

Nr 182*Utlåtande i anledning av riksdagens år 1957 församlade revisorers särskilda berättelse om rikets indelning i län.*

(4:e avd.)

I särskild berättelse den 27 mars 1957 ha riksdagens år 1957 församlade revisorer föreslagit, att frågan om ändrad administrativ indelning av riket i län snarast göres till föremål för en allsidig och förutsättningslös utredning.

Inledningsvis ha revisorerna lämnat en historisk översikt över länsindelningen och därmed sammanhängande spörsmål (s. 1—7). Härefter har redogjorts för huvuddragen av den nuvarande länsförvaltningen samt landstingens verksamhet (s. 7—19). I anslutning till denna redogörelse har såsom bilaga till berättelsen fogats en tabellarisk sammanställning med vissa statistiska uppgifter beträffande länen m. m. Slutligen ha revisorerna gjort följande uttalande.

Genom 1634 års regeringsform tillkom i vårt land en systematisk länsindelning, som med undantag för Norrland alltjämt i väsentliga delar är bestående. Det ligger i sakens natur att denna indelning, som får antagas ha varit ett uttryck för dåtida näringsgeografiska och befolkningsmässiga förhållanden, icke på samma sätt svarar mot det moderna samhällets struktur härutinnan. Såsom av den föregående redogörelsen framgår ha också i olika sammanhang under senare tid, bland annat i riksdagen, framförts krav på ändringar i länsindelningen, syftande till antingen en fullständig översyn eller enbart mindre gränsjusteringar. Samtliga dessa förslag ha emellertid avvisats, även om andra kammaren vid ett tillfälle beslutat hemställa hos Kungl. Maj:t om utredning rörande indragning av vissa län. På grund av medkammarens skiljaktiga beslut föll dock frågan härom.

Redan den omständigheten, att förslag om en ny länsindelning vid flera tillfällen framförts, kan sägas utgöra ett bevis för att någon helt entydig opinion mot ändringar i den nu bestående ordningen icke finnes. Revisorerna ha för sin del erhållit den uppfattningen, att förhållandena på förevarande område utvecklats därhän, att frågan om en allmän översyn av länsindelningen icke längre bör skjutas på framtiden. De konkreta skäl som tala för en sådan översyn variera från län till län. Revisorerna anse icke erforderligt att i detalj ingå därpå utan vilja begränsa sig till följande, mera generella och principiella synpunkter i ämnet.

Det svenska samhället har, särskilt sedan slutet av 1800-talet, undergått mycket djupgående förändringar. Denna strukturomvandling har främst förorsakats av den fortskridande industrialiseringen, som både skapat ett mera differentierat näringsliv än tidigare och lett till betydande omflyttningar bland befolkningen. Jämsides härmed har kommunikationsväsendet snabbt utvecklats, varigenom avstånden förkortats och även mera avsides belägna trakter fått ökade förbindelser med yttervärlden. Ett resultat av denna process har blivit, att de nuvarande länen icke på samma sätt som under gångna tider framstå såsom naturligt avgränsade enheter, vilkas in-

vånare sammanhållas av gemensamma intressen. Tvärtom har den nya näringsgeografiska grupperingen i många fall utsuddat de gamla länsgränserna och kommit att förskjuta den ekonomiska intresseinriktningen. Exempel härpå kunna anföras icke blott beträffande de regioner som äro belägna i närheten av storstäder som Stockholm och Göteborg utan även beträffande andra delar av landet.

Olägenheterna av att länsindelningen icke anpassats efter de faktorer som varit bestämmande för det moderna näringslivets lokalisering och befolkningsrörelserna ha förstärkts genom det behov av regionplanering och interkommunal samverkan som i dag förefinnes på en rad viktiga avsnitt av samhällsverksamheten. Så är fallet i fråga om exempelvis undervisning, sjukvård, bostadsbyggande och väghållning. I den mån samarbetet härvidlag av strukturella skäl nödgas söka sig en väg över länsgränserna, uppstå självfallet administrativa svårigheter, vilka kunna fördröja eller rent av förhindra en ändamålsenlig lösning av de aktuella problemen. Att de nuvarande länen i flera fall äro olämpliga som underlag för en modern länsförvaltning har bl. a. framkommit i samband med den nyligen slutförda utredningen om skolväsendets lokala och regionala ledning m. m. Beträffande den lämpligaste administrativa enheten för den s. k. mellaninstansen inom skolväsendet har 1951 års skolstyrelseutredning sålunda förklarat, att man icke kunde förbise att länsindelningen vore gammal och enligt talrika vittnesbörd irrationell med hänsyn till de krav som enligt nu rådande förhållanden ställdes på en administrativ indelning. Man borde enligt kommitténs mening icke utan noggrann prövning, och endast om vägende skäl talade för en anknytning, ansluta en verksamhet till länsområdena, därest det funnes möjligheter att utan alltför stora svårigheter skapa lämpliga administrationsenheter för verksamheten i fråga.

Skolstyrelseutredningens sålunda hävdade uppfattning torde åtminstone delvis ha föranletts därav, att många av de nuvarande länen ha alltför ringa folkmängd med hänsyn till arten av de arbetsuppgifter för vilka de skola utgöra underlag. De därmed förbundna olägenheterna torde under de närmaste åren komma att alltmer framträda. I detta sammanhang må erinras, att kontorstekniska maskiner av komplicerat slag kunna bedömas få en vidgad användning även inom länsförvaltningen. Då dylika maskiner äro ytterst personalbesparande men samtidigt synnerligen kostsamma i inköp är det av betydande vikt, att de få en så rationell användning som möjligt. Det står likväl redan nu klart, att länen i flera fall äro mindre lämpliga enheter för att ifrågavarande maskiner skola kunna utnyttjas på ett ekonomiskt lönande sätt, något som ådagalagts vid de praktiska försök med vilka statens organisationsnämnd f. n. är sysselsatt inom bl. a. folkbokförings- och skolväsendet. Uteslutet är icke att utvecklingen på förevarande område kan leda därtill, att maskiner av sådan kapacitet komma till användning, att endast ett fåtal maskincentraler för hela den regionala statsförvaltningen komma att bli erforderliga. Jämväl vid sådant förhållande är det dock av vikt, att länsindelningen är ändamålsenligt utformad, så att underlaget för den maskinella bearbetningen blir så enhetligt som möjligt och det därmed sammanhängande administrativa bestyret underlättas. Helt oavsett vilka maskinella hjälpmedel som i framtiden komma att stå till buds för det löpande kontorsarbetet, synes det emellertid uppenbart att den nuvarande länsindelningen — även om man tillvaratager alla möjligheter till rationaliseringar inom ramen för densamma — medför onödigt höga administrationskostnader, vilka med en lämpligare storlek på varje särskilt län skulle kunna i icke ringa mån reduceras. Härutinnan må särskilt erinras om den avsevärda utbyggnad som under senare år skett av den regionala

statsförvaltningen. Vid sidan av själva länsstyrelserna och utöver tidigare befintliga specialorgan såsom länsarkitektkontor, länslantmäterikontor m. fl. ha sålunda tillkommit vägförvaltningar, länsarbetsnämnder, länsbostadsnämnder och lantbruksnämnder. Av 1956 års riksdag har vidare beslut fattats om inrättandet av särskilda länskolnämnder. Inom den statliga länsförvaltningen sysselsättes f. n. ett avsevärt antal personer, för vilka enbart avlöningskostnaderna kunna beräknas till inemot 150 miljoner kronor per år.

Den i det föregående berörda strukturella omdaning av samhället har icke endast lett till att de nuvarande gränserna mellan olika län i många fall te sig mindre rationella. Därav har även följt, att understundom tyngdpunkten inom ett och samma län kommit att förskjutas åt annat håll än residensstaden. Exempel härpå utgör Älvsborgs län, som i nu berört avseende ingående behandlades av 1955 års riksdagsrevisorer. Dessa erinrade bl. a. hurusom förhållandena inom detta län så småningom framtvingit att länsstyrelsen jämte vissa speciella länsorgan, å ena sidan, och återstående länsorgan, å andra sidan, blivit förlagda till skilda platser. Länet har vidare av enahanda skäl utrustats med dubbel uppsättning av en del offentliga institutioner. Motsvarande förhållanden föreligga i viss mån inom andra län. Att en länsförvaltning på angivet sätt är splittrad i både organisatoriskt och lokalt hänseende måste självfallet medföra olägenheter av skilda slag.

Mot bakgrunden av nu anförda omständigheter finna revisorerna uppenbart, att den nuvarande länsindelningen är behäftad med allvarliga brister, vilka i första hand försvåra en ändamålsenlig lösning av en rad aktuella samhällsproblem men även göra länsförvaltningen onödigt kostsam och i en del fall komplicerad. Enligt revisorernas mening föreligga därför så starka skäl för en översyn av rikets indelning i län, att en utredning härom icke längre bör anstå.

Det torde icke behöva framhållas, att en omprövning av länsindelningen inrymmer många svårbemästrade problem. Ett förhållande som särskilt komplicerar frågan är, att landstingens verksamhetsområden med vissa undantag sammanfalla med länen. Även om en nyindelning av länen icke i och för sig behöver medföra att landstingskommunerna ändras, synes det dock ur flera synpunkter önskvärt att dessa båda enheter ha gemensamma gränser. Landstingens huvuduppgifter ligga inom hälso- och sjukvården, för vilken en omfattande organisation tillskapats. Det torde emellertid kunna antagas, att denna organisation uppbyggts icke i första hand med tanke på landstingsområdenas nuvarande form utan under beaktande främst av de befolkningsmässiga förhållandena, d. v. s. bebyggelsecentra m. m. Denna omständighet torde på sitt sätt underlätta en lösning av de spörsmål som kunna aktualiseras vid en ändrad länsindelning. När det gäller sjukvården bör det f. ö. icke förbises, att den slutna sjukvården numera nått en sådan utveckling, att en fortsatt utbyggnad av specialvården ofta kräver större befolkningsunderlag än de nuvarande sjukvårdsområdena ha. Bl. a. detta förhållande har f. ö. lett till att några landsting ingått samarbetsavtal i fråga om viss sjukvård. Något avgörande skäl mot en ny länsindelning synes därför landstingens nuvarande verksamhet icke utgöra. Det må även erinras, att de skäl som på sin tid åberopades mot en kommunindelningsreform voro av delvis samma natur som de vilka i olika sammanhang framförts mot en ändrad länsindelning. Det har emellertid visat sig möjligt att genomföra förstnämnda reform utan några oöverstigliga svårigheter, och motsvarande torde gälla beträffande förevarande spörsmål. Även om problem av komplicerad art kunna uppkomma för bl. a. landstingen vid en ändrad länsindelning, böra dessa svårigheter — som i allt väsentligt torde vara av

övergående natur — därför icke få undanskymma de uppenbara fördelar som icke minst på längre sikt måste följa med en i förevarande avseende ändrad administrativ indelning av landet.

I detta sammanhang må vidare erinras om det försök som gjorts inom storstockholmsområdet att genom interkommunalt samarbete över länsgränsen komma till rätta med olika för såväl Stockholms stad som angränsande förorter gemensamma problem. Enligt revisorernas mening har här tagits ett värdefullt initiativ, som på allt sätt bör fullföljas helt oavsett hur länsorganisationen kan komma att utformas för framtiden. Med hänsyn till det föreliggande spørsmålets riksomfattande karaktär synes å andra sidan det ifrågavarande samarbetet icke rimligen kunna utgöra hinder för att den av revisorerna åsyftade utredningen, vilken nödvändigtvis måste bli tidskrävande, kommer till stånd.

Hur en ny länsindelning närmare bör utformas, därom kunna revisorerna givetvis icke hysa någon bestämd mening. Såsom allmän princip synes emellertid böra gälla, att länen i möjligaste mån skola omfatta ur näringsgeografisk, trafikteknisk och befolkningsmässig synpunkt väl sammanhållna och naturligt avgränsade områden. Några tekniska hinder för större territoriella enheter än dem flera av de nuvarande länen utgöra synas knappast föreligga efter den utveckling kommunikationsväsendet undergått i våra dagar. I betraktande av de nuvarande kostnaderna för enbart den statliga länsförvaltningen synes det sannolikt, att icke oväsentliga besparingar stå att vinna genom en för våra dagars förhållanden mera ändamålsenlig indelning. De främsta rationaliseringsvinsterna torde emellertid kunna erhållas genom att administrativa förutsättningar skapas för en mera rationell planläggning och utbyggnad av bostäder, undervisningsväsende, sjukvård etc. Alldeles samma skäl som på sin tid talade för storkommunreformen göra sig med andra ord gällande för en ny länsindelning.

Revisorerna anse således, att frågan om en ändrad administrativ indelning av riket i län snarast bör göras till föremål för en allsidig och förut-sättningslös utredning.

Utlåtanden ha avgivits av *arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, statens organisationsnämnd, skolöverstyrelsen, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, samtliga länsstyrelser, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund samt Svenska landstingsförbundet.*

De flesta remissinstanserna ha i sina utlåtanden tillstyrkt revisorernas förslag. Kammarkollegiet och länsstyrelsen i Blekinge län däremot ha icke ansett att tillräckliga skäl förebragts för en allmän utredning i frågan. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser sig icke heller kunna förordna en allmän utredning men framhåller, att frågan om en förändring av länsgränserna inom göteborgsområdet snarast bör upptagas till prövning. Länsstyrelsen i Norrbottens län har endast yttrat sig beträffande det egna länet och därvid icke funnit någon ändring i dess omfattning påkallad. På liknande sätt har länsstyrelsen i Skaraborgs län uttalat sig. Länsstyrelsen i Gotlands län har anfört vissa allmänna synpunkter på länsindelningsproblemet men icke tagit uttrycklig ställning för eller emot revisorernas förslag. Länsstyrelserna i Örebro och Jämtlands län ha tillstyrkt resp. icke velat motsätta sig, att en utredning på sätt revisorerna förordat kommer till stånd, men samtidigt uttalat, att frågan saknar aktualitet för det egna länet.

Lantbruksstyrelsen och länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings, Värmlands och Västerbottens län samt Svenska landskommunernas förbund slutligen ha icke velat motsätta sig revisorernas förslag.

Utskottet. Frågan om en översyn av länsindelningen har, såsom revisorerna i förevarande berättelse erinrat om, vid ett flertal tillfällen i anledning av väckta motioner varit föremål för riksdagens uppmärksamhet utan att dock föranleda någon åtgärd från dess sida. Så har bl. a. varit fallet vid 1945 och 1953 års riksdagar. Ej heller ha de vid innevarande års riksdag väckta motionerna rörande vidtagande av snara åtgärder i syfte att åstadkomma en arbetsduglig administrativ enhet för det s. k. storstockholmsområdet, såsom motionärerna åsyftat, föranlett någon framställning till Kungl. Maj:t i ämnet.

Då nu berörda frågor ånyo av revisorerna aktualiserats har som skäl här för bl. a. anförts att förhållandena på området utvecklats därhän, att en allmän översyn icke längre bör anstå. Den strukturomvandling av samhället som skett genom industrialiseringen och de främst härav föranledda befolkningsomflyttningarna samt kommunikationsväsendets utveckling har sålunda givit upphov till en näringsgeografisk gruppering som i många fall utsuddat de gamla länsgränserna. De olägenheter som blivit en följd härav ha ytterligare accentuerats av det behov av regionplanering och interkommunal samverkan som i dag gör sig allt starkare gällande på skilda samhällsområden. Förutom att den ringa folkmängden i vissa län försvårar eller förhindrar ett rationellt utnyttjande för förvaltningens del av moderna kon-
torstekniska maskiner, uppstå också enligt revisorerna onödigt höga administrationskostnader genom den utbyggnad av den regionala statsförvaltningen som skett och alltjämt sker i anslutning till den nuvarande länsstyrelseorganisationen.

Den närmare utformningen av en ny länsindelning ha revisorerna inte ansett sig kunna göra något bestämt uttalande om. Såsom allmän princip synes emellertid böra gälla, att länen i möjligaste mån skola omfatta ur näringsgeografiska, trafiktekniska och befolkningsmässiga synpunkter väl sammanhållna och naturligt avgränsade områden.

Utskottet vill för sin del icke bestrida, att skäl i och för sig kunna anföras till stöd för en utredning i ämnet enligt de principiella riktlinjer som sålunda angivits. Frågan härom synes nu också ha kommit i ett annat läge än tidigare genom den anslutning revisorernas förslag vunnit från de i ärendet hörda remissinstanserna, däribland Landstingsförbundet, vilket förut in-
tagit en mera avvisande hållning härutinnan. Samtidigt härmed måste dock framhållas, att de med en indelningsändring sammanhängande frågekomplexen äro av svårbedömbär och komplicerad natur. Utskottet har med hänsyn härtill icke nu funnit en utredning av det vittutseende slag revisorerna förordat lämplig. En sådan måste också bliva både omfattande och tidskrävande.

De med den nuvarande indelningen förenade olägenheterna äro emellertid i vissa fall så stora, att åtgärder för deras undanröjande framstå som angelägna. Mot bakgrund härav vill utskottet föreslå, att en förberedande eller mera begränsad utredning i frågan kommer till stånd. Denna bör främst anknyta till förhållandena i de län eller länsdelar där problemen äro dagsaktuella, vilket framför allt torde gälla stockholms- och göteborgsregionerna. Verkställandet av densamma synes lämpligen kunna anförtros en eller ett par experter på hithörande område. Utskottet förutsätter därvid att samråd sker med de regionala och lokala myndigheterna och institutionerna inom länen. Med ledning av det ytterligare material som sålunda kan erhållas torde frågan om en allmän översyn av länsindelningen få upptagas till förnyad prövning. Redan i samband med den av utskottet förordade utredningen synas dock vissa principiella frågor rörande länsindelningen i stort, såsom exempelvis lämpligheten av större territoriella enheter, böra göras till föremål för närmare undersökning.

Beträffande för utredningens verkställande erforderliga åtgärder torde få ankomma på Kungl. Maj:t att taga ställning härtill. Slutligen böra vid uppdragets fullgörande de av revisorerna och remissinstanserna i ämnet framförda synpunkterna vederbörligen beaktas.

Utskottet hemställer,

att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till kända vad utskottet anfört.

Stockholm den 10 december 1957

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet ha närvarit

från första kammaren: herrar Gustaf Karlsson, Ohlon, Näsström, Boman, Hesselbom, Ivar Johansson, Einar Persson, Sundelin, Thun, Erik Svedberg, Pålsson, Rikard Svensson, Söderberg, Mårtensson och Arrhén; samt

från andra kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Åkerström, Malmborg, Petterson i Degerfors, Persson i Växjö, fröken Elmén, herrar Rubbestad, Gustafsson i Stockholm, Widén, Nilsson i Göingegården, fröken Olsson, herr Andreasson, fru Wallin, herrar Heckscher och Helén.

Reservationer

1) av herr *Rubbestad*, som ansett att den av utskottet föreslagna utredningen bör begränsas till stockholms- och göteborgsområdena och att därför de två sista meningarna i första stycket av utskottets yttrande på s. 6 bort utgå,

2) av herr *Gustaf Karlsson*,

3) av herr *Näsström*.