

# NÅGRA FRÅGESTÄLLNINGAR KRING SAMORDNINGSPROBLEMEN INOM STOR-STOCKHOLM

Av fil. kand. STEN E. KJELLGREN

*Fil. kand. Sten E. Kjellgren diskuterar i denna artikel några av de principiella frågeställningarna kring Storstockholmsproblemet främst med utgångspunkt från professor Robsons studier och en jämförelse med de storstadsregionala problemen runtom i världen. I en artikel i nästa nummer kommer direktör Igor Holmstedt att beröra de mera speciella storstockholmsproblemen.*

om en samordning inom Stor-Stockholmsregionen ingalunda ny. Länsindelningen inom Stockholms- och Göteborgsregionerna har f. ö. föranlett ett statligt betänkande av förre landshövdingen K. J. Olsson (SOU 1961:40). Landshövding Olsson väntas lägga fram ett förslag redan i sommar om sammanslagning av överståthållarämbetet i Stockholm och länsstyrelsen i Stockholms län.

Även på det internationella planet är debatten sedan länge intensiv, när det gäller samordningsproblem och styrelseformer inom storstadsregionerna. Den huvudsakliga källan, när det gäller den internationella debatten i denna artikel är professor W. A. Robsons arbete "Great Cities of the World". Boken består av en första sammanfattande del av Robson och ett stort antal uppsatser om styrelseformerna inom olika storstäder i en andra del. (Artikeln om Stockholm är författad av professor Gunnar Heckscher och fil. lic. Per Holm.) Dessutom har en del material hämtats från den nyligen genomförda reformen inom Stor-London.

Genom finansborgarrådet Mehrs utspel om ett storlandsting för Stockholmsregionen i budgettalet inför Stockholms stadsfullmäktige den 5 december 1963 har debatten om styrelseformerna inom Stor-Stockholm fått ny aktualitet. Inrikesminister Johanssons initiativ beträffande bostadsförsörjningen inom regionen har haft samma effekt.

Som bl. a. framgår av en artikel i nr 3 av Tiden 1964 av kanslichefen Anders Lind i Stockholms förorters samarbetsnämnd, är frågan

När styrelseformer diskuteras såväl på det nationella som på det kommunala planet, ställs ofta kravet på effektivitet upp mot kravet på medborgerligt inflytande inom en demokrati. Ett typexempel på detta är den svenska debatten i samband med våra båda kommunala indelningsreformer. Senast framträdde motsättningen vid vårens sista politiska duell i TV mellan centerpartisten Torsten Bengtsson och inrikesminister Rune Johansson. Bengtsson hävdade med största eftertryck, att regeringen genom att skapa alltför stora kommuner är på väg att urholka den kommunala självstyrelsen, medan inrikesministern med samma skärpa hävdade, att den lokala självstyrelsen kan bevaras endast om man skapar så livskraftiga enheter, att kommunerna får tillräckliga resurser för att kunna bjuda medborgarna den kommunala service, de har rätt att kräva. I vårt moderna industrisamhälle är näringsgeografiska regioner, grupperade omkring livskraftiga tätorter, enligt regeringens mening den naturliga grunden för kommunal indelning och kommunal självstyrelse. Med tanke på att de näringsgeografiska regionerna är ett uttryck för inom vilken region människorna själva söker sig till en centralort, förefaller inrikesminister Johanssons argumentering minst sagt övertygande. Även vid avgränsningen av storstadsregionerna spelar den näringsgeografiska indel-

ningen en avgörande roll. Alternativa förslag till avgränsningen av ett framtida Stockholmslän behandlas inledningsvis.

De centrala frågeställningarna, när det gäller administrationen av storstadsregionerna, sammanfattar professor *Robson* i följande underrubriker:

1. Områdets och myndigheters organisation
2. Folkligt intresse och demokratisk delaktighet
3. Den kommunala verksamhetens effektivitet
4. Storstadens finanser
5. Planeringen av storstadsregionen.

Dessa frågeställningar bildar utgångspunkten för den efter kapitlet om Stockholmsområdets avgränsning följande framställningen.

#### *Stockholmsregionens geografiska avgränsning*

Huvudstaden är givetvis i många avseenden den dominerande orten i ett land, även om den, som i vissa stater, ej är den största staden. London, Köpenhamn eller Stockholm är även bortsett från detta centralorter inom betydligt vidsträcktare regioner än andra städer i respektive land. London är sålunda hela sydöstra Englands obestridda centralort på samma sätt som Stockholm dominerar hela Mälardalen. I samband med debatten om avgränsningen av *the Greater London Council* yttrade sir Keith Joseph, Minister of Housing

and Local Government att "ingen Greater London Council kan dock befria regeringen från vad som måste vara dess ansvar för sydöstra England i dess helhet".

I Sverige har frågan om indelning av riket i verkliga storregioner aktualiserats i samband med planerna för *regionssjukvårdens ordnande* (SOU 1958: 26). I den mest vidsträckta Stockholmsregionen ingår Stockholms län, Södermanland, Gotland, Örebro län, Östergötland och Kalmar Norra, i alternativ II faller Östergötland och Kalmar Norra bort och i alternativ III kvarstår dessa områden medan Örebro län bortfaller. I övriga alternativ återstår endast Stockholms stad och län, Södermanland och Gotland. Gränserna bestäms naturligtvis av i förhållande till vilka andra centralorter för regionsjukvården (Uppsala, Linköping eller Örebro) Stockholmsregionen avgränsas.

Avgränsningen av ett gemensamt län eller ett område för ett *storlandsting för Stockholms stad och län* måste göras snävare än när det gäller en indelning med sikte på exempelvis regionsjukvården. Herr *Mehr* har antytt att hela Stockholms län skall ingå i det av honom föreslagna storlandstinget. På så sätt skulle en viss balans skapas mellan Stockholms stad och det nuvarande länet. (Ett annat försök att balansera Stockholm är högermotionen i Solna, Sundbyberg m. fl. fullmäktigeförsamlingar om skapandet av den nya storstaden Jär-

va.) Herr *Mehrs* tal i december 1963 präglades synbarligen av en strävan att inte alarmera grannkommunerna. Så många vackra ord om kommunal självstyrelse, om grannkommunerna som väl etablerade och effektivt arbetande enheter samt om det goda samarbetet inom regionen har sällan presterats.

Man torde kunna utgå ifrån, att ju flera uppgifter man lägger på det framtida storlandstinget, dess snävare område kommer att ingå. Det är knappast troligt, att befolkningen i Öregrund—Östhammar med omgivning kan ha något intresse av att vara med och betala landstingsskatt till så utpräglade Storstockholmsuppgifter i mera inskränkt bemärkelse, som de av herr *Mehr* uppräknade. Dessa uppgifter för storlandstinget förefaller peka på, att herr *Mehr* haft en mindre Stockholmsregion i tankarna. Talaren nämnde också mycket riktigt, att man, innan en funktionsduglig administration skapats inom ett storlandsting, får söka sig fram efter andra vägar: "De samordnande greppen skulle jag vilja se efter följande modell. F. n har vi en utmärkt regionplan och ett förträffligt regionplanekontor, som följer upp och vidareutvecklar regionplanen. Likaså har vi genom Stor-Stockholms planeringsnämnd inte bara ett konkret bostadsaktionsprogram utan även en genomarbetad teknik för att bygga ut detta efter givna målsättningar. Den-

na planeringsnämnd bör, enligt min mening, tills vidare vara centrum för den samordnade byggnadsplaneringen inom regionen och förstärkas med den expertis, som behövs." Här nämnda organ har icke hela länet som verksamhetsfält.

I utredningen "*Länsindelningen i Stockholms- och Göteborgsområdena*" (SOU 1961:40) diskuteras olika indelningsalternativ. Utredningen har inte ens i *det mest vidsträckta* Stockholmslänet tagit med Öregrund, Östhammar, Knutsby, Almunge och Knivsta, medan däremot Upplands Bro (Uppsala län) samt Hölö och Enhörna i Södermanlands län ingår. I *det mellersta alternativet* har även Norrtäljeregionen lagts till Uppsala län. Utredningen säger, att detta område har starkare anknytning till Stockholm än till Uppsala (avståndet till de båda städerna är ungefär lika långt), men att Uppsala län behöver förstärkas för att utgöra en till folkmängden godtagbar länsenhet från de utgångspunkter, som utredningen redovisat i annat sammanhang. Ett skäl mot avskiljning av Norrtäljeområdet är skärgårdens ställning som fritidsområde för storstaden. Även problemen i samband med skärgårdens avfolkning har anförts som ett argument för att Stockholms skärgård skall sammanhållas inom ett län. Utredningen konstaterar dock, att de flesta skärgårdsproblemen inte är speciella för Stockholms skärgård och att problemen inom Stockholms

skärgård ej kan sägas vara av sådan art eller omfattning, att de icke skulle kunna på ett tillfredsställande sätt lösas av länsmyndigheter i skilda län. I *det snävaste alternativet* har Södertäljeområdet (Södertälje, Salem, Grödinge och alla kommuner väster om Södertälje) överförts till Södermanland. Det område, som omfattar det minsta Stockholmslänet, sammanfaller i huvudsak med Stockholms s. k. A-region enligt arbetsmarknadsstyrelsens regionindelning. Till Stockholmsregionen gränsar Norrtälje-, Uppsala-, Enköpings- och Södertäljeregionerna av vilka den sistnämnda regionen sträcker sig långt in i Södermanlands län. Det bör i detta sammanhang observeras, att arbetsmarknadsstyrelsens regionindelningar har tillmätts avgörande betydelse vid indelningen i kommunblock liksom vid annan samhällsplanering.

Enligt utredningen om länsindelningen i Stockholms- och Göteborgsområdena talar mycket för, att Södertälje bör ingå i samma länsbildning som Stockholm. Södertälje är starkt anknutet till Stockholm, bl. a. på arbetsmarknadsområdet. Utredningen fortsätter: "Södertälje intar emellertid på grund av sin storlek, expansionskraft och väl utvecklade serviceutrustning en, särskilt i servicehänseende, självständig ställning. Härtill kommer intresset av att, som ett alternativ, kring Stockholm avgränsa ett län av den minsta om-

fattning, som ur olika synpunkter kan anses försvarbar.”

Slutresultatet när det gäller gränsdragningen för ett framtida stockholmslän vet man ingenting om, när detta skrives, men skall vi våga gissa att i varje fall Östhammar- och Norrtäljeområdena lämnas utanför?

#### *Den kommunala verksamhetens effektivitet*

Enligt *Robson* lever den stora staden av idag genom ett mirakel. Standarden betecknas som otillfredsställande, när det gäller skolor, bostadsproduktion, öppna platser och liknande områden, trafikcirkulationen, allmänna transportmedel, polisskydd och många andra verksamhetsgrenar. I avsnitten om olika städer i bokens andra avdelning återkommer ofta skildringar av problemen i samband med otillräckliga huvudvägar för den moderna trafiken, överbefolkade bostadskvarter, den omåttliga befolkningstätheten i städernas fattigare delar och slummens tillväxt. Orsakerna är enligt *Robson* komplicerade. Ibland kan de härledas till felaktig fördelning av funktioner mellan stora städer, interkommunala samarbetsorgan och nationella eller provinsiella myndigheter. Ibland är orsaken till missförhållandena bristfällig organisation inom storstadsområdena, särskilt när det gäller fördelningen av uppgifter mellan många små och fattiga enheter. Icke sällan beror svårighe-

terna på korruption eller ren inkompetens.

#### *Storstadens finansiella problem*

*Robson* noterar, att ett återkommande tema i skildringarna från olika storstäder, är klagomål över otillräckliga finansiella resurser för att kunna tillhandahålla kommunal service i en stor stad. Bostadsförsörjning, undervisning, vattenförsörjning, polis och t. o. m. gatubeläggningen är ofta sämre anpassade både kvantitativt och kvalitativt i de stora metropolerna än i mindre städer. Finanserna är alltför ofta storstädernas akilleshäla.

Pendlingen förorsakar ekonomiska problem för de stora städerna. Massor av människor reser varje dag till arbetet i storstädernas centrala delar och dessa människor behöver vatten, avlopp, polisskydd, vägar, trafikmedel, brandkår o. s. v., men de bor utanför gränserna och betalar alltså hela sin skatt i en annan kommun. I London City — tre kvadratkilometer stort — bor omkring 5 000 personer medan cirka 1,5 miljoner människor arbetar och trängs där under dagtid. Liknande förhållanden råder i Stockholms centrum. Särskilt besvärande ur ekonomisk synpunkt är, att trafikapparatens kapacitet måste anpassas efter toppbelastningen på morgnar och kvällar och att vagnarna dessutom går mer eller mindre tomma i ena riktningen vid dessa trafiktoppar.

Herr *Mehr* behandlade i sitt bud-

gettal i december 1963 de ekonomiska aspekterna på Storstockholmsområdet ur en helt annan synvinkel. Vill statsmakterna ett ökat bostadsbyggande i Storstockholmsregionen, vilken får ta hand om bortåt hälften av landets befolkningsökning, får man också vara beredd att avdela erforderliga ekonomiska resurser, deklarerade herr Mehr. "Var och en vet, att praktiskt taget alla kommuner runt Stockholm liksom Stockholm självt har utomordentliga svårigheter på kapitalmarknaden. Alla ligger högt i skattefinansiering. — — — Det måste gälla inte bara statsbelåningen för bostäder, utan även resurser för erforderliga markförvärv, liksom för skolor, vatten, avlopp, vägar, sociala och övriga institutioner, m. a. o. allt det som följer med bostadsbyggande." — — — "Enbart Stockholm behöver, trots den kraftiga skattefinansieringen låna runt 300 miljoner kronor om året. Länet uppges behöva över 200 miljoner."

Herr Mehr betonade i detta sammanhang, att en samlad överblick över investeringsbehoven f. n. saknas och att en sådan är nödvändig att ha. "Den nationella ekonomiska planen kan f. n. icke sägas tillgodose detta behov."

#### *Samhällsplanering inom storstadsregionerna*

Behovet av översiktlig planering inom storstadsregionerna torde vara det starkaste argumentet för refor-

mering av administrationen och organisationen inom dessa regioner. *Robson* säger som allmänt omdöme, att mycket få stora städer bär spår av en noga övervägd planering. Som exceptionella undantag i detta avseende nämns Paris, Washington, Stockholm och ett fåtal andra städer.

#### *Samhällsplaneringens uppgifter*

Samhällsplaneringen inom en huvudstadsregion måste, särskilt om huvudstaden spelar en så dominerande roll som London eller Köpenhamn, alltid ses i samband med samhällsplaneringen på riksplanet. Fil. dr *Hans Rudberg* i Hälleforsnäs ägnar samhällsplaneringen ett kapitel i sin bok "Politik och vetande" (Medborgarskolans förlag). Enligt Rudberg bör samhällets mäktiga resurser satsas för att vi genom en realistisk politik skall ernå en indirekt avlastning av de utpräglade storstadsområdena. "Millionstaden som idé är ej väl anpassad till det moderna bilsamhället. Den utgör ett kommunikationstekniskt baklås. — — — Sverige är ett av de få industriländer, som ännu har kvar en möjlighet att i stora drag realisera ett samhälle med bibehållen befolkningsbalans och någorlunda väl anpassat till modern kommunikationsteknik."

Samhällsplanering innebär, fortfarande enligt Rudberg, "att försöka bilda sig en så klar och detaljerad föreställning som möjligt om

framtiden, om vad för slags framtid man vill, om vilka möjligheter som kan finnas att vägleda utvecklingen i den riktningen. — — — Utvecklingen låter sig sålunda ledas i alternativa riktningar. Detta sker redan nu, men slumpvis, oöverlagt, oklokt." — — — "Planeringen syftar till att undvika svåra flaskhalsar, att upptäcka faran för uppkomsten av dylika innan det är för sent. — — — Att planera är förenat med kostnader, men att inte planera eller att planera fel eller dåligt drar med sig ännu större kostnader."

Det skulle föra för långt att fullfölja Rudbergs resonemang och gå in på lokaliseringpolitiken, men det måste vara ett intresse, ja en nödvändighet, även ur storstadens huvudstadens synpunkt, att verksamhetsgrenar, som inte nödvändigtvis måste lokaliseras nära den centrala förvaltningen, förlägges till andra orter eller i varje fall i storstadsområdets periferi. *Robson* hävdar bestämt, att effektiv planering av en storstad är omöjlig utan en maximigräns för dess storlek och befolkning. Det nödvändiga instrumentet för att åstadkomma en sådan gräns är enligt *Robson* kontroll av industrilokaliseringen. Om nya industrier tillåtes att fritt etablera sig i storstaden och om redan existerande industrier får expandera, är varken kontroll av stadens storlek eller dess arkitektoniska utformning möjlig.

*Samhällsplanering inom storstadsregionen i mera inskränkt bemärkelse*

När det gäller planeringen inom storstadsregionen i mera inskränkt bemärkelse (för Stockholms del motsvarande arbetsmarknadsstyrelsens A-region för Stockholm), hävdar *Robson*, att många av de svårigheter, som möter den stora staden endast kan lösas genom en långsiktig och vidsynt planering. Att eliminera trångboddheten i de tätaste kvarteren, att avdela tillräckligt mycket mark för parker, lekplatser och andra utomhussysselsättningar, att vidga de kvävande gränderna i äldre delar av gamla städer som Stockholm eller Köpenhamn, att sanera slumkvarteren och de fallfärdiga bostäderna i kommersiella och industriella områden, att minska och undvika långa, tröttsamma och dyrbara resor till arbetet (slöseri med pengar, hälsa, energi och tid), dessa och flera andra problem kan enligt *Robson* endast lösas genom en samordnad, drastisk och konstruktiv planering.

Lokaliseringpolitiska aspekter kan även läggas på den interna planeringen inom storstadsregionen. Stockningstendenserna måste enligt *Robson* motverkas genom decentralisering, men det är meningslöst att flytta ut människorna till förorter, om de fortfarande skall tvingas att arbeta i centrum av staden. "Det är mycket bättre att även flytta ut fabrikena, varuhusen,

kontoren och arbetsplatserna eller att stimulera ny industriell utveckling i satellitstäder, där de arbetande kan njuta inte bara av en god bostadsstandard, utan även angenäma omgivningar och bekväm tillgång till naturområden. Genom att göra så kan vi ännu en gång sammanföra hemmet, arbetsplatsen och lek- eller rekreationsområdet, denna betydelsefulla treenighet i mänskligt liv, som har blivit skingrad och upplöst i de moderna storstädernas förvirring. Vi skall därigenom återskänka familjelivet dess primära roll, som det för länge sedan förlorat i de stora städernas jäkt.”

En planering av det slag Robson förordar måste enligt författaren försäkra sig om kontroll över hela den region, som domineras av den stora staden. Den måste omfatta både staden och landsbygden i dess omgivningar. Den måste vara positiv lika väl som negativ, den måste föreskriva vad som skall göras och vad som är förbjudet. Myndigheter, som kan genomföra planerna måste finnas både på det regionala och det lokala planet och de måste ha tillräckliga befogenheter.

#### *Toronto*

Både *Robson* och *Mehr* nämner staden Toronto i Canada som exempel på en stad som slagit in på en regional planering av samhällsfunktioner av betydelse för hela regionen. En planeringsmyndighet inrättades 1942, dess plan fastställ-

des av stadsfullmäktige 1949 och av regeringen 1950. Ytterligare ett steg togs mot planering av hela regionen, när en lag år 1953 antogs om en regional styrelse för Stor-Toronto.

#### *Stadsplaneringen i Stor-London*

Vid den nyligen genomförda reformen av Stor-Londons styrelse har stor vikt fästs vid planeringen. Ett särskilt Intelligence Department inrättas med uppgift att samla de fakta som erfordras för planeringen av londonområdet. I *Greater London Papers* nr 7 behandlas Town Planning in Greater London. (En särskild studiegrupp etablerades sommaren 1958 bland lärarna vid London School of Economics and Political Science för att undersöka storstadsregionens problem. Professor Robson är gruppens ordförande.)

Författaren till ovannämnda skrift, Peter Self, sammanfattar de viktigaste uppgifterna för Greater London Council beträffande stadsplaneringen i följande punkter:

a) Arbetssätt och karaktär hos Londons centrala delar.

De frågeställningar som i detta sammanhang kräver uppmärksamhet är utvidgning och lokalisering av kontorslokaler; bevarande av kulturtillgångar och skönhetsvärden; behandling av Londons "siluett" och vattendrag; och (svårast av allt) problemen med den omfattande saneringen och trafikfrågorna.



b) Saneringsplanering och bostadsproduktion.

Londons stora mellanliggande partier (områdena mellan innerstad och ytterområden) är synnerligen förbisedda. Visserligen har London County Council (LCC) nyligen sanerat några Viktorianska områden, men utvecklingen går långsamt och fungerar inte i liknande områden utanför Londons länsgräns emedan ansvaret för stadsplanering och bostadsproduktion är delat mellan länen och kommunerna.

c) Utvecklingen av större centra.

Trycket på centrala London skulle lätta om större shopping- och affärscentra i Stor-London förbättrades i kvalitetshänseende och möjligen några nya utvecklades.

d) Kommunikationer.

En grundfråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning motorvägar skall konstrueras, samt var och hur de skall sluta inom Stor-London. Denna fråga sammanlänkas med parkerings- och trafikarrangemangen i centrala London.

#### *Hur bör storstadsregionernas styrelse organiseras?*

Robson är mycket kritisk mot nuvarande förhållanden, när det gäller förvaltningens uppbyggnad i de flesta storstadsregionerna.

Inom Montrealregionen finns nära 60 städer, i Chicago inte mindre än 821 självstyrande enheter av vilka 593 skoldistrikt. New York-

regionen består av omkring 550 städer och byar. Utanför London County Council fanns före den nyss genomförda reformen 3 County Boroughs, 35 Municipal Boroughs, 30 Urban Districts, 4 Rural Districts, 6 parishes samt åtskilliga grevskap. När man i Danmark talar om huvudstaden menar man Köpenhamn, Fredriksberg och Gentofte.

Inom de flesta storstadsområden har, liksom i Stockholm, själva centralorten blivit fullbyggd, och då tenderar denna ort att expandera till grannkommunerna. Överallt möter sådana försök ett våldsamt motstånd, vilket väsentligen är av politisk art. För politikerna i förortskommunerna utvecklas det hela till en strid för livet. I Stockholmsområdet förefaller denna utveckling dock att ske relativt friktionsfritt.

Robson diskuterar främst två metoder att lösa storstadsregionernas samordningsproblem. Det ena kallar han *the two-tier system* (låt oss kalla det storlandstinget med bibehållande av självstyrande primärkommuner) och det andra är det system, som f. n. tillämpas i Stockholm och i de flesta andra storstadsregioner d. v. s. *samarbetsorgan* av olika slag.

#### *Interkommunala samarbetsorgan*

Nödvändigheten av integration inom storstadsregionerna har lett till uppkomsten av en rad samarbetsorgan för att lösa gemensamma

problem. Radikala förslag till om-  
daning av storstadsregionernas ad-  
ministrativa indelning avvisas ofta  
med hänvisning till de uppnådda  
resultaten genom frivilligt samar-  
bete. I sin ovan nämnda artikel i  
Tiden går sålunda kanslichefen i  
Stockholms förorters samarbets-  
nämnd, *Anders Lind*, igenom verk-  
samhetsgren för verksamhetsgren  
och redovisar framstegen. Slutsat-  
sen blir, att Storstockholmsproble-  
met icke i första hand är en kom-  
munaladministrativ fråga; "en till-  
fredsställande lösning av de väsent-  
ligaste problemen är beroende av  
helt andra faktorer än olika former  
för kommunal administration och  
organisation." Det gäller enligt  
Lind att tillvarata de vunna erfa-  
renheterna och söka finna former  
för ett effektivt och för alla parter  
tillfredsställande regionalt sam-  
arbete utan att detta inskränker  
den kommunala självstyrelsen.

I sitt uppmärksammade tal inför  
Stockholms stadsfullmäktige den 5  
december 1963 kom finansborgar-  
rådet *Hjalmar Mehr* in på resulta-  
ten av det regionala samarbetet och  
förnekade energiskt att detta skulle  
ha misslyckats. Frivilligt samar-  
bete har enligt herr Mehr varit den  
enda framkomliga vägen. En rad  
konkreta resultat har enligt talaren  
"nåtts genom frivilligt samarbete  
parallellt med lagbunden samver-  
kan inom regionplaneförbundet.  
Det gäller bostäder, avlopp, vatten,  
vägar, sjukvård, gymnasier. Beträf-  
fande sjukvården har man kommit

mycket långt och en god grund har  
lagts för en gemensam utbyggnad  
med en dimension på över miljar-  
den kronor." Även vägväsendets ut-  
byggnad nämndes som exempel.  
Slutligen sägs det tålmodiga arbetet  
i gemensamma organ ha skapat en  
helt ny anda av förståelse, respekt  
och förtroende. Icke desto mindre  
föreslår talaren efter att ha avvisat  
tanken på en enhetskommun en  
regional lösning i form av ett s. k.  
storlandsting.

Även utomlands har samarbets-  
organ inrättats med uppgift att  
leda, samordna och ombesörja vis-  
sa speciella kommunala uppgifter  
av typisk regional karaktär (ad hoc  
authorities).

*Robson* skiljer på fyra typer av  
ad hoc organ, nämligen

1. sådana, som utnämns av och  
är ansvariga inför den centra-  
la regeringen, eller, om det så-  
som i USA är fråga om en fe-  
deral konstitution, gentemot  
delstatsregeringen;
2. sådana, som består av repre-  
sentanter för huvudmännens  
fullmäktigeförsamlingar;
3. sådana, som väljs direkt av  
väljarna; samt
4. sådana, där det styrande or-  
ganet huvudsakligen repre-  
senterar de intressenter, som  
berörs av dess aktivitet.

*Robson* var redan i sitt arbete  
"The Government and Misgovern-  
ment of London" (andra upplagan  
1948) mycket kritisk mot försöken  
att lösa storstadsregionens problem

genom samarbetsorgan. Författaren hävdade bl. a., att var och en av dessa styrelser är ett centrum för en potentiell opposition mot varje rationellt förslag till reform. Det finns folk, som tror att enbart upprättandet av ett speciellt organ löser samordningsproblemen. Robsons slutsats är, att interkommunala samarbetsorgan förorsakar lika många problem, som de löser. Den största olägenheten med samarbetsorganen är, att de inte funnit någon metod att samordna sitt arbete med närbesläktade verksamhetsgrenar, som sköts av andra organ. De har bara en uppgift i sikte. Bostadsproduktion, planering, transportproblem, huvudvägar, hur kan man skilja grupper som dessa, frågar författaren. Av byggnadsverksamheten följer problem beträffande undervisningsfrågor, avlopp, hälsovård, gas och elektricitet m. m. Det är hundratals andra kontaktpunkter mellan de olika offentliga och sociala verksamhetsgrenarna, där det "enda ögat" nödvändigtvis måste uppnå det bästa resultatet.

Professor Robsons kritik av de interkommunala samarbetsorganen är entydig och kanske förefaller väl generaliserad. I varje fall torde det inte vara möjligt att utan vidare godta denna ensidiga kritik från svenska utgångspunkter. Man måste närmare undersöka vad samarbetsorganen i Stockholmsområdet betyder och vilket faktiskt inflytande de har, vilken grad av samråd, som

finnes mellan de olika organen o. s. v. Robsons kritik ger emellertid en rad värdefulla frågeställningar som utgångspunkt för en sådan undersökning.

*En sekundärkommun för hela storstadsområdet (storlandstinget)*

Hur skall en konstitutionell stomme kunna utvecklas för de stora städerna och deras omgivningar, som korresponderar med fakta, när det gäller befolkning, territoriell storlek, socialt och ekonomiskt liv i mitten av 1900-talet? Robsons förslag till lösning av detta problem innebär en administrativ integration av hela storstadsområdet för uppgifter i stor skala, vilka kräver gemensam planering, koordination eller administration, *samtidigt* som mindre, mera kompakta kommunala enheter föreslås för uppgifter, som bäst löses av lokala organ (the two-tier system). Skälen till stöd för denna organisationsform är enligt författaren särskilt överväldigande i storstadsregionerna, ty endast genom en sådan metod är det möjligt för förortsområdena att behålla sin kommunala självstyrelse och samtidigt ingå som naturliga enheter i den region de uppenbarligen tillhör.

Herr *Mehr* var i sitt budgettal inne på tämligen exakt samma tankegångar. Talaren framhöll, att om Stockholm nu vill aktualisera frågan att ytterligare utbygga samarbetet även i lagbundna former, så vet grannkommunerna, att det sker

i en saklig och positiv anda, inte för att undertrycka eller majorisera mindre enheter. "I samma anda utgår jag i den fortsatta diskussionen från den ståndpunkten, att en regional lösning av vitala samordningsproblem skall kunna vinnas med bevarande av självständiga och aktiva primärkommuner."

De verksamhetsgrenar, som, enligt herr Mehrens programförklaring, bör föras upp på det regionala planet, är regionplaneringen, sjukvården, samordning av och stöd åt kommunernas bostadsbyggande, planering av vattenförsörjning och avloppssystem, den kollektiva trafiken i samverkan med staten och planeringen av skolväsendet ovanför grundskolan.

Som ett exempel på en stad som slagit in på denna väg har ovan nämnts *Toronto*. Robson är emellertid kritiskt inställd även mot *Toronto*, vars reform utformats som en klar kompromiss mellan ad hoc systemet och two-tier systemet. Vissa saker som t. ex. de allmänna transportmedlen och stadsplaneringen sköts inom storstadsområdet av ad hoc styrelser, alltså samarbetsorgan. Fördelningen av funktionerna mellan olika organ har inte skett efter vetenskapliga principer. Uppgifter, som borde tillhöra en organisation i stor skala, sådana som polis och brandväsende, har lämnats till mindre områden för att undvika skattestegring i de utanförliggande orterna. Å andra sidan hade en del av de upp-

gifter, som storstadsrepresentationen ärft från grevskapet York bättre lämpat sig för primärkommunerna. Det har enligt Robson sagts om *Torontoexperimentet*, att det inte är en framstående produkt av den politiska vetenskapen, utan snarare en seger för praktisk politik. Även med sina brister är enligt författaren *Torontoreformen* otvivelaktigt ett steg i rätt riktning.

Vad *Londonreformen* beträffar, kan en detaljerad presentation av skillnaderna mellan det gamla och det nya systemet inte komma ifråga, utan jag hänvisar till en sammanfattande redogörelse av sekreterare Per Langenfelt i en understreckare i *Svenska Dagbladet* den 13 december 1963. Följande bör dock framhållas:

Av det verkliga *Stor-London*s över 8 millioner innevånare bor endast 3,5 millioner innanför gränserna för *London County Council* (LCC). LCC består av 28 *Metropolitan Boroughs*, vilka grupperar sig omkring *City*. Den regionala myndigheten LCC har haft mycket stora befogenheter, medan *Metropolitan Boroughs* fått ägna sig åt mindre betydande lokala uppgifter.

De regionala uppgifterna skall nu övertas av ett *Greater London Council*, till vilket val hållits nu i vår. De gamla lokala enheterna utom och inom LCC:s gränser har fått bestå, om de varit tillräckligt stora för att anses bärkraftiga. Liksom vid genomförandet av kommunblockstanken i Sve-

rige har regeringen minskat antalet lokala enheter och antalet London Boroughs uppgår till 32 i stället för de av utredningen föreslagna 52. De nya London Boroughs får ett invånarantal av 200 000 och uppåt. Vid sammanslagningen av tidigare primärkommuner har strävan varit, att de nya enheterna skulle få en så allsidig befolkningssammansättning som möjligt, varigenom man har velat garantera uppkomsten av en slagkraftig opposition. Många av de tidigare kommunerna har haft en så ensidig befolkningssammansättning att valresultaten varit på förhand givna, vilket har lett till dåligt valdeltagande och klen intresse för kommunala angelägenheter i största allmänhet. Omsatt på svenska förhållanden skulle detta resonemang vara ett stöd för sammanslagningen av Djursholm-Stocksund med Danderyd.

Även fördelningen av befogenheter mellan GLC och London Boroughs är av största intresse i detta sammanhang. De tidigare självständiga kommunerna utanför LCC:s gränser kommer att få avstå en del befogenheter till GLC, särskilt när det gäller planeringen. De nya London Boroughs kommer emellertid att få betydligt större befogenheter än de gamla Metropolitan Boroughs och motiveringen är, att den sålunda genomförda decentraliseringen skall öka det kommunalpolitiska intresset hos medborgarna och därmed under-

lätta rekryteringen av dugliga förtroendemän. GLC skall, som tidigare framhållits, bli den centrala planeringsinstansen och bl. a. handlägga ärenden rörande huvudleder, den kollektiva trafiken, huvudavloppsnät, brand- och ambulansväsende. En London Borough skall huvudsakligen svara för bostadsförsörjning, hälsovård, socialvård, barnavård, omgivningshygien, lokala gator, parker, bibliotek och dessutom ha betydande uppgifter beträffande undervisning och stadsplanering.

Labours opposition mot den nya ordningen i London har varit mycket frän och förre oppositionsledaren Gaitskell har förklarat, att Labour efter en valseger icke skulle tillåta att reformen genomföres. Några konstruktiva alternativ har inte hörts av från oppositionens sida, utan man spårar politiska bevekelsegrunder bakom den hätska inställningen. Labour har mycket länge dominerat LCC, och det hävdades, att befolkningssammansättningen i de yttre områdena var sådan, att en förskjutning till de konservativas fördel skulle ske, och att det skulle vara en spekulativ av det slaget, som låg bakom regeringens initiativ. Efter att ha vunnit valet till GLC kanske Labour i någon mån ändrar attityd.

*Hur bevara ett demokratiskt styrelsesätt inom storstadsområdena?*

Man tycker sig spåra professor Robsons inflytande bakom de cen-

trala tankegångarna i Londonreformen. Enligt Robson är two-tier systemet enda sättet att finna en lösning på storstadsregionernas problem, som är förenligt med fortsatt demokrati inom den lokala förvaltningen. En stor del av dem som bor inom storstadsregionerna utmärks enligt författaren av något som kan liknas vid politisk schizofreni. De, som bor i en förort utanför staden men arbetar i denna, har varken något inflytande eller medansvar, när det gäller den stora stadens styrelse, vilken uppenbarligen är av så stor betydelse för vederbörandes dagliga liv. Å andra sidan måste deras intresse för den förort, där de bor, vara mycket litet och kan knappast vara särskilt vitalt, eftersom de vistas så stor del av dagen i en helt annan kommun. För den, som exempelvis bor i södra Lidingö och arbetar i Stockholm, är det av

större betydelse för den dagliga trivseln, hur t. ex. gatorna sköts i Stockholm än hur de sköts i norra Lidingö och många Lidingöbors intresse av och vetskap om förhållandena i den andra delen av den egna staden verkar chockerande ringa.

Sammanfattningsvis bör framhållas, att lika litet som man utan vidare kan överföra Robsons negativa kritik mot samarbetsorganen inom storstadsområdena på exempelvis Stockholmsförhållandena, lika litet kan man okritiskt anamma hans entusiasm inför two-tier metodiken. I rättvisans namn skall dock medges, att en sammanfattning av huvudtankarna i ett stort arbete lätt blir mera onyanserad än källan. Särskilt stora risker i detta avseende möter den referent, som tycker sig finna stöd för egna åsikter!