

STORLANDSTINGET OCH STOCKHOLMS- REGIONEN

Av direktör IGOR HOLMSTEDT

Den väldiga inflyttningen till stockholmsregionen och de krav den ställer, har skärpt de kommunaladministrativa samverkansproblem som förelåg redan under mera idylliska förhållanden. Under senare år har en talför opinion krävt en återgång till den politik, som var Stockholm under seklets första årtionden, då man inkorporerade Brännkyrka-Enskede (1913) och Bromma (1916), men noterade bakslag beträffande andra grannkommuner. Sedan Spånga införlivades med Stockholm 1949, har inkorporering endast använts för gränsjusteringar mellan Stockholm och dess grannar.

En tanke att bilda en särskild sekundärkommun för de för Stor-Stockholm gemensamma angelägenheterna framfördes först i en riksdagsmotion 1928 men stannade såväl den gången som vid senare tillfällen, då den aktualiserades, på diskussionsplanet. I stället har det utvecklats en rik flora av interkommunala organ för samverkan på olika områden mellan dels Stockholm och förortskommunerna dels dessa senare inbördes. I en del fall sker samverkan i kommunal-

förbundets lagreglerade form, i andra genom organ som vilar på avtal eller genom enkla överenskommelser. Särskilt intresse tilldrar sig två nämnder, som kommit att erhålla mera allmänna uppgifter och fungerar som centralorgan för samverkan inom regionen. Den ena är *Stockholms förorters samarbetsnämnd* (förortsnämnden), bildad 1946 och omfattande de 18 kommunerna i inre förortsområdet samt 8 kommuner i det yttre förortsområdet. Nämnden är som framgår av dess namn förorternas eget forum för överläggningar och allmän samverkan. Dess löpande ärenden handläggs av en vid årsmöte utsedd styrelse. Förortsnämndens viktigaste uppgift har emellertid på senare år blivit att fungera som de inre förortskommunernas gemensamma basorganisation för samverkan med Stockholm i den andra ovan åsyftade nämnden, *Stor-Stockholms planeringsnämnd* (planeringsnämnden). Stockholms representanter i planeringsnämnden utses av stadens Stor-Stockholmsdelegation, och förorternas av förortsnämnden. Varken planeringsnämnden eller förortsnämnden har

legalt reglerad status. Huvuduppgiften för planeringsnämnden — men långt ifrån den enda uppgiften — är planering och samordning av bostadsproduktionen. De båda femårsplanerna för bostadsförsörjningen, "aktionsprogrammen", har upprättats av nämnden. Planeringsnämndens organisation rustas för närvarande upp för att effektivare kunna fylla sin uppgift. Även inom förortsnämnden pågår en översyn av uppgifter och organisation.

Av särskild betydelse är vidare *Stockholmstraktens regionplanförbund*, som till skillnad från de båda förut berörda nämnderna är ett kommunalförbund enligt 1957 års lag. Förbundets styrelse (regionplanenämnden) upprättar genom förbundets kansli (regionplanekontoret) regionplanen för stockholmstrakten — den första planen fastställdes 1960 av Kungl. Maj:t och revideras för närvarande.

Det förefaller nu som om detta, i olika former organiserade samarbete i det väsentliga står inför avlösning genom en obligatorisk samverkan inom en för Stockholm och förortsområdet gemensam sekundärkommun, till vilken primärkommunerna skulle avstå vissa befogenheter.

Vid statdebatten i Stockholms stadsfullmäktige i december 1963 ägnade borgarrådet Hjalmar Mehr en betydande del av sitt tal åt de interkommunala frågorna i Stor-Stockholm. Med samma patos som vid en rad tillfällen under de sena-

re åren hävdade herr Mehr den kommunala självstyrelsens betydelse och värde, och avvisade därmed tanken på en enhetskommun för regionen, d.v.s. ett återupptagande av inkorporeringslinjen. Denna förklarades för övrigt vara orealistisk och bör väl nu vara borta ur diskussionen. Efter reverenser för det frivilliga samarbetet framförde herr Mehr därefter förslaget om ett »storlandsting». Något annat alternativ på längre sikt nämndes icke.

Det nuvarande systemet med planeringsnämnden som centralt utredande och planerande organ, med kommunalförbund för större gemensamma serviceanläggningar och i övrigt avtalsreglerad samverkan innebär att man väljer verktyg efter uppgiften, och att endast de kommuner medverkar, som har ett påtagligt intresse i det aktuella sammanhanget. Det är ett smidigt system och kan ge snabba resultat och större engagemang. Ju tätare nätet blir, desto naturligare måste det dock te sig att samordna de olika organen på ett mera påtagligt sätt. Det kan sägas vara ett intresse, att medborgaren någorlunda skall kunna överblicka de former, i vilka samhällsfunktionerna utövas. Det rikt utvecklade interkommunala samarbetet inom Stor-Stockholmsområdet är ju ett klart uttryck för behovet av gemensamma insatser på ett plan över kommunerna. Det torde vara medvetandet härom, som gjort att försla-

get om ett storlandsting knappast föranlett någon diskussion. Förslaget ter sig som ett uppsamlande av ett antal funktioner, som kommunerna redan handlägger i särskild form. Avgörande blir vilka funktioner det gäller, och hur vittgående befogenheterna blir på dessa områden. Det kan stanna på vissa områden vid en planerande och samordnande uppgift, medan man i andra avseenden helt övertar en tidigare primärkommunal uppgift. Även om landstingens i dag helt dominerande uppgift är hälso- och sjukvården och vid sidan därav framför allt viss utbildning och socialvård, så ger landstingslagen stor frihet att välja uppgifter. Dessutom finns ju möjligheten till speciallagstiftning för Stor-Stockholm.

Om man vill nå större koncentration av de interkommunala uppgifterna och eventuellt även delegera befogenter, så kan man emellertid också gå vidare på den inlagda vägen med en utbyggnad av planeringsnämnden. Herr Mehr föreslog i själva verket, att så skulle ske, i avvaktan på genomförandet av förslaget om storlandsting. Planeringsnämndens uppgifter kan preciseras och utökas, och den kan ombildas till ett kommunalförbund, varigenom medlemskommunerna binds till ekonomiska bidrag enligt förbundsordningen och förbundets budget. Det är naturligtvis också möjligt att genom speciallagstiftning ge planeringsnämnden den organisation samt de

uppgifter och befogenheter den finnes behöva.

Det hade varit naturligt, om en förutsättningslös utredning skett av dessa frågor, och man därvid hållit valet öppet mellan de olika vägar, som onekligen finns. I mars sammanträdde emellertid representanter för Stockholms stad och Stockholms läns landsting och beslöt att »förutsättningslösa utredningar skulle företagas om regional, lagbunden samverkan, och att därvid storlandstinget skulle godtas preliminärt som administrativ form i avvaktan på resultatet av detaljutredningar och framtida definitiva ställningstaganden». Formuleringen är dunkel, men nog förefaller "förutsättningslösheten" vara begränsad. Sammansättningen av den 10-mannakommittén, »Storlandstingskommittén», som skall leda och sammanhålla utredningsarbetet, talar inte heller för att man skulle avse någon annan lösning än den kommitténs namn anger. Förutom Stockholms representanter ingår i kommittén de fem ledamöterna i landstingets ordförandeberedning. Veterligt har förortsnämnden icke beretts tillfälle att yttra sig om denna form och inriktning för en utredning, som så avgörande berör dess medlemmar och nämndens verksamhet.

Man kan förstå, att ledningen i Stockholm irriterats av den hätska kampanj, som krävt krafttag mot förortskommunerna, och därför velat visa, att nu, just 1964,

händer det något. När det nu ändå gäller en utredning, och det förutses, att utredningstiden kommer att kräva intensifierad verksamhet i nuvarande former, hade det emellertid varit nyttigt för denna viktiga frågas belysning, att man också tagit upp alternativet med en fortsatt utveckling på denna grund.

Det kan ha sitt intresse att se vilka frågor det är som föranlett initiativet, och hur samverkan nu är ordnad på dessa områden. Herr Mehr angav i sitt anförande följande sex uppgifter för det tilltänkta storlandstinget:

- 1) regionplanering;
- 2) samordning av och stöd åt kommunernas bostadsbyggande;
- 3) gemensam planläggning av vattenförsörjning och avloppssystem;
- 4) den kollektiva trafiken i samverkan med staten;
- 5) sjukvården;
- 6) planeringen av skolväsendet ovanför grundskolan.

Av dessa uppgifter anges tre bestå i planering, varmed väl avses att primärkommunerna även i fortsättningen skall på dessa områden ha samma ställning som för närvarande.

En av de övriga, *sjukvården*, berör inte alls förortskommunernas kompetensområde, även om dessa kommuner naturligtvis måste vara intresserade av att den fungerar effektivt. De parter, som här skall samordna sin verksamhet är bara

två, Stockholms stad och landstinget. När det gäller planeringen, har dessa parter redan en gemensam stab, sjukvårdsberedningen, med erforderligt kansli. Kan man komma längre i fråga om planeringen? I direktiven för den pågående utredningen nämnes också samordning av projekteringen. Om man går på landstingslinjen, måste väl detta innebära, att det gemensamma landstinget blir huvudman för sjukvården även i Stockholm, och staden kommer då lika litet som övriga kommuner att ha något ansvar för vare sig planering, projektering eller förvaltning över huvud taget på detta område. Eller är tanken, att för Stockholms stads del genomföra en uppdelning av sjukvården, så att det nya landstinget just på detta område får mindre kompetens än det nuvarande? — Utredningen har i vad det rör sjukvården uppdragits åt sjukvårdsberedningen.

Samordning av *planeringen av skolväsendet ovanför grundskolan* åligger för närvarande planeringsnämnden, som tillsatt dels en förtroendemannakommitté, dels en expertdelegation för planering av det icke-obligatoriska skolväsendet. — Storlandstingskommittén har här lämnat sitt utredningsuppdrag till nämnda expertdelegation. — Det bör kanske påpekas, att redan genom gällande regler om intagningsområden spelar kommungränserna ingen roll för intagningen till gymnasiet. Även för yrkes-

skolan gäller avsevärd rörelsefrihet över kommungränserna.

Samordning av *planeringen av vattenförsörjning och avloppssystem* är också något som planeringsnämnden sysslar med. Det sker genom förtroendemannakommittéer och expertdelegationer för Stor-Stockholms vattenförsörjning respektive avloppssystem. — Det är dessa delegationer, som också fått storlandstingskommitténs utredningsuppdrag. — På inget av de av utredningen berörda områdena har den interkommunala samverkan inom regionen nått längre än i fråga om vattenförsörjning och avlopp. De vackraste exemplen är stockholmstraktens vattenverksförbund, bildat 1926, som med 13 medlemskommuner svarar för vattenförsörjningen inom huvuddelen av norra förortsområdet, och Käppalaförbundet, som fyller motsvarande funktion på avloppssidan för 11 medlemskommuner. Käppalaförbundet är ett företag med anläggningskostnader på c:a 120 miljoner kronor. Sedan ett förslag framlagts 1955 kunde förbundet bildas 1957 och arbetena igångsätas. Det är ett resultat, som vittnar om effektiviteten i den frivilliga samverkan.

Läget på dessa tre områden kan inte ha påkallat det Mehrska utspelet. Om av andra skäl ett storlandsting kommer till stånd, får detta naturligt hand om sjukvården, och det kan heller inte vara något att invända mot att de båda

planeringsuppgifterna förs dit. Om det sedan visar sig lämpligt att till landstingets förvaltning överföra de interkommunala vattenverken, huvudvattenledningarna, reningssystemen och avloppstunnlarna, låter sig detta lätt göra. Det finns då ytterligare interkommunala uppgifter, exempelvis i fråga om destruktionen av sopor, som kunde komma ifråga. Men fortfarande gäller att uppgifterna också kan tänkas lösa genom samplanering mellan Stockholm och landstinget, då det gäller sjukvården, och i övrigt genom planeringsnämndens centrala planering och olika kommunalförbunds förvaltning.

De återstående områdena — *bostadsförsörjningen* samt de därmed sammanhängande frågorna kring *regionplanens upprättande* och *den kollektiva trafikens anordnande* — bildar tillsammans ett komplex, där förhållandena vållat stor irritation bland allmänheten, vilken irritation kanaliserats i kritik mot den kommunala indelningen i Stor-Stockholm. Kan inrättandet av ett storlandsting ge något bidrag till lösningen av dessa problem, och vilka befohgheter krävs i så fall?

Enligt byggnadslagen upprättas *regionplan* efter beslut av Kungl. Maj:t genom ett regionplaneförbund, konstruerat som ett kommunalförbund. Kungl. Maj:t har också lämnat utan åtgärd en hemställan att i vederbörande landstings regi få upprätta regionplan för ett helt län (Örebro län). Det är svårt

att se vad som skulle stå att vinna på att överföra — genom särskild lagstiftning? — denna uppgift till landstinget.

Regionplanens funktion är ju väsentligen att ge vägledning och underlag för upprättande av generalplaner och stadsplaner. Den medför ingen skyldighet för kommunerna att upprätta sådana planer eller att eljest ta initiativ till i planen angiven bebyggelse.

Samordning av och stöd åt kommunernas bostadsbyggande är givetvis den punkt där effekten för bostadsförsörjningens del skulle inträda. Samordningen har hittills skötts av planeringsnämnden, som är de berörda kommunernas eget gemensamma organ. Är det säkert, att ett landstingsutskott blir effektivare? Samordningen har bestått i de av nämnden upprättade femårsplanerna, aktionsprogrammen, som numera kompletteras av de i varje kommun upprättade, detaljerade och varje år reviderade bostadsbyggnadsprogrammen. Den förstärkning av planeringsnämndens organisation, som nu sker, avses ge nämnden ökade möjligheter att kontinuerligt följa programmets genomförande ute i kommunerna för att kunna medverka till undanröjande av de proppar, som kan uppstå. Det innehåll herr Mehr i sitt anförande gav åt denna punkt var att Stockholms stads kommunala bostadsföretag och andra »allmännyttiga» byggnadsföretag som HSB och Riksbyggen skulle ställa

»sin tekniska och administrativa apparat till förfogande för att planera och leda en omfattande byggnation». Herr Mehr underströk, »att det här icke är fråga om att lägga över ett ökat byggande i detta företags» — Svenska Bostäder — »händer utan att få en administration för den nödvändiga planeringen före själva byggandet». I den mån det gäller kommuner, som inte har resurser för dessa uppgifter, och vederbörande kommun så önskar, torde denna möjlighet redan stå öppen. Den praktiseras ju på sina håll. Men man kan också tänka sig, att planeringsnämnden tillhandahåller en sådan apparat.

Svårigheterna på bostadsmarknaden i Stor-Stockholm beror som alla vet, och allt flera erkänner, främst därpå, att denna marknad inte tillåts fungera. Det är numera ett banalt konstaterande, att man inte kan bygga bort bostadsbristen i Stor-Stockholm. Det som med all rätt gör allmänheten upprörd är följdverkningarna av bostadsköerna, som i sin tur består på grund av hyresregleringen, denna konserveringsapparat för social orättvisa och bostadsnöd. En sammanslagning av alla köerna till en enda jättekö är ingen lösning. Så länge den nuvarande låtsasleken fortsätter, och man inte vågar angripa sjukan där den sitter, kommer symptomen att fortsätta att sprida sig.

Om man ser till kvantiteten pro-

ducerade bostäder, har kommunerna i regionen löst de av aktionsprogrammen ställda uppgifterna på ett sätt, som särskilt för de mindre kommunernas del är värt allt erkännande. Bostadsproduktionen kan inte isoleras från ekonomiska konjunkturer och följderna av exempelvis bristen på kvalificerad teknisk och administrativ personal. Det är heller inte önskvärt, att den sker i sådan takt, att planläggningen och kvaliteten i övrigt eftersättes. Det är en viss risk, att produktion i den skala det gäller, kan bli standardiserad enformighet. En fördröjande faktor på planeringssidan har nog varit den reaktion, som kommit till uttryck i de senare årens miljödebatt. Man kan ifrågasätta, om inte själva takten i utbyggnaden alstrat ett psykologiskt motstånd. När målen sätts allt högre kvantitativt, bör man också medge en sådan marginal, att kvaliteten även i fortsättningen kan hållas. Den uppdrivna takten tillsammans med bygg- och hyresreglering måste också ha en tendens att lyfta kostnaderna för både mark och produktion i höjden.

I det här aktuella sammanhanget gäller det emellertid den fördel ur effektivitetssynpunkt, som landstingsalternativet kan erbjuda framför åtgärder genom planeringsnämnden. Det är svårt att finna, att några sådana redovisats.

Den återstående punkten i listan över tilltänkta uppgifter för stor-

landstinget är »den kollektiva trafiken i samverkan med staten». Redan i rubriceringen ligger ett konstaterande, att en av de viktigaste faktorerna är undandragen både Stockholms och förortskommunernas förfogande. Stommen i regionens kollektiva trafiknät är tunnelbanan och SJ:s spårbundna förortstrafik. Om dessa byggs ut i tillräcklig omfattning utan att hejdas vid kommungränserna, torde de återstående problemen inte erbjuda några större svårigheter. Men tunnelbanan drivs av Stockholms spårvägar, som dels redovisar enorma underskott, dels tillämpar en politiskt infekterad taxa, som försvårat en samordning och en samverkan. Både Stockholm och SJ begär ekonomisk medverkan av förortskommunerna, och i det förra fallet kan detta te sig som en inbjudan att dela underskott, vilka av politiska skäl är större än de borde vara. Om tunnelbanan vore en särskild enhet och avgiftsfinansierad, skulle problemet inte existera. Om de härför erforderliga avgifterna skulle bli så höga, att resefrekvensen på tunnelbanan avsevärt påverkades, skulle detta innebära, att framkomligheten för yttrafiken ytterligare minskades. Här finns ett samband mellan avgifterna på tunnelbanan och kostnaderna för övrig trafik, som gör det motiverat med statsbidrag till tunnelbanans utbyggnad.

Problemet med den kollektiva trafiken i Stor-Stockholm är en

fråga om finansiering av framför allt tunnelbanans utbyggnad. Kan den saken ordnas, så är frågan om det gemensamma företaget inte av avgörande betydelse, även om man med herr Mehr kan tycka att det ter sig som en naturlig slutpunkt för utvecklingen. Omvänt kan man säga, att varje administrativ förändring, som inte ger en lösning på finansieringsproblemet, är utan större betydelse. På denna punkt kan storlandstinget kanske erbjuda en smidigare lösning än något annat alternativ.

Vilken väg man än går måste man vidare ha statens medverkan dels för att SJ skall göra sina insatser, dels i form av statsbidrag till tunnelbanans utbyggnad. Kanske kan det även i detta sammanhang vara en fördel att landstinget medverkar.

Ovanstående schematiska resonemang kring Stor-Stockholms kommunal-administrativa problem har avsett att belysa dessa ur förortskommunernas synpunkt med målet satt i ett bevarande av deras självständiga ställning. En frivillig samverkan genom en utveckling och effektivisering av nuvarande former är då i och för sig att föredra framför storlandstinget, som ter sig som ett första steg mot det engelska systemet, där staten och landstingens motsvarigheter betyder nästan allt och kommunen i regel har en mycket begränsad kompetens. Skall man ha en mellaninstans, så är detta verkligen

ett område, där det bör krävas ett direkt och klart »kommunalt samband». Den svenska kommunalrätten anvisar flera smidiga vägar härför, som också är prövade med framgång.

Om man bortser från den kollektiva trafikens problem, tycks inte storlandstinget på någon av de punkter herr Mehr anvisat ge någon konkret och klar fördel, och den kollektiva trafiken skulle landstinget kunna åtaga sig utan att ta övriga angivna nya uppgifter. Det utesluter inte, att en utredning kan visa, att storlandstinget bjuder väsentliga fördelar. För landstingslinjen talar den större administrativa redan. Man slipper en utbyggd planeringsnämnd vid sidan av landstinget. Även om landstinget med nuvarande uppgifter inte dubblar en sådan nämnd, så reduceras dock antalet förvaltningar med en. Däremot kan man inte vänta sig, att landstingslinjen gör all samverkan grundad på kommunalförbund och avtal överflödig.

Man kan väl dock utgå från att de faktorer, som varit avgörande för valet av organisation, är landstingets beskattningsrätt och den förvaltningsapparat, som landstinget har och som lätt kan utbyggas för de nya uppgifterna — kanske delvis genom överförande från Stockholm till den gemensamma organisationen.

En principiellt viktig skillnad blir att den representativa försam-

lingen i landstingsalternativet kommer att utses genom direkta val och icke genom uppdrag från vederbörande kommuner.

Det är slutligen uppenbart, att därest på det statliga förvaltningsplanet det blir en sammanslagning av Stockholms överståthållarskap och Stockholms län, så talar detta i sin mån för en lösning av de kommunaladministrativa problemen enligt landstingsalternativet.

Vilken väg man än väljer för

lösningen av samverkansfrågan i Stor-Stockholm, kommer dock det avgörande att vara vilka uppgifter, som tilldelas det gemensamma organet och vilka befogenheter det därvid erhåller. Detta gäller även med tanke på de aktuella övervägandena rörande landstingens verksamhetsformer över huvudtaget, vilka självfallet kan väntas röna avsevärt inflytande från den linje man väljer i stockholmsregionen.