

Nr 9

Utlåtande i anledning av motioner angående planeringsråden i länen.

Till bankoutskottet har hänvisats följande motioner angående planeringsråden i länen, nämligen

dels de likalydande motionerna nr 249 i första kammaren av herr Ferdinand Nilsson m. fl. och nr 285 i andra kammaren av herr Svensson i Vä m. fl., vari föreslagits att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skall göra framställning om en klarare, ur principiell demokratisk synpunkt acceptabel och med hänsyn till lokaliseringssträvandena lämplig avvägning av uppgifterna för länen lokaliseringsråd,

dels de likalydande motionerna nr 541 i första kammaren av herrar Nils-Eric Gustafsson och Axel Kristiansson och nr 673 i andra kammaren av herr Nilsson i Tvärålund m. fl., vari hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om prövning, eventuellt genom en parlamentarisk utredning, av möjligheterna att göra planeringsråden under ordförandeskap av landshövdingen till kollektivt beslutande regionalorgan i fråga om lokaliseringspolitik och samhällsplanering.

I fråga om motiveringen för dessa förslag hänvisas, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, till motionerna I: 249 och II: 673.

Planeringsrådets tillkomst

Planeringsråden i länen har tillkommit i samband med de nya statliga insatserna på lokaliseringspolitikens område från och med den 1 juli 1965.

Kommittén för näringslivets lokalisering uttalade i sitt betänkande »Aktiv lokaliseringspolitik» (SOU 1963: 58), att ditills gjorda rön beträffande lokaliseringsverksamheten klart hade visat nödvändigheten av vidgade möjligheter, klarare riktlinjer och en fastare organisation för lokaliseringsverksamheten på länsplanet. Genom sin auktoritet och centrala ställning ansågs länsstyrelsen vara det organ som hade de bästa förutsättningarna att samordna planeringsuppgifterna på denna nivå. En nära samverkan måste emellertid äga rum med de statliga myndigheter och kommunala organ som hade ansvaret för samhällsplaneringen i övrigt.

I avvaktan på förslag av den år 1961 tillkallade länsförvaltningsutredning *Bihang till riksdagens protokoll 1966. 8 saml. Nr 9*

ningen borde inom varje länsstyrelse för överläggningar i lokaliseringpolitiska frågor av större vikt eller av mera principiell betydelse inrättas ett särskilt organ med rådgivande funktion, förslagsvis benämnt lokaliseringsråd. I rådet, som skulle ha landshövdingen till ordförande, föreslogs ingå chefstjänstemän i olika länsorgan, två av landstinget valda ledamöter samt en representant för företagare och en för arbetstagare, båda utsedda av länsstyrelsen.

I *propositionen nr 185 år 1964* angående riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m. m. framhölls, att vid remissbehandlingen från skilda håll riktats kritik mot kommitténs förslag till lokaliseringsråd, varvid särskilt hade förekommit invändningar mot rådets sammansättning och storlek. Departementschefen anförde, att det givetvis hade varit önskvärt att frågan om den för lokaliseringsverksamheten erforderliga organisationen på länsplanet hade kunnat bedömas i det vidare sammanhang som länsförvaltningsutredningen hade att utreda. I avvaktan på resultatet av denna utredning ansåg han det emellertid nödvändigt med vissa ställningstaganden, som dock borde kunna omprövas när utredningen framlagt sina förslag.

Med hänsyn till de möjligheter som fanns att inom länsstyrelsens ram på skilda sätt engagera de olika länsorganens tjänstemän i de med lokaliseringsverksamheten sammanhängande arbetsuppgifterna syntes något behov inte föreligga att sammanföra dem i ett särskilt lokaliseringsråd. Då emellertid det regionala planeringsarbetet och de lokaliseringpolitiska ställningstaganden som i övrigt erfordrades inom länet komme att innefatta för länet och dess befolkning vitala frågor, ansågs det lämpligt att för behandling av dithörande ärenden till länsstyrelsen knyta ett rådgivande organ med annan sammansättning och benämnt planeringsråd. Detta borde främst delta i handläggningen av frågor om samordning av kommunernas, landstingets och de olika länsorganens insatser inom samhällelig planering, riktlinjer för lokaliseringpolitiken i länet samt viktigare ärenden rörande ekonomiskt stöd åt företag i samband med företagslokalisering. Det kunde, framhöll departementschefen, förutsättas att rådets uppfattning komme att tillmätas särskild tyngd vid de olika frågornas fortsatta handläggning i kommuner, landsting och andra länsorgan.

Planeringsrådet föreslogs bestå av sju ledamöter och lika många suppleanter. Av dem skulle tre ledamöter med suppleanter utses av Kungl. Maj:t, de övriga av landstinget och i förekommande fall av stad utanför landstinget. De av Kungl. Maj:t utsedda borde vara med länets näringsliv och övriga förhållanden väl förtrogna personer och representera bl. a. arbetsmarknadsorganisationerna, medan de övriga borde vara kommunala förtroendemän och i möjligaste mån representera olika delar av länet. Mandatperioden föreslogs bli fyra år och sammanfalla med de för kommunala styrelser gällande mandatperioderna. Rådets överläggningar skulle ledas av landshövdingen med landssekreteraren som ersättare, och rådets medlem-

mar skulle tillerkännas rätt att få avvikande mening antecknad till länsstyrelsens beslut.

I sitt utlåtande (nr 48) över propositionen tillstyrkte *bankoutskottet* förslaget om inrättande av planeringsråd. Utskottet slog fast, att planeringsrådet borde ha en rådgivande funktion, men förutsatte i likhet med departementschefen att rådets uppfattning komme att tillmätas särskild tyngd vid de olika frågornas fortsatta handläggning. I flera motioner hade framförts förslag om att antalet ledamöter i planeringsrådet skulle utvidgas och att ledamöterna skulle utses enligt en delvis annan ordning än som angivits i propositionen. För att kunna tillgodose önskemålen om en vidgad representation i rådet föreslog utskottet att antalet ledamöter skulle bestämmas till nio, av vilka fyra borde utses av Kungl. Maj:t och fem av landstinget. De av Kungl. Maj:t utsedda ledamöterna borde vara väl förtrodda med länets förhållanden och representera bl. a. arbetsmarknadens och näringslivets organisationer. De av landstinget utsedda ledamöterna borde ha kommunal förankring och i möjligaste mån representera olika delar av länet. Samma regler borde gälla i fråga om suppleanter.

Vad utskottet yttrat godkändes av riksdagen.

Gällande bestämmelser

Föreskrifter om planeringsråden har utfärdats av Kungl. Maj:t genom en kungörelse den 29 januari 1965 (SFS nr 10), vilken trädde i kraft den 1 juli 1965. I kungörelsen förordnas att i varje län skall finnas ett planeringsråd med uppgift »att som rådgivande organ delta i länsstyrelsens handläggning av sådana ärenden om samhällsplanering eller kommunal, administrativ eller judiciell indelning eller näringslivets lokalisering som är av allmän betydelse eller större vikt».

Planeringsrådet utgöres av nio inom länet bosatta ledamöter. Fyra av dessa utses av Kungl. Maj:t bland personer som är väl förtrodda med arbetsmarknaden, näringslivet och förhållandena i övrigt inom länet. Fem ledamöter väljs av landstinget bland personer med erfarenhet av kommunala värv och förträdesvis så att olika delar av länet blir representerade i rådet. Valet skall under gängse förutsättning vara proportionellt. För varje ledamot utses i samma ordning en suppleant. Beträffande län som innehåller stad utanför landsting eller mer än en landstingskommun gäller särskilda regler. Tjänstgöringstiden för ledamöter och suppleanter i planeringsrådet skall sammanfalla med tjänstgöringstiden för ledamöter i kommuns styrelse.

Länsstyrelsen skall underrätta ledamöterna och suppleanterna om tidpunkten för handläggning i vilken planeringsrådet skall delta. Vid sådan handläggning äger suppleant närvara och yttra sig. Ledamot av planeringsrådet äger få sin mening antecknad till länsstyrelsens protokoll om den avviker från länsstyrelsens beslut eller yttrande.

I en inom inrikesdepartementet den 29 juni 1965 upprättad promemoria rörande arbetsuppgifter i samband med lokaliserings-, planerings- och utredningsverksamheten i länen understrykes, att innebörden av vad som föreskrives i kungörelsen är att planeringsrådet inte skall avge yttranden till länsstyrelsen utan deltaga i den slutliga handläggningen av vederbörande ärenden. Vidare framhålles att det förutsatts att rådets ställningstaganden skall tillmätas särskild tyngd. Härutöver anföres i promemorian följande:

Genom planeringsrådets anknytning till länsstyrelsen kommer den rättsliga grunden för rådets verksamhet att utgöras av — förutom ovannämnda kungörelse — de bestämmelser som reglerar länsstyrelsens uppgifter och befogenheter. I tillämpliga delar gäller *länsstyrelseinstruktionen* som instruktion även för planeringsrådet. Enligt 37 § länsstyrelseinstruktionen gäller således domarejäv för alla som deltar i länsstyrelsens handläggning av ärende, således även för planeringsrådets ledamöter.

Inom de ämnesområden som anges i 1 § kungörelsen — frågor om samhällsplanering, indelning och näringslivets lokalisering — skall planeringsrådet deltaga i handläggningen av *till länsstyrelsen inkommande ärenden* av allmän betydelse eller större vikt och i en *initiativverksamhet*, som har sin grund främst i bestämmelsen i 4 § länsstyrelseinstruktionen, att länsstyrelsen bl. a. skall ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt i allt söka främja länets utveckling och dess befolknings bästa. Tillämpliga i detta sammanhang är också föreskrifterna i 5 § samma instruktion att länsstyrelsen i erforderlig omfattning skall följa verksamheten inom länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd, lantbruksnämnd och läns skolnämnd samt hos andra statliga myndigheter i länet, vilkas arbetsuppgifter berör till länsstyrelsens ämbetsbefattning hörande frågor, att det åligger länsstyrelsen att verka för att den statliga verksamheten inom sådana områden med vilka länsstyrelsen har att ta befattning i möjligaste mån samordnas *samt* att länsstyrelsen jämväl eljest i erforderlig utsträckning skall samarbeta och samråda med andra statliga myndigheter ävensom med kommunala myndigheter samt företrädare för menigheter och sammanslutningar.

Av det sagda följer att *formen för handläggning* av ett ärende där planeringsrådet skall delta så nära som möjligt bör ansluta sig till i övrigt tillämpade arbetsrutiner. Den normala arbetsgången synes bli följande.

Föredragning sker inför landshövdingen eller hans ställföreträdare och rådets ledamöter samt de tjänstemän och experter, som enligt instruktion och arbetsordning skall delta i handläggningen. Efter överläggning har landshövdingen eller hans ställföreträdare att tillkännage sitt beslut *var* efter rådets ledamöter — däremot ej suppleant om ordinarie ledamoten är närvarande — äger få avvikande mening antecknad (5 § första stycket kungörelsen). I fråga om föredragandens eller annan i handläggningen deltagandes skyldighet att anmäla avvikande mening gäller givetvis länsstyrelseinstruktionens föreskrifter. Föreskriften i samma instruktion om skyldigheten för den som deltagit i ett ärendes slutliga handläggning att påteckna akt, protokoll eller annan handling gäller inte planeringsrådets ledamöter (5 § andra stycket kungörelsen).

Länsförvaltningsutredningens direktiv

För att utreda frågan om länsförvaltningens organisation m. m. tillkallades år 1961 länsförvaltningsutredningen, vars arbete enligt 1966 års riksdagsberättelse beräknas bli slutfört under innevarande år. Frågan om lekmanamedverkan i länsstyrelsen hör till dem som tillmätts särskild vikt i direktiven för denna utredning. Det påpekas att i de fristående länsnämnderna besluten i princip fattas kollegialt med deltagande av särskilt utsedda lekmän. Då en uppgift är att bedöma, huruvida dessa nämnder kan inordnas i länsstyrelsen, bör utredningen enligt direktiven undersöka i vilka ärendegrupper — inom såväl länsstyrelsens som länsnämndernas verksamhetsområden — en medverkan av lekmän kan anses behövlig eller önskvärd. Riktlinjer för uppdelning på pleniären och tjänstemannaärenden bör därvid anges med beaktande av bl. a. att lekmännen ej onödigtvis betungas med rutinärenden. Vidare anges i direktiven att de organisatoriska konsekvenserna av lekmanamedverkan i länsstyrelserna bör utredas, varjämte förfarandet måste regleras.

I sammanhanget uppmärksammas även vissa vid direktivens tillkomst pågående utredningar rörande särskilda organisationsfrågor. Bl. a. nämnes frågan om den samhällliga lokaliseringsverksamheten, som vid denna tid var under behandling hos kommittén för näringslivets lokalisering. Det framhålls att lokaliseringsverksamhetens organisation vad gäller länsförvaltningen är ett sådant delproblem, som måste sättas in i det med länsförvaltningsutredningen avsedda större sammanhanget.

Motionerna

I motionerna I: 249 och II: 285 ges inledningsvis en översikt över innehållet i de föreskrifter och uttalanden rörande planeringsråden för vilka ovan redogjorts. Motionärerna konstaterar, att det på intet håll säges att planeringsrådet har självständig beslutanderätt under demokratiska former eller att det kan framföra krav på utredningar eller åtgärder. Det framstår enligt motionärernas uppfattning som från principiell synpunkt nödvändigt att de omfattande uppgifter, vid vilkas handläggning rådet anses böra medverka, klarare preciseras och att dess självständiga rätt att taga initiativ och besluta göra framställning om utredningar, som av rådets majoritet befinnes erforderliga, fastslås. Likaså säges det vara motiverat att undersöka i vad mån rådet kan beredas möjlighet att påverka fördelningen av för lokaliseringsverksamheten inom länet avsedda resurser. Motionärerna finner det angeläget att den nuvarande oklarheten i fråga om planeringsrådets uppgifter rättas till snarast möjligt, innan verksamheten ännu tagit fastare former.

I motionerna I: 541 och II: 673 fastslås, att planeringsråden saknar den effektivitet som kunnat förväntas. Som en brist anges, att icke alla frågor som skall gå vidare till arbetsmarknadsstyrelsen i dess egenskap av centralt lokaliseringsorgan dessförinnan behandlas av planeringsrådet. En kollegial beslutanderätt för planeringsrådet framstår för motionärerna som ett bättre system än det nuvarande. Detta säges också innebära att länsstyrelsen, en statlig myndighet, får ett mycket stort inflytande över kommunernas lokaliseringspolitiska åtgärder, vilket enligt motionärerna knappast varit avsett vid reformens genomförande.

Utskottet

En grundtanke i organisationen av den mera aktiva samhällseliga lokaliseringspolitik som genomförts från och med innevarande budgetår har varit att länsstyrelsen skall leda och samordna verksamheten på det regionala planet. En viktig organisatorisk nyskapelse har varit det planeringsråd med ledamöter utsedda dels av landstingen, dels av Kungl. Maj:t, som därvid knutits till länsstyrelsen. De grundläggande föreskrifterna om planeringsrådet har utfärdats i början av år 1965, kort efter riksdagens beslut om riktlinjerna för lokaliseringspolitiken.

De föreliggande motionerna präglas av uppfattningen att planeringsrådet bör spela en central roll vid behandlingen av lokaliseringspolitiska frågor på det regionala planet. Utskottet delar denna uppfattning, som måste anses stå i fullständig samklang med statsmakternas intentioner i detta hänseende. Även om planeringsrådet skulle ha en rådgivande funktion, borde, enligt vad som uttalades i 1964 års proposition om lokaliseringspolitiken, dess uppfattning komma att tillmätas särskild tyngd vid de olika frågornas fortsatta handläggning. Detta uttalande underströks av bankoutskottet i dess utlåtande över propositionen. Syftet att ge tyngd åt planeringsrådets medverkan får också sägas ha legat bakom det förslag beträffande rådets numerär och tillsättning, som utskottet med vissa ändringar i förhållande till propositionen framlade och som godkändes av riksdagen. Samma syfte kommer också tydligt till uttryck i de föreskrifter rörande planeringsråden som Kungl. Maj:t utfärdat och som fått en auktoritativ tolkning i den inom inrikesdepartementet upprättade promemoria vilken åberopas i motionerna I: 249 och II: 285 och refererats tidigare i förevarande utlåtande. Enligt utskottets mening måste en riktig tillämpning av dessa föreskrifter ge planeringsrådet goda möjligheter att på ett avgörande sätt påverka planeringen och genomförandet av lokaliseringspolitiska åtgärder inom länet.

Att planeringsrådet icke fått en beslutande funktion måste bl. a. ses mot bakgrund av det förhållandet att länsförvaltningens organisation sedan flera år är föremål för en ingående prövning genom länsförvaltningsutredningens försorg. I direktiven för denna utredning har särskilt angivits, att

frågan om lokaliseringsverksamhetens organisation på länsplanet måste sättas in i det större sammanhang som avsetts med utredningen. I detta sammanhang ingår bl. a. frågan om lekmanamedverkan i länsstyrelsen efter mönster av den lekmanamedverkan som sker inom de fristående läsnämnderna. Att ställningstagandena i fråga om lokaliseringsverksamhetens organisation på länsplanet borde kunna omprövas, när länsförvaltningsutredningen framlagt sina förslag, underströks i 1964 års proposition om lokaliseringspolitiken. Utredningens betänkande synes nu vara att vänta under det närmaste året.

Sammanfattningsvis vill utskottet sålunda anföra, att planeringsrådets ställning och funktion inom en nära framtid kan komma att omprövas, sedan frågan om lekmäns deltagande i länsstyrelsen blivit grundligt belyst. Den diskussion av länsstyrelsens utformning som är att vänta måste inte minst komma att avse den verksamhetsgren där planeringsrådet nu lämnar sin medverkan.

Mot bakgrund av vad här sagts synes någon framställning till Kungl. Maj:t om utredning eller annan åtgärd beträffande planeringsrådets ställning och uppgifter inte nu vara motiverad. Under den tid som nuvarande ordning består bör praxis inom ramen för givna bestämmelser kunna under berörda parter medverkan utformas på ett sätt som i väsentlig mån tillgodoser de önskemål som föranlett motionärernas förslag.

Under hänvisning till vad sålunda anförts hemställer utskottet,

1. att motionerna I: 249 och II: 285 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;
2. att motionerna I: 541 och II: 673 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 februari 1966

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Ståhle, Hilding, Gustaf Henry Hansson, Åke Larsson, Palm, Nils Theodor Larsson, Lundberg och Larfors;

från a n d r a kammaren: herrar Regnéll, Börjesson i Glömminge*, Bengtsson i Landskrona, Ekström i Iggesund, Rask, Löfgren, fru Hörnlund och herr Hyltander*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.