jämtlands läns landstingskommun* anser att den nuvarande ordningen för utseende av länsstyrelsens styrelse bör behållas med den ändringen att regeringen i sitt val bör tillgodose intresseorganisationernas representation. Samma uppfattning har *Västernorrlands läns landstingskommun*.

Flertalet landstingskommuner anser däremot att landstinget bör utse samtliga ledamöter. Denna uppfattning har även *länsstyrelsen i Kronobergs län* liksom en knapp majoritet av kommunerna.

När det gäller nomineringsförfarandet tillstyrks länsberedningens förslag av *Svenska kommunförbundet* och flertalet länsstyrelser. *Landstingsförbundet* och flertalet landstingskommuner anser att landstinget även skall svara för nomineringen.

Av de kommuner som i princip tillstyrker länsberedningens förslag är några kritiska mot att kommunförbundets länsavdelningar skall medverka i nomineringsförfarandet. Vidare förordar ett icke obetydligt antal kommuner att det kommunala inslaget i länsstyrelsens styrelse bör öka på bekostnad av det landstingskommunala, eftersom länsstyrelsens uppgifter i stor utsträckning rör kommunerna.

Ett fåtal kommuner anser att varje ledamot i styrelsen bör representera länets invånare, vilket talar mot att vissa ledamöter utses för att representera intresseorganisationer inom näringslivet. *Kungsbacka kommun* anser det även av principiella skäl otillfredsställande att blanda demokratiskt valda och korporativt utsedda ledamöter i en och samma styrelse i vart fall om målet skall vara att styrelsen skall representera folkviljan i länet.

Även *Hallands läns landstingskommun* har den uppfattningen att man bör skilja mellan organisationslivet och den politiska demokratins verksamhetsområde. Vid den nominering som de politiska partierna i ett län har att företa, fortsätter landstingskommunen, ter det sig helt naturligt att det kunnande och den förankring beträffande organisationsliv och näringsliv som behövs tillvaratas utan speciella föreskrifter. Samtliga tolv ledamöter i länsstyrelsens styrelse bör utses av landstinget. Samma uppfattning redovisas av *Skaraborgs läns landstingskommun*.

Ett mindre antal kommuner betonar att reglerna måste utformas så att alla delar av länet tillförsäkras representation i styrelsen.

*Gislaveds kommun* föreslår att styrelsen utses med kommunerna och landstingskommunerna som bas. Detta är möjligt om antalet ledamöter anpassas till länets struktur och om antalet ledamöter blir olika från län till län. Representationen bör bli sådan att varje kommun får minst en ledamot och landstingskommunerna får t. ex. tre ledamöter. Valet bör ske genom elektoror som kommunfullmäktige och landstinget har utsett efter den proportionella valmetoden.

*TCO* utgår från att organisationen ges ordinarie representation i samtliga länsstyrelsers förtroendemannastyrelser. Löntagarnas och näringslivets centrala intresseorganisationer bör få föreslå kandidater till styrelsen. Samma

uppfattning har *Sveriges hantverks- och industriorganisation, LO* och *SACO/SR*.

Även *Svenska handelskammarförbundet* tar upp frågan om de fyra ledamöter som enligt förslaget skall ha erfarenhet från näringsliv och arbetsmarknad och förutsätter att två av dessa ledamöter representerar näringslivet och två de fackliga organisationerna. Förbundet anser att två av ledamöterna skall utses av de fackliga organisationerna inom resp. län och att de två återstående skall nomineras av näringslivets organisationer inom länet.

Enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* finns det vägledande skäl för att om möjligt låta åtta av ledamöterna nomineras gemensamt av landstinget och kommunförbundets länsavdelning enligt den proportionella valmetoden. I jämförelsen med länsberedningens förslag, fortsätter länsstyrelsen, skulle detta leda till att länsinvånarnas politiska uppfattning blev bättre avspeglad i förtroendemannastyrelsen. *Länsstyrelsen i Blekinge län* ifrågasätter också om den ordning för utseende av ledamöterna i länsstyrelsens styrelse som länsberedningen föreslår tillgodoser kravet på en rättvis partipolitisk representation. *Nio landstingskommuner* framhåller att det är väsentligt att de politiska partierna i länet får det verkliga inflytandet på nomineringen.

*Länsstyrelsen i Örebro län* anser att nomineringsförfarandet i fråga om åtta ledamöter bör ankomma på de politiska partierna så att partierna kan bli företrädare efter sin storlek. Intresseorganisationerna bör få nominera de övriga fyra ledamöterna. Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Kopparbergs län* och *Örebro läns landstingskommun*.

Det bör vara en angelägenhet för partierna att nominera ledamöterna till länsstyrelsens styrelse, understryker *länsstyrelsen i Västerbottens län*. En metod, säger länsstyrelsen, bland flera tänkbara skulle vara att regeringen direkt från de politiska partierna får förslag till ledamöter. Med hänsyn till den tveksamhet som länsstyrelsen hyser inför länsberedningens förslag föreslår länsstyrelsen att utredningen om den kommunala demokratin får i uppdrag att skyndsamt utreda frågan. Av samma mening är *Malmöhus läns landstingskommun*. Även *länsstyrelserna* och *landstingskommunerna i Göteborgs och Bohus* samt *Västmanlands län* anser att ytterligare utredning behövs.

*Kopparbergs läns landstingskommun* är tveksam inför förslaget att intresseorganisationerna skall ges rätt att föreslå fyra ledamöter. Det förefaller landstingskommunen lämpligast om regeringen utser alla ledamöter efter förslag från de partier som är verksamma inom länet.

#### 5.3.4 Förtroendemannamedverkan i länsnämnderna m. m.

Länsberedningens förslag att de ledamöter i länsnämnderna som inte av särskilda skäl skall utses av regeringen eller är självskrivna på grund av sin befattning skall utses av länsstyrelsen tillstyrks av *statskontoret, bostadsstyrelsen, flertalet länsstyrelser, Östergötlands, Hallands, Värmlands, Kopparbergs* och *Västernorrlands läns landstingskommuner* samt *Svenska kommunförbundet*.

*Lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Kronobergs och Gotlands*  
4 Riksdagen 1975/76. 1 saml. Nr 168

*län, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads och Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner samt Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund och Moderata ungdomsförbundet* anser att landstinget bör utse ledamöterna. Endast ett mindre antal kommuner behandlar länsberedningens förslag beträffande länsnämnderna. Nästa genomgående förordas därvid att länsinvånarnas inflytande på länsnämndernas verksamhet bör öka och att ledamöterna därför bör utses av landstinget.

*Statskontoret, riksrevisionsverket, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, flertalet länsstyrelser, några landstingskommuner och kommuner samt Landstingsförbundet* delar länsberedningens uppfattning att det inte nu finns anledning att föreslå någon ytterligare ändring i fråga om länsnämndernas organisatoriska ställning.

*Naturvårdsverket* hänvisar till förslaget i verkets yttrande över betänkandet (Ds Jo 1975:14) Ny organisation av fisketillsynen att fiskerikonsulenterna bör överföras från lantbruksnämnderna till länsstyrelsernas naturvårdsenheter.

Enligt *arbetsmarknadsstyrelsen* är det mycket angeläget att den nuvarande ordningen beträffande länsarbetsnämndernas sammansättning bevaras. Den garanterar att arbetsmarknadens parter ges en stark ställning vid tillämpningen av arbetsmarknadspolitiken på länsplanet. Det förhållandet att parterna på arbetsmarknaden aktivt medverkar i den praktiska utformningen av denna politik har enligt arbetsmarknadsstyrelsen uppfattning verksamt bidragit till de positiva resultat som uppnåtts.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* instämmer i vad länsberedningen anför i fråga om länsnämnderna men beklagar att man inte har övervägt olika lösningar som utan genomgripande förändringar ytterligare kan underlätta samordningen och stärka länsstyrelsens inflytande på beredningen av de sektorsplaneringsärenden som länsstyrelsen har att besluta i. Även *länsstyrelsen i Hallands län* anser att frågor som rör länsnämnderna bör övervägas ytterligare.

Enligt *länsstyrelsen i Blekinge län* kan det sättas i fråga om det inte redan nu är befogat att flytta över vissa kvarvarande planeringsuppgifter från sektorsorganen till länsstyrelsen. Samma mening uttalar *länsstyrelsen i Skaraborgs län*, medan *länsstyrelsen i Gotlands län* erinrar om att länsbostadsnämnden i länet med gott resultat har inordnats i länsstyrelsen.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* delar länsberedningens uppfattning att arbetsfördelningen mellan länsstyrelsen och de fristående statliga länsorganen bör övervägas från tid till annan. Enligt länsstyrelsens mening bör därför övervägas att från fristående länsnämnder till länsstyrelsen flytta inte bara beslutsuppgifter utan också huvudansvaret för ärendenas beredning.

Ytterligare fördelar skulle, enligt vad *länsstyrelsen i Västmanlands län* anför, kunna vinnas genom att vissa planeringsfunktioner förs över från länsnämnderna och väglförvaltningen till länsstyrelsen. Förutom förbättrade kontakt

möjligheter mellan experter på regional nivå skulle det innebära en förstärkning av länsstyrelsens ställning som ledande och samordnande organ. Som exempel på planeringsorgan som i första hand skulle kunna flyttas nämner länsstyrelsen länsarbetsnämndens planeringsavdelning, vägförvaltningens planeringskontor och vissa delar av länskolnämnden. Enligt länsstyrelsen bör vidare länsnykterhetsnämnden avvecklas samt socialvårdskonsulenten och länsläkarorganisationen inordnas i länsstyrelsen. Länsstyrelsen anser också att skäl talar för att skogsvårdsstyrelsen inordnas i lantbruksnämnden.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* föreslår att länsbostadsnämndens och länskolnämndens uppgifter fördelas på kommunerna och länsstyrelsen.

Den statliga länsorganisationen uppvisar enligt *Jämtlands läns landstingskommun* en splittrad bild med flera länsnämnder utan direkt samordning. Länsstyrelsens framtida uppgifter och organisation bör därför utredas. Syftet med utredningen bör vara att skapa en starkare länsstyrelse och en samordnad förvaltning med färre länsnämnder. Man bör också öka de förtroendevaldas medverkan i beredningsprocessen.

*Östra Göinge kommun* anser att länsbostadsnämnden bör förbli fristående. Länsbostadsnämnderna har blivit ett känt begrepp hos människorna och det är av vikt att denna utveckling ytterligare stärks.

Länskolnämndernas ställning berörs av några remissinstanser. Flertalet uttalar sig för att länskolnämnderna behålls eller vill vänta med att ta ställning tills resultatet av SSK-utredningens (U 1976:24) arbete föreligger.

Vägförvaltningens ställning och organisatoriska tillhörighet diskuteras av några remissinstanser. Som tidigare sagts anser *länsstyrelsen i Västmanlands län* att vägförvaltningens planeringskontor skulle kunna överföras till länsstyrelsen. Även *länsstyrelsen i Västernorrlands län* tar upp denna fråga och anför att vägfrågornas stora betydelse i den fysiska och den regionalpolitiska planeringen föranleder ett nära samarbete mellan länsstyrelsen och vägförvaltningen. Det upplevs ibland, fortsätter länsstyrelsen, som nödvändigt att skapa ett bättre regionalt grepp över vägplaneringen. Samordningsbehovet kan tillgodoses på olika sätt. Den mest långtgående lösningen skulle vara att inordna vägförvaltningen i länsstyrelsen efter den modell som har valts i fråga om överlantmätaren. Då skulle vägdirektören bli chef för en vägplanerande enhet hos länsstyrelsen samtidigt som han blir chef för en yttre organisation som behåller vägförvaltningens övriga uppgifter. En annan lösning är att länsnämnden omvandlas till vägförvaltningens styrelse och får samma ställning som styrelsen hos länsarbetsnämnden, lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen. Länsvägnämnden i dess nuvarande roll bör inte bestå. Liknande synpunkter anför av *länsstyrelsen i Malmöhus län*.

*Länsstyrelsen i Jämtlands län* föreslår att länsvägnämndernas ställning närmare övervägs. Förtroendemännens medverkan i behandlingen av alla viktigare vägfrågor får numera anses tillgodosedd i länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. För den förtroendemannamedverkan i övrigt som kan vara

påkallad kan konstateras att länsvägnämndens organisatoriska ställning helt avviker från övriga länsnämnders. Länsstyrelsen ifrågasätter därför om länsvägnämndens särställning är nödvändig eller lämplig och förordar att frågan om länsvägnämndens fortsatta verksamhet prövas.

För *planverket* framstår det som högt angeläget att samordningen mellan länsstyrelsernas verksamhet och vägförvaltningarnas planerings- och resursfördelningsuppgifter ses över. Samma uppfattning har *Svenska kommunförbundet* och *TCO*.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* finner att det är en avsevärd brist att förtroendemännens inflytande vid vägfrågornas handläggning inte kommer in på ett tidigare stadium. Den bästa lösningen är enligt länsstyrelsens mening att vägdirektören och den personal som inom vägförvaltningen handlägger planeringsfrågor förs över till länsstyrelsen, medan vägförvaltningen i övrigt behålls som ett tekniskt organ och ledningsorgan för vägunderhåll och annan verksamhet på fältet. Länsstyrelsen anser vidare att en väsentlig decentralisering från centralförvaltningen till länsplanet bör ske inom vägverket. *En decentralisering från centralförvaltningen till en instans som omfattar flera län kombinerad med en urholkning av de nuvarande vägförvaltningarnas planeringsuppgifter vill länsstyrelsen bestämt motsätta sig.* Liknande synpunkter anförs av de flesta länsstyrelserna och av *Norrbottnens läns landstingskommun*.

En del remissinstanser tar upp några andra organisationsfrågor.

*Statskontoret* framhåller att länsberedningen av naturliga skäl inte har kunnat närmare studera de administrativa problemen inom länsförvaltningen. Sådana problem finns såväl inom länsstyrelserna, t. ex. inom planeringsavdelningarna och mellan administrativa enheten och övriga delar av länsstyrelsen, som när det gäller samarbetet mellan länsstyrelserna, länsexperterna och länsnämnderna.

Det interna administrativa problemet berör länsberedningen på ett relativt allmänt plan. Ytterligare material har ställts samman av bl. a. länsstyrelsernas organisationsnämnd. *Statskontoret* anser att man bör undersöka om det finns förutsättningar för att samordna den administrativa service som olika regionala och lokala statliga organ behöver.

Enligt *statskontorets* mening bör även de administrativa formerna för länsstyrelsens kontakter med länsexperterna och länsnämnderna studeras inte minst med hänsyn till frågorna hur länsnämndernas ställning har förändrats i samband med den partiella omorganisationen av länsförvaltningen år 1971. Denna fråga har riksrevisionsverket behandlat i sina revisionsrapporter beträffande länsstyrelserna. *Statskontoret* menar att länsförvaltningens sätt att fungera bör undersökas särskilt med hänsyn till effekterna av den partiella omorganisationen. *Statskontoret* är berett att utföra utredningar av detta slag som en naturlig fortsättning på *statskontorets* medverkan i tidigare organisationsarbete på länsstyrelseområdet. Arbetsfördelningen mellan centrala och regionala organ inom statsförvaltningen bör dock först sta-

biliseras efter de organisationsförändringar som planeras eller utreds inom olika sektorer som har väsentlig betydelse för länsförvaltningen.

*Planverket* anser att tiden nu är mogen för en översyn av planeringsavdelningarnas enhetsindelning och uppgiftsfördelning. Verket framhåller att de överväganden som låg till grund för 1971 års reform bör omprövas, om antalet enheter inom avdelningen ökas väsentligt. De olägenheter i form av samordningsproblem och fördröjning av ärendehandläggningen som kan bli följderna av ett alltför stort antal enheter bör uppmärksammas. Samma fråga tas upp av *länsstyrelserna i Malmöhus och Västernorrlands län*. Sistnämnda länsstyrelse framhåller att en grundlig översyn av länsstyrelsens inre organisation är en naturlig följd av länsberedningens förslag. I sammanhanget bör uppmärksammas att av länsstyrelsens beslut är det bara en bråkdel, i Västernorrlands län f. n. ca en procent, som fattas av styrelsen.

*Örebro läns landstingskommun* anser att länsstyrelsens verksamhetsformer och beslutssystem bör ses över med ledning av de erfarenheter som nu har vunnits av förtroendemannamedverkan i länsstyrelsen. Framför allt bör man sträva efter att mera exakt ange vilka slag av ärenden som skall avgöras av länsstyrelsens styrelse. Liknande synpunkter förs fram av *Gävleborgs läns landstingskommun*, som anser det nödvändigt att förtroendemännen kommer in i ett betydligt tidigare skede i beslutsprocessen än hittills. Landstingskommunen föreslår därför att det inom länsstyrelsens styrelse bildas ett beredningsutskott, som skall bereda alla ärenden som skall föreläggas styrelsen. Det är synnerligen angeläget att styrelsens ledamöter på ett mer konkret och meningsfullt sätt än hittills får möjlighet att påverka de beslut som fattas av styrelsen.

## 6 Föredraganden

### 6.1 Inledning

1970 års riksdag lade fram riktlinjer för en reform av den statliga länsförvaltningens organisation (prop. 1970:103, KU 1970:34, SU 1970:132, rskr 1970:248 och 308). Reformen syftade till att få till stånd en förbättrad samordning av de statliga länsorganens planeringsarbete, något som bedömdes som nödvändigt bl. a. med hänsyn till den regionalpolitiska verksamheten. En av länsstyrelsens huvuduppgifter blev att leda och samordna den samhällsplanering som bedrivs inom den statliga länsförvaltningen.

Det förutsattes vid den nämnda omorganisationen att frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation skulle prövas på nytt av statsmakterna efter ytterligare utredningsarbete. Den år 1970 tillkallade länsberedningen fick i uppdrag att sammanfatta och komplettera tidigare verkställda utredningar i dessa frågor.

Länsberedningen har redovisat sina förslag i betänkandet (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan. Förslagen innefattar huvudsakligen prin-

cipiella ställningstaganden. Beredningen har ansett det vara mest praktiskt att statsmakterna först tar ställning till de olika principlösningar som kan komma i fråga och att dessa principbeslut får därefter ligga till grund för arbetet med att ta fram mera detaljerade förslag.

Jag delar länsberedningens uppfattning att statsmakterna i första hand bör ta ställning till de frågor som rör principerna för uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna. För att ge ett bättre underlag för en sådan prövning tar jag i det följande upp även frågor, som beredningen har behandlat, men i vilka det enligt min bedömning inte nu är påkallat att lägga fram något förslag.

## 6.2 Stat och kommun i samverkan

Länsberedningen har enligt sina direktiv haft att arbeta från två utgångspunkter. Den ena av dessa har varit att kommunerna även framdeles bör svara för betydelsefulla samhällsuppgifter och i ökad utsträckning kunna aktivt medverka i samhällsbyggandet. Den andra utgångspunkten för utredningsarbetet har varit att statsmakterna bör ha ett självklart ansvar för den regionala utvecklingen. Mellan statsmakternas åtgärder och intentioner därvidlag och den kommunala verksamheten måste förutsättas ett fortlöpande samspel.

Den kommunala verksamheten har förändrats mycket under de senaste decennierna. En allt större andel av samhällets verksamhet sker inom det kommunala ansvarsområdet. Samtidigt ökar samspelet mellan staten samt kommunerna och landstingskommunerna. Kommunindelningsreformen har varit en förutsättning för denna utveckling.

Kommunernas egna organisationer har kraftigt stött strävandena att anpassa den kommunala indelningen till förändrade förhållanden i samhället. Reformen har nämligen skapat bättre förutsättningar än tidigare för kommunerna att aktivt medverka i samhällsbyggandet och tillgodose medborgarnas behov av fullgod samhällsservice. Antalet kommuner uppgår nu till 278. Jag vill här uttala att någon ny kommunindelningsreform inte är aktuell.

Enligt min mening bör kommunerna ha en central roll i framtidens samhälle. Det finns många tunga skäl för detta. Det kanske främsta skälet är att de löser sina uppgifter nära medborgarna. Genom den kommunala självstyrelsen kan människorna få ett mera direkt inflytande över de angelägenheter som berör dem nära.

Det kan slås fast att staten måste ha det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen. Därav följer att staten måste ges möjlighet att påverka den kommunala verksamheten i stort. Från den kommunala självstyrelsens synpunkter är det emellertid väsentligt att rollfördelningen utformas på ett sådant sätt, att kommunerna och landstingskommunerna lämnas en betydande frihet att själva bestämma verksamhetens omfattning och innehåll.

och landstingskommunerna lämnas en betydande frihet att själva bestämma verksamhetens omfattning och innehåll.

Genom att kommunerna blivit ekonomiskt och administrativt bärkraftiga finns förutsättningar för att i ökad utsträckning lägga ansvaret för betydelsefulla samhällsuppgifter på lokal nivå och öka kommunernas handlingsfrihet. Inom kommundepartementet pågår en successiv översyn i syfte att mönstra ut sådana föreskrifter om statlig tillsyn och kontroll, som inte längre kan anses behövliga. Som ett led i detta översynsarbete avser jag att senare föreslå regeringen att förelägga riksdagen vissa förslag om minskad statlig detaljreglering gentemot kommunerna.

Kommunindelingsreformen och omorganisationen av den statliga länsförvaltningen har vidare förbättrat möjligheterna till ökad decentralisering av beslutsfattandet, vilket också länsberedningen har framhållit i sitt betänkande. Det är enligt min mening angeläget att dessa möjligheter till ytterligare decentralisering blir tillvaratagna. Genom decentralisering kan den centrala statsförvaltningen avlastas vissa arbetsuppgifter och därmed få bättre tid för planeringsuppgifter och andra övergripande frågor. En decentraliserad förvaltning ger också medborgarna bättre möjligheter till kontakt med dem som fattar besluten. Det kan ofta göra det lättare att lösa många problem. Den av mig tillkallade decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) skall pröva decentraliseringsfrågan över hela det statliga förvaltningsområdet med undantag för domstolarna, utrikesförvaltningen och det militära försvaret samt de affärsdrivande verken. Vidare skall utredningen pröva om vissa uppgifter, som länsorganen nu har, bör överlämnas till kommunerna. Jag avser att senare föreslå en viss utvidgning av decentraliseringsutredningens uppdrag.

### 6.3 Den regionala samordnande samhällsplaneringen

Inom samhällsplaneringen samverkar stat och kommun nära med varandra.

Allt oftare ställs krav på en effektivare och mera omfattande samhällsplanering. Bakgrunden till dessa krav är bl. a. problem som hänger samman med stora regionala olikheter i sysselsättning och service. Medborgarna har därför ett gemensamt intresse av en balanserad samhällsutveckling som ger mera likvärda levnadsbetingelser i olika delar av landet. Även de krav på mark och andra resurser som näringslivets utbyggnad ställer fordrar effektiv samhällsplanering. I takt med samhällsutvecklingen uppstår även nya behov, som reser anspråk på insatser av samhället. Detta ställer krav på en aktivare, långsiktigare och mera målinriktad planering. Det räcker inte att anpassa samhällets åtgärder till den s. k. spontana utvecklingen. Enighet råder om att samhället i stället genom en effektivare samhällsplanering bör söka leda och styra utvecklingen i de banor som medborgarna finner riktiga och rimliga. Ett viktigt led i dessa strävanden från samhällets sida är de

beslut som riksdagen fattade i slutet av år 1972 om regional utveckling och hushållning med mark och vatten (prop. 1972:111, InU 1972:28, rskr 1972:347, CU 1972:35, rskr 1972:348).

Dessa beslut understryker starkt behovet av en samordnande planering på länsnivå. Genom samordning i tid och rum av kommunala insatser och insatser inom olika statliga verksamhetsgrenar kan man nå den gynnsammaste effekten på en Orts eller bygds utveckling.

Den samordnande länsplaneringen är det nu länsstyrelsens uppgift att svara för. Ett alternativ som ofta har diskuterats är det som länsdemokratiutredningen föreslog, nämligen att landstingskommunen skall stå som huvudman för länsplaneringen. Länsberedningen har ansett att någon förändring av huvudmannskapet inte bör ske. Denna uppfattning har biträttats i flertalet remissyttranden.

Diskussionen om ett utvidgat ansvarsområde för landstingskommunerna har främst rört samhällsplaneringsfrågorna. Som jag anförat förutsätter bl. a. den regionala utvecklingsplaneringen och den översiktliga fysiska planeringen en samordning av samhällets insatser på en rad olika områden. Enligt min mening finns det en risk för att den samordning av samhällsinsatserna, som sålunda är nödvändig bl. a. för att åstadkomma en större regional utjämning, skulle gå förlorad om ansvaret för den samordnande regionala samhällsplaneringen flyttades över från statliga till kommunala organ.

Om man emellertid inte anser att statsmakernas samordningsmöjligheter skall behöva minska genom att landstingen övertar de funktioner, som nu utövas av de statliga länsorganen, måste statsmakterna finna andra vägar för samordningen. En sådan väg vore att regering och andra centrala organ gav direktiv till landstingen i samma utsträckning som de statliga länsorganen nu är underkastade. Det skulle emellertid strida mot den kommunala självstyrelsens principer. En annan väg för att åstadkomma samordning vore att uppgiften fick övertas av centrala organ, vilket leder till en ökad centralisering av den statliga verksamheten. En sådan utveckling skulle omöjliggöra den ökade decentralisering av den statliga förvaltningen, som jag tidigare uttalat mig för. Jag ser för min del ett stort värde i att statsmakterna genom en administration som är knuten till länen kan arbeta med en decentraliserad förvaltning. En statlig förvaltning i länen har speciella förutsättningar att lära känna länets förhållanden, vilket är en fördel såväl för medborgarna som för effektiviteten i förvaltningen.

Jag biträder mot bakgrund av vad jag nu anförat länsberedningens förslag att huvudmannskapet för den samordnande regionala samhällsplaneringen liksom hittills bör vara statligt och ankomma på länsstyrelserna.

Som länsberedningen framhållit måste länsstyrelsens planeringsarbete givetvis bedrivas i samråd med bl. a. landstingskommunen och kommunerna i länet. I frågor av större regionalpolitiskt intresse som t. ex. länsprogram, fysisk riksplanering och regional trafikplanering bör regelmässigt landstinget och kommunernas beslutande församlingar få yttra sig.

Länsberedningen har föreslagit att länsstyrelserna skall åläggas att årligen till regeringen avlämna en rapport angående resultatet av länsplaneringen. Enligt förslaget skulle rapporten samtidigt sändas till landstingskommunen och länets kommuner.

Landstingskommunernas och kommunernas ställningstaganden till regionala frågor underlättas av att de har tillgång till ett allsidigt underlag rörande förhållandena i länet från regionalpolitisk synpunkt. De har då möjlighet att diskutera de regionala frågorna ur ett brett perspektiv. Enligt min mening bör det därför ingå i länsstyrelsens samrådsskyldighet att för landstingskommunen och länets kommuner varje år redovisa aktuella frågor i anslutning till länsplaneringen. Företrädare för länsstyrelsen bör därvid stå till förfogande och lämna information. Jag avser att senare föreslå regeringen att föreskrifter om sådant samråd tas in i länsstyrelseinstruktionen (1971:460).

När det gäller länsplaneringens framtida utformning i övrigt kommer förslag att läggas fram senare under året av chefen för arbetsmarknadsdepartementet i samband med proposition om den framtida sysselsättnings- och regionalpolitiken.

#### 6.4 Uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landstingskommuner

När det gäller frågan om ansvars- och befogenhetsfördelningen inom den kommunala sektorn, dvs. mellan kommuner och landstingskommuner, innebär statsmakternas beslut om den nyligen avslutade kommunindelningsreformen principiellt viktiga ställningstaganden (prop. 1961:180, KU 1962:1, rskr 1962:64, prop. 1969:103, Ku 1969:24, rskr 1969:230). De ökade svårigheterna, framför allt i mindre kommuner, när det gällde att svara för krävande kommunala uppgifter hade kunnat leda till att uppgifterna flyttades till annan huvudman, t. ex. landstingskommunen. Man ansåg det emellertid önskvärt att kommunerna som är den samhällsorganisation som har de skilda problemen närmast in på sig främst måste svara för uppgifter som medborgarna vill ha lösta av samhället. Indelningsreformen syftade till att ge förutsättningar för ett ökat kommunalt ansvar.

Detta synsätt leder till slutsatsen att för uppgifter som kan kommunaliseras bör i första hand övervägas ett primärkommunalt huvudmannaskap. Det finns emellertid betydelsefulla samhällsuppgifter som bör fullgöras under kommunalt ansvar men som de enskilda kommunerna inte heller efter indelningsreformen kan väntas bemästra var och en för sig.

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

I detta sammanhang vill jag i korthet beröra reglerna om kommunernas

och landstingskommunernas kompetens. I stor utsträckning regleras kompetensen genom bestämmelser i andra författningar än kommunallagen (1953:753, omtryckt 1969:765) (KL) och landstingslagen (1954:319, omtryckt 1972:101) (LL). Dessa bestämmelser är utformade så att de antingen föreskriver skyldighet för landstingskommun eller kommun att vidta vissa åtgärder eller – utan att föreskriva sådan skyldighet – anger att landstingskommun eller kommun har befogenhet att vidta åtgärder. Bestämmelser som ålägger landstingskommun eller kommun skyldighet att vidta vissa åtgärder utgör naturligtvis hinder mot att uppgiften flyttas till annan huvudman. Motsvarande torde i regel vara fallet med bestämmelser som anger att landstingskommun har befogenhet att vidta åtgärderna eller att kommun har sådan befogenhet.

Landstingskommunernas och kommunernas allmänna kompetens bygger på LL:s och KL:s kompetensbestämmelser. Enligt dessa får landstingskommun resp. kommun själv vårda sina angelägenheter i den mån det inte enligt annan författningsbestämmelse ankommer på annan att göra det. Kompetensbestämmelserna bygger på principen att en åtgärd för att den skall anses falla inom kompetensen skall tillgodose ett till landstingskommunen resp. kommunen knutet intresse. Det innebär med andra ord att landstingskommun får vidta dylika åtgärder för sitt område och kommun för sitt. Genom att den landstingskommunala och den kommunala kompetensen sålunda sammanfaller i sak är det i princip möjligt för landstingskommun, att med stöd av LL:s kompetensbestämmelse för sitt område främja verksamhet av samma art som den som kommunerna bedriver med stöd av motsvarande bestämmelse i KL. Det kan t. ex. ske genom att landstingskommunen för sitt område kompletterar åtgärder som kommunen har vidtagit för sitt. Visserligen utgör inte LL:s kompetensbestämmelse i och för sig något hinder mot att landstingskommun vidtar åtgärder för bara en del av sitt område, förutsatt att åtgärden tillgodoser ett till landstingskommunen knutet intresse. Det får anses vara fallet bl. a. när en åtgärd för en viss del av området förutsätts komma också övriga delar av området till godo när motsvarande betingelser föreligger för dessa. I vilken utsträckning landstingskommun har befogenhet att i stället för kommunerna inom viss del av sitt område vidta åtgärder för att tillgodose samverkans- och samordningsbehov är emellertid tveksamt.

Detta var anledningen till den särskilda kompetensbestämmelse som togs in i 1 § lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun (prop. 1969:112 s. 98). Enligt denna bestämmelse får landstingskommunen, utöver vad som följer av LL, handha angelägenhet som avser del av landstingskommunens område och som enligt KL eller kommunallagen (1957:50, omtryckt 1969:766) för Stockholm ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom denna del av området.

Enligt min mening står fördelen med ett landstingskommunalt ansvar

jämfört med att uppgifterna löses genom interkommunal samverkan att finna i att medborgarna får bättre möjligheter att kräva ut ett direkt politiskt ansvar.

Jag anser emellertid att en viktig princip-bör slås fast, nämligen att när-  
liggande uppgifter i största möjliga utsträckning bör ha samma huvudman. Först då har medborgarna goda förutsättningar att vara informerade om vem som svarar för en verksamhet, vilket är förutsättningen för att politiskt ansvar skall kunna utkrävas. För övergripande kommunala frågor som har starkt samband med övriga uppgifter som ankommer på kommunerna kan därför interkommunal samverkan vara att föredra.

Sammanfattningsvis bör alltså i första hand övervägas att till landstingskommunen föra över sådana uppgifter som i dag ankommer på kommunerna men som kräver samverkan inom i princip hela landstingskommunens geografiska område eller som är av det slaget att en sådan samverkan kan medföra fördelar. De uppgifter som skall föras över till landstingskommunen bör därför innefatta ett odelat verksamhetsområde. Landstingskommunen får därvid det totala ansvaret för denna samhällsverksamhet. En sådan ordning är att förorda från effektivitetssynpunkt samtidigt som den underlättar för medborgarna att kräva ut ett politiskt ansvar.

Förutsättningarna för landstingskommunerna att ta över ansvaret för uppgifter som f. n. ankommer på kommunerna varierar mellan olika län. Olika lösningar kan därför vara en fördel. I Stockholms län har ju redan prövats en uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstingskommunen som avviker från den som tillämpas i övriga län. Landstingskommunen har övertagit två betydelsefulla uppgifter – trafikförsörjning och regionplanering – från kommunerna (jfr 1 § lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun och 1 § lagen, 1968:398 angående handläggning av frågor om regionplan för kommunerna i Stockholms län).

Länsberedningen har föreslagit att landstingskommunerna skall åläggas ett generellt ansvar för den lokala och regionala persontrafikförsörjningen med kollektiva transportmedel. Huvudmannaskapet för persontrafikförsörjningen hänger samman med bl. a. frågan om regionalt gällande generella trafikrabatter. Den frågan övervägs av en särskild utredning (K 1974:01). Frågan om ansvaret för den lokala och regionala persontrafikförsörjningen och formerna för detta bör därför inte tas upp nu.

I övrigt vill jag anföra följande.

Största möjligheten till anpassning efter de lokala förutsättningarna föreligger i allmänhet om det får ankomma på kommunerna och landstingskommunen i ett län att själva träffa avtal om ändring i uppgiftsfördelningen. En sådan överenskommelse kan avse överflyttning av vissa kommunala uppgifter till landstingskommunen och vissa landstingskommunala uppgifter till kommunerna.

Enligt länsberedningens förslag bör sådana överenskommelser fastställas av regeringen och regeringen bör enligt förslaget också ges möjlighet att

förordna om överflyttning av en kommunal uppgift till landstingskommunen, även om en minoritet av kommunerna motsätter sig detta. Flertalet remissinstanser, bl. a. så gott som alla kommuner och landstingskommuner som har yttrat sig på denna punkt, har avstyrkt förslaget att en överenskommelse som inte alla kommunerna har biträtt skall kunna fastställas.

En obligatorisk uppgift, dvs. en uppgift som kommunen är ålagd att ombesörja, kan inte överlåtas genom avtal. Vill man införa en sådan möjlighet, krävs lagstiftning. Men eftersom de flesta obligatoriska uppgifter hör till det centrala innehållet i den lokala kommunala självstyrelsen skall man nog inte räkna med att kommunerna i någon större utsträckning vill avstå från sådana uppgifter. Är det åter fråga om en frivillig kommunal uppgift är det, som framgår av vad jag förut har anfört, redan enligt nuvarande regler i stor utsträckning möjligt för kommunerna att avtala med landstingskommunen om att denna skall överta uppgifterna. Motsvarande gäller i fråga om överenskommelser som innebär att kommunerna skall överta en landstingskommunal uppgift. Enligt min mening bör det inte komma i fråga att nu införa ett krav på att sådana överenskommelser skall fastställas av t. ex. regeringen för att bli giltiga. Jag är inte heller beredd att nu föreslå att kompetensen för landstingskommunerna i allmänhet vidgas.

## 6.5 Länsindelningen

Under de senaste årtiondena har tre olika utredningar i följd, nämligen 1959 års länsindelningsutredning, 1962 års länsindelningsutredning och länsberedningen, haft att överväga behovet av ändringar i länsindelningen. Även i den allmänna debatten har denna fråga tidvis varit livligt uppmärksammat. Något förslag har dock inte lagts fram för riksdagen.

Den grunduppfattning som länsberedningen uttalar är att lösningen på länsindelningsfrågan inte ligger i att mer eller mindre radikalt minska antalet län utan att åtskilliga skäl talar för att de nu befintliga och sedan länge bestående länen bör fortleva, i allt väsentligt inom nu existerande gränser. Denna uppfattning har vunnit stark anslutning bland remissinstanserna.

De olägenheter med nuvarande länsindelning som brukar påtalas rör såvitt jag kunnat finna nästan uteslutande länen som områden för samhällsplanering. De krav på länsstorlek som kan ställas när det gäller översiktlig samhällsplanering kan emellertid inte tillgodoses utan en indelningsreform som leder till en avsevärd minskning av antalet län. Sannolikt skulle man få en länsindelning av ungefär samma utseende som den indelning i samverkansområden som länsberedningen föreslår. De olägenheter som då skulle uppstå när det gäller t. ex. länsinvånarnas möjligheter att utnyttja den service som länsorganen har att lämna och att i demokratisk ordning påverka politiska beslut i länen vill jag se som avgörande hinder för en sådan indelningsreform.

För den nya indelning som länsberedningen har föreslagit i västra Sverige och de gränsjusteringar som har föreslagits för två andra områden i landet har länsberedningen onekligen förebragt vissa beaktansvärda skäl. Det finns emellertid också skäl för att de nuvarande gränserna bör få bestå även här. Att nästan alla landstingskommuner och kommuner som skulle beröras av de föreslagna indelningsändringarna har sagt sig vilja behålla de nuvarande gränserna, anser jag böra tillmätas avgörande betydelse. Jag är sålunda inte beredd att förorda några indelningsändringar.

## 6.6 Samverkansområden

Länsberedningen har föreslagit att landet skall indelas i samverkansområden. Förslaget har i princip tillstyrkts av ett betydande antal remissinstanser. Motiven för förslaget är av två olika slag. Ett motiv är att områdena skulle ge anvisning åt länsorgan i olika län att söka samverkan och samordning bl.a. i vissa övergripande planeringsfrågor av regionalpolitisk betydelse. Ett annat motiv är att områdena skulle leda till bättre samstämmighet olika verksamhetssektorer emellan när det gäller regionala verksamhetsområden av större omfattning än län.

När det gäller samverkan mellan länen har åtskilliga länsstyrelser invänt att de behov härav som onekligen föreligger i åtskilliga frågor har varierande inriktning och att samverkansområden som är fastställda på förhand därför inte kan ha något större värde. Invändningar har också framförts mot avgränsningen av vissa föreslagna områden. Med anledning härav anser jag att förslaget om indelning i samverkansområden inte bör föranleda någon åtgärd.

En annan fråga är emellertid om de regionala verksamhetsområdena av större omfattning än län som förekommer inom vissa delar av den statliga förvaltningen lämpligen kan ges en mera enhetlig utformning. Det bör sålunda som princip såvitt möjligt eftersträvas att ett län inte bör delas upp på olika sådana regioner. Frågan om lämpliga verksamhetsområden inom den statliga förvaltningen bör emellertid avgöras i annat sammanhang.

## 6.7 Kommuner utanför landstingskommun

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

### 6.8 Organisation av samhällsverksamheten på regional nivå

Den nya organisation som länsstyrelsen fick vid omorganisationen år 1971 har nu hunnit ge en del erfarenheter. En allmän uppfattning tycks vara att organisationen åtminstone till sina grunddrag har visat sig ändamålsenlig. De organisatoriska frågor som nu har aktualiserats är därför närmast att se som en fortsättning på tidigare överväganden.

#### *Skatteförvaltningen*

De ärendegrupper som är hänförliga till skatteförvaltningen, utom den dömande verksamheten, fördes vid omorganisationen samman till en avdelning i länsstyrelsen, skatteavdelningen. Länsberedningen föreslår nu att reformen skall gå vidare och skatteavdelningarna brytas ut ur länsstyrelserna till fristående regionala skatteverk. Förslaget har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna.

Länsberedningen och några remissinstanser anser att det föreligger organisatoriska och funktionella skäl för en utbrytning av skatteavdelningarna från länsstyrelserna. Enligt min mening har länsberedningen inte nog beaktat att det även finns betydande fördelar med den nuvarande organisationen. I likhet med länsstyrelserna vilka samtliga avstyrkt länsberedningens förslag, anser jag att skatteförvaltningens organisatoriska anknytning till länsstyrelsen innebär betydande fördelar av organisatorisk, administrativ och ekonomisk art. En sådan fördel är att det ekonomiska kunnandet inom skatteavdelningen kan utnyttjas inom länsstyrelsen i övrigt. Samtidigt får tjänstemännen på skatteavdelningen genom sitt samarbete med övriga delar av länsstyrelsen större kännedom om samhällsplaneringen och samhällsökonomi i länet. En annan fördel är att personalen kan utnyttjas bättre inom den nuvarande organisationen. Skatteavdelningens dataenheter, som f. n. håller på att utrustas med moderna datorer, kommer att ytterligare kunna tillgodose behovet av samarbete med länsstyrelsen i övrigt.

Utbrytningen kan också medföra ökade kostnader för staten genom att den gör en viss dubblering av de ekonomiska – administrativa resurserna nödvändig. Jag finner alltså att fördelarna med nuvarande organisation överväger nackdelarna. Jag anser därför att skatteavdelningen även i fortsättningen bör ingå i länsstyrelsen.

#### *Planeringsavdelningen*

I samband med omorganisationen flyttades länsarkitektkontoret och vissa delar av lantmäterikontoret in i länsstyrelsens planeringsavdelning. Därefter har även länsveterinären inordnats i organisationen. Enligt statsmakternas beslut (prop. 1974:28, KrU 1974:15, rskr 1974:248) skall länsstyrelsen bli

regional myndighet för den statliga kulturminnesvården den 1 juli 1976. Även i övrigt övervägs att överföra vissa arbetsuppgifter till planeringsavdelningen.

Avdelningen omfattar nu ett planeringskansli, en juridisk enhet, en regionalekonomisk enhet, en naturvårdsenhet, en planenhet, en lantmäterienhet, en försvarsenhet, ett priskontor samt länsveterinären och hemkonsulenten. Med hänsyn till att avdelningen redan har många arbetsenheter, att nya arbetsenheter har tillförts efter omorganisationen och att ytterligare nya arbetsuppgifter övervägs, har från flera håll angivits att skäl nu finns för en översyn av planeringsavdelningens inre organisation. Jag delar denna uppfattning och kommer därför att inom kort föreslå regeringen att en organisationsundersökning görs beträffande avdelningen.

Vidare har några remissinstanser uttalat att den personal i vägförvaltningen som sysselsätts med vägplanering bör tillhöra länsstyrelsens planeringsavdelning. En sådan organisation skulle enligt dessa remissinstanser öka förutsättningarna för samordning. På denna fråga kan olika synpunkter läggas. Länsberedningen har för sin del funnit, att vägförvaltningen bör vara fristående i förhållande till länsstyrelsen. Jag är inte beredd att nu ta ställning i frågan. Jag vill i sammanhanget erinra om att decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) f. n. utreder bl. . . frågan om förutsättningarna för en ökad decentralisering av vägplaneringen. Det framstår som naturligt att utredningen i anslutning till behandlingen av denna fråga även överväger på vad sätt en närmare samordning i verksamheten kan ske mellan länsstyrelsen och vägverkets regionala organ.

#### *Förvaltningsrättsskipningen*

Vid den partiella omorganisationen av länsförvaltningen år 1971 knöts två förvaltningsdomstolar, länskatterätten och länsrätten, till länsstyrelsen. Länskatterätterna, som ersatte prövningsnämnderna, handlägger bl. a. besvär över taxeringsnämnds beslut om taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt. I länsrätterna prövas bl. a. mål om återkallelse av körkort och mål enligt nykterhetsvårdslagen (1954:579) och barnavårdslagen (1960:97). Besvär över fastighetstaxeringsnämnds beslut prövas numera av fastighetstaxeringsrätterna, vilka inrättades den 1 juli 1975. Även fastighetstaxeringsrätten är knuten till länsstyrelsen. De tre förvaltningsdomstolarna består av ordförande och nämndemän. I fastighetstaxeringsrätts avgörande deltar också värderingstekniska ledamöter. För samtliga dessa domstolar gäller att bl. a. vissa enklare mål kan avgöras av ordföranden ensam. Ordföranden skall vara jurist. Han är tjänsteman vid länsstyrelsen och i regel chef för förvaltningsavdelningen, rättsenheten eller allmänna enheten. Tjänst som ordförande tillsätts av regeringen efter förslag av länsstyrelsen. Rättsenhetens uppgift är att vara kansli för länskatterätten och fastighetstaxeringsrätten, medan allmänna enheten är kansli för länsrätten. Vid allmänna enheten

handläggs också andra ärenden än sådana som skall prövas av länsrätten. I den dömande verksamheten intar de tre domstolarna en självständig ställning i förhållande till länsstyrelsen. Denna självständiga ställning garanteras dels av föreskriften i 11 kap. 2 § regeringsformen att ingen myndighet får bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall, dels av vissa föreskrifter i länsstyrelseinstruktionen. För handläggningen i domstolarna gäller förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Länsrättens kompetensområde är ganska snävt. I samband med att domstolarna inrättades förutsattes det att målområdet skulle kunna vidgas efter hand som erfarenhet vanns av den nya ordningen (prop. 1971:14 s. 59). Vissa målgrupper har också efter år 1971 tillförts länsrätterna. I likhet med remissinstanserna delar jag länsberedningens uppfattning att frågan om en ytterligare vidgning av målområdet bör utredas. Med något undantag tillstyrker remissinstanserna förslaget att de tre länsdomstolarna skall slås samman till en. Även jag anser att övervägande skäl talar för en sådan lösning. Innan beslut fattas härom bör vissa organisatoriska frågor undersökas. Jag ämnar därför föreslå regeringen att en utredning tillsätts för att överväga de frågor jag nu har berört.

I samband med att länsdomstolarna inrättades berördes frågan om de borde ges ställning av fristående regionala förvaltningsdomstolar. Civilutskottet anförde att principiella skäl kunde anföras för en sådan lösning men framhöll samtidigt att den ordning som föreslogs i propositionen innebar att domstolarna skulle självständigt handlägga och avgöra målen. Utskottet fann därför inte anledning tillstyrka förslaget om att riksdagen skulle begära ett nytt organisationsförslag eller uttala att propositionsförslaget var att anse som ett provisorium (CU 1971:9).

Remissinstanserna är starkt splittrade inför länsberedningens ställningstagande att den nuvarande organisationen med förvaltningsdomstolar som är i administrativt hänseende knutna till länsstyrelserna bör behållas. De remissinstanser som är kritiska mot förslaget anmärker att länsberedningen inte har övervägt frågan närmare och framhåller att både principiella och praktiska skäl talar för att domstolarna bryts ut från länsstyrelserna. Synpunkter som betonas i detta sammanhang är bl. a. att den nuvarande ordningen innebär att domstolarna framstår som enheter inom länsstyrelserna och inte som självständiga domstolar samt att sammanblandningen mellan förvaltningsuppgifter i allmänhet och förvaltningsrättskipning är framträdande på allmänna enheten, som är kansli åt länsrätten. Synpunkter av detta slag har också anförts i flera motioner i riksdagen. En betydande grupp remissinstanser, bl. a. två tredjedelar av länsstyrelserna, delar emellertid länsberedningens uppfattning att anledning saknas att nu närmare överväga frågan om att helt skilja domstolarna från länsstyrelsen.

För egen del vill jag understryka att erfarenheterna av länsdomstolarnas verksamhet i allt väsentligt är mycket goda. Jag vill särskilt framhålla värdet

av den ökade förtroendemannamedverkan i förvaltningsrättskipningen som länsrätternas inrättande har inneburit. Det har inte från något håll ifrågasatts att länsdomstolarna inte skulle fungera helt självständigt vid handläggningen av de mål som ankommer på dem. Organisatoriskt råder en klar åtskillnad mellan domstolarnas verksamhet och skatteförvaltningen. En stor del av den verksamhet som f. n. ankommer på förvaltningsavdelningarna är inte av sådan karaktär att det framstår som lämpligt att den överförs till fristående förvaltningsdomstolar. Den har inte heller något uttalat samband med de uppgifter som ankommer på länsstyrelsen i övrigt. I varje fall i de mindre länen skulle en utbrytning av domstolarna – särskilt om den förenades med en vidgning av deras målområde – leda till svårigheter när det gäller att skapa en effektiv och säker organisation för denna arbetsenhet.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att det inte finns anledning att även låta utreda frågan om en utbrytning av länsdomstolarna från länsstyrelserna.

### 6.9 Förtroendemannastyrelsen i länsstyrelsen

Den förtroendemannastyrelse som funnits vid länsstyrelsen efter omorganisationen år 1971 har enligt en allmänt uttalad uppfattning inneburit en klar förstärkning. Det måste därför anses ställt utom all diskussion att en sådan styrelse skall finnas också i fortsättningen.

Från en del håll har framställts önskemål om klarare regler när det gäller att avgränsa de ärenden som styrelsen skall befatta sig med. De grundläggande bestämmelserna finns i 26 § länsstyrelseinstruktionen som anger att styrelsen skall avgöra bl. a. viktigare frågor om samhällsplanering eller andra för länet betydelsefulla åtgärder. Mer detaljerade bestämmelser finns i den arbetsordning som varje länsstyrelse skall fastställa. Till ledning för utarbetande av arbetsordning fastställer regeringen normalarbetsordning. Enligt min mening är det viktigt att styrelsens ledamöter ges goda möjligheter att nära följa länsstyrelsens arbete. Jag anser att alla frågor av principiellt intresse, bör föredras i styrelsen. Styrelseledamöterna bör nämligen vara väl informerade om frågor som länsstyrelsen har att befatta sig med och som kan ha ett mera allmänt intresse. Jag anser att de bestämmelser som finns ger tillräckliga anvisningar om förtroendemannastyrelsens uppgifter. Det råder emellertid vissa variationer i praxis länen emellan när det gäller styrelsens engagemang i ärendehandläggningen. Även om detta får anses godtagbart, kommer jag därför att föranstalta om att uppgifter om förtroendemannastyrelsens arbete samlas in från länsstyrelserna så att ställning kan tas till om bestämmelserna i länsstyrelseinstruktionen och normalarbetsordningen i något avseende behöver ses över.

Frågor som har diskuterats livligt både av länsberedningen och i anslutning till dess arbete gäller antalet ledamöter i styrelsen och hur dessa skall utses. F. n. gäller enligt 14 och 42 §§ länsstyrelseinstruktionen att styrelsen består

av landshövdingen samt tio särskilt utsedda ledamöter, av vilka landstinget väljer fem och regeringen utser fem. Länsberedningen anser att även kommunerna i länet bör ha ett direkt inflytande över länsstyrelsens sammansättning och föreslår därför att fyra ledamöter skall nomineras av Svenska kommunförbundets länsavdelning, medan fyra skall nomineras av landstinget. Dessa ledamöter skall formellt utses av regeringen. Därutöver skall enligt förslaget regeringen utse fyra ledamöter med erfarenheter från näringsliv och arbetsmarknad i länet, två från företagsidan och två från arbetstagsidan. Bland remissinstanserna är meningarna mycket delade inför detta förslag. Åtskilliga förordar att det antal ledamöter som länsberedningen har föreslagit skall ökas ut så att de nominerande instanserna skall få bättre möjligheter att åstadkomma en rättvis proportionell fördelning mellan partierna. Andra remissinstanser föreslår att samtliga ledamöter skall väljas av landstinget.

De arbetsuppgifter som i dag ankommer på länsstyrelsen är statliga uppgifter. Jag har i det föregående redovisat skälen för att inte föreslå någon ändring av uppgiftsfördelningen mellan den statliga länsförvaltningen och kommunerna och landstingskommunerna. De uppgifter det här är fråga om bör sålunda alljämt vara statliga. Enligt min mening bör regeringen därför utse ledamöterna i länsstyrelsens styrelse.

I samband med omorganisationen av länsförvaltningen 1971 framhölls att förtroendemannamedverkan i länsstyrelsen är en naturlig konsekvens av länsstyrelsens ställning som regionalpolitiskt samordnande organ.

Därtill kommer enligt min mening det värde som ligger i att länets invånare genom utsedda representanter kan ta del i ledningen av länsstyrelsens verksamhet och i beslut i viktiga frågor för länet och dess utveckling, vilket också länsberedningen understrukt.

Det är självfallet önskvärt att frågan om styrelsens sammansättning som rör reglerna för hur en viktig del av vår förvaltning skall fungera, kan få en lösning som vinner bred anslutning. Så är inte fallet med något av de förslag som tidigare har berörts. Som jag ser det bör emellertid en allmänt accepterad utgångspunkt kunna vara att de politiska partierna skall ha en representation i länsstyrelsen som står i proportion till deras röstsiffror i länet vid det senaste riksdagsvalet. Mandatperioden för länsstyrelsens ledamöter är densamma som riksdagsmännens. Partiernas röstsiffror i länet vid riksdagsvalet kan därför lämpligen också få bestämma deras representation i länsstyrelsen. En avvägning mellan bl. a. önskemålet om en allsidig representation och behovet av en hanterlig storlek på styrelsens synes leda till att antalet ledamöter som skall utses på detta sätt bestäms till tio. När det gäller att nominera de personer som skall representera de olika partierna synes det stämma bäst överens med våra demokratiska traditioner om detta får göras av partierna själva.

Vad jag här har förordat innebär alltså följande. Sedan resultatet av riksdagsmannavalet föreligger låter regeringen fördela tio platser i varje

länsstyrelses förtroendemannastyrelse på de politiska partierna i proportion till deras röstsiffror i länet vid riksdagsmannavalet. Därvid skall användas den jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor. Härefter anmodas de politiska partierna att föreslå vilka personer som skall tilldelas de platser som tillkommer resp. parti. De personer som föreslås förordnas därefter av regeringen som ledamöter av styrelsen.

Härutöver bör regeringen som ledamöter av varje förtroendemannastyrelse utse fyra ledamöter med erfarenheter från länets näringsliv och arbetsmarknad. Erfarenheterna från de nuvarande länsstyrelserna och de centrala ämbetsverken visar att den kunskap och de synpunkter som företrädare för olika intresseorganisationer kan tillföra beslutsfattandet är av mycket stor betydelse. Av de nu nämnda fyra ledamöterna bör två företräda erfarenheter från företagarsidan och två erfarenheter från arbetstagsidan.

Varje länsstyrelses förtroendemannastyrelse skall alltså enligt vad jag förordar bestå av landshövdingen som självskriven ordförande samt fjorton särskilt utsedda ledamöter. För var och en av de särskilt utsedda ledamöterna bör finnas en suppleant som har utsetts i samma ordning. Alla bör vara kyrkobokförda och bosatta i länet.

Om de riktlinjer som jag nu har angett kan godtas, kommer jag att senare lägga fram förslag till de ändringar som behövs i länsstyrelseinstruktionen.

## 6.10 Övriga statliga länsorgan m. m.

I likhet med länsberedningen anser jag att de statliga länsorgan som nu är organisatoriskt fristående från länsstyrelsen alljämt bör förbli fristående men att som nu är fallet samråd och samverkan bör ske mellan dessa organ och länsstyrelsen, särskilt i frågor av regionalpolitisk betydelse. I fråga om vägförvaltningen vill jag erinra om vad jag tidigare anfört av innebörd att decentraliseringsutredningen i sitt fortsatta arbete även skall överväga frågan om på vad sätt en närmare samordning kan ske mellan länsstyrelse och vägverkets regionala organ.

De fristående länsorgan som har en särskilt utsedd styrelse är – bortsett från länsnykterhetsnämnden som inte är av intresse i detta sammanhang – länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden, länskolnämnden och skogsvårdsstyrelsen. I samtliga dessa fall utser regeringen enligt nuvarande bestämmelser ordförande samt ett visst antal övriga ledamöter. Länsberedningen har föreslagit att befogenheter att utse ledamöter i viss utsträckning skall överlämnas till länsstyrelsen. Med hänsyn till de skiftande bestämmelserna om hur de olika nämndernas ledamöter skall utses anser jag det lämpligt att decentraliseringsutredningen får överväga även denna fråga.

## **7 Hemställan**

Med hänvisning till vad jag sålunda har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de av mig förordade riktlinjerna för länsförvaltningens uppgifter och organisation.

## **8 Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd han har hemställt om.