Konstitutionsutskottets betänkande

1979/80:14

med anledning av motioner om länsplanering och om Stockholms läns landstingskommuns särskilda arbetsuppgifter

I detta betänkande behandlas motionen 1977/78:644 om en utvärdering av Stockholms läns landstingskommuns särskilda arbetsuppgifter och motionen 1978/79:675, yrkande 3, rörande förslag grundat på länsdemokratikommitténs delbetänkande (SOU 1978:35) Regional utvecklingsplanering – länsplanering m. m.

Motionerna

I motionen 1978/79:675 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) om åtgärder mot byråkrati, för decentralisering och för ökad kommunal demokrati hemställs i yrkande 3 att riksdagen hos regeringen anhåller att förslag grundat på länsdemokratikommitténs delbetänkande (SOU 1978:35) framläggs snarast så att beslutsformerna i fråga om länsplanering 80 kan påverkas.

I motionen 1977/78:644 av Pär Granstedt m. fl. (c) yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om en utvärdering av Stockholms läns landstings särskilda arbetsuppgifter i enlighet med vad som anförs i motionen.

Landstingskommunerna och länsplaneringen

Motionen

I motionen (1978/79:675) anförs bl. a. att det förslag som lagts fram av länsdemokratikommittén är ett delförslag som utarbetats för att kunna tillämpas på den länsplaneringsomgång som håller på att startas. Förslagets viktigaste del är enligt motionen att det slutgiltiga beslutet om länsplaneringen läggs hos landstinget. Därigenom förskjuts den politiska tyngdpunkten i arbetet till ett direkt folkvalt organ. Fördelarna är enligt motionärerna för det första att beslutet sker offentligt och för det andra att de förtroendevalda i landstinget kan lyfta fram väsentliga länsplaneringsfrågor till offentlig debatt.

Länsplanering 80

Regeringen beslutade i juni 1978 att en ny fullständig länsplaneringsomgång – länsplanering 80 – skall genomföras under åren 1979–1980. Länsplanering 80 sker enligt förordningen (1979:637) om länsplanering och de

riktlinjer som med stöd av regeringens bemyndigande har utfärdats av chefen för industridepartementet.

Länsplanering 80 skall redovisas till regeringen före utgången av år 1980. Länsstyrelserna skall sända förslag till länsprogram på remiss inom länen, bl. a. till landstingen, före utgången av april 1980. Länsstyrelserna skall färdigbehandla förslagen till länsprogram före utgången av oktober 1980.

Stockholms läns landstingskommuns särskilda arbetsuppgifter

Motionen

I motionen (1977/78:644) framhålls att det från demokratisk synpunkt är mycket otillfredsställande att en lång rad politiskt viktiga beslut på länsnivå fattas av organ som är ansvariga, inte inför länets invånare utan inför regeringen. Länsinvånarna har undandragits sin rätt att direkt utkräva politiskt ansvar i centrala frågor som rör samhällsplanering, miljövård, vägväsende m. m. Målet måste enligt motionen vara att de politiskt viktiga frågorna i framtiden handhas av de direkt folkvalda landstingen.

I motionen påpekas att Stockholms läns landsting skiljer sig från andra landsting därigenom att det redan nu har ett betydligt bredare ansvarsområde. Förutom traditionella landstingsuppgifter ansvarar Stockholms läns landsting för kollektivtrafik, regionplanering och vissa frågor på näringspolitikens och miljövårdens område. Detta förhållande har enligt motionärerna haft en mycket positiv effekt för hela den politiska debatten i regionen. Motionärerna anser det naturligt att erfarenheterna från Stockholms läns landsting tas till vara vid utformandet av en länsdemokratisk reform som skall omfatta hela landet. En utvärdering av den speciallagstiftning som gäller för Stockholms läns landsting och effekterna av landstingets breddade ansvarsområde är därför enligt motionärernas uppfattning motiverad. Denna utvärdering bör bl. a. omfatta frågor som gäller administrativa lösningar, effekter på den politiska debatten, samarbetet med statliga organ, samarbetet med kommunerna och betydelsen av särskilda politiska initiativ från landstingets sida som t. ex. satsningarna på skärgårdsområdet och den norra länsdelen.

Stockholms läns landstingskommun

Stockholms läns landstingskommun fick sin nuvarande form år 1971 då Stockholms kommun gick samman med landstingskommunen. Denna skiljer sig från andra landstingskommuner inte bara genom sin befolkningsmässiga storlek utan även genom de särskilda uppgifter som landstinget utöver de sedvanliga landstingsuppgifterna – hälso- och sjukvård, folktandvård, omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom, vårdyrkesutbildning m. m. – har tagit på sig eller ålagts av staten. Bakgrunden till detta är att Stockholmsområdet, trots att det utgör en näringsgeografisk

enhet, är indelat i ett 20-tal primärkommuner. Vissa primärkommunala uppgifter som sträcker sig över kommungränserna och som anses kräva regionala bedömningar och åtgärder har överförts till landstingskommunen. Till de speciella uppgifter som Stockholms läns landstingskommun fullgör hör ansvaret för regionplanering, kollektivtrafik, planering för vattenförsörjning och avloppssystem, övergripande planering av skolväsendet ovanför grundskolan, planering för avfallshantering, färdtjänst, visst engagemang på fritidssidan, näringspolitik, stödåtgärder i skärgården samt inomregional skatteutjämning.

I 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) finns en särskild bestämmelse om Stockholms läns landstingskommuns kompetens. Denna bestämmelse överfördes i samband med kommunallagens tillkomst från 1969 års lag med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun. Enligt särbestämmelsen får landstingskommunen – utöver vad som följer av kommunallagens allmänna kompetensregel – handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del. Denna utvidgning av kompetensen gör det möjligt för Stockholms läns landstingskommun att sköta uppgifter som i andra landstingskommuner ombesörjs av primärkommunerna. Bestämmelsen avsågs också bidra till att förhindra kompetenskonflikter mellan landstingskommunen och primärkommunerna. Det förutsattes vid bestämmelsens tillkomst att samråd mellan landstingskommunen och berörda primärkommuner skulle föregå landstingskommunala insatser på områden där primärkommunerna tidigare varit verksamma (prop. 1969:112, KU 1969:25).

Länsdemokratikommittén m. m.

Länsdemokratikommittén (Kn 1976:04) tillsattes i december 1976. Enligt direktiven är det av grundläggande betydelse att beslut som rör de enskilda människorna fattas så nära dessa som möjligt och i största möjliga utsträckning av folkvalda organ. Kommittén skall huvudsakligen överväga sådana förändringar som på det regionala planet förlägger den politiska tyngdpunkten till landstingskommunerna. Medan huvudlinjen hittills har varit att satsa på de statliga länsorganen, bör den enligt vad som anförs i direktiven i framtiden vara att stärka landstingskommunerna och därmed vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen. I direktiven understryks vidare att det länsdemokratiska reformarbetet bör ses som en fortlöpande utvecklingsprocess. En viktig uppgift för kommittén blir enligt direktiven att klargöra förhållandet mellan landstingskommunerna och kommunerna. I kommitténs uppdrag ingår att överväga om ett fortsatt reformarbete i länsdemokratisk riktning motiverar en ändrad reglering av den allmänna kommunala kompetensen. Vidare bör kommittén överväga om ändrade regler rörande landstingskommunernas organisation och arbetsformer är

motiverade då de får nya uppgifter och ett ökat ansvar inom den regionala förvaltningen. Kommittén bör enligt direktiven göra en genomgång sektorsvis av de regionala samhällsuppgifterna och pröva i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar dessa lämpligen kan anförtros åt landstingskommunerna.

I ett första delbetänkande (SOU 1978:35) Regional utvecklingsplanering – länsplanering m. m. har kommittén lagt fram förslag till utformning av den framtida länsplaneringen. En väsentlig punkt i förslaget är att landstinget, efter förslag av länsstyrelsen, skall anta länsprogram resp. rapport med anledning av översynen av den fullständiga länsplaneringen och att de antagna dokumenten skall redovisas för regeringen. Kommittén föreslår en särskild lag om länsplanering.

Betänkandet behandlades i propositionen 1978/79:112 om regionalpolitik. Där konstaterades att remissopinionen var splittrad i fråga om landstingskommunernas förstärkta medverkan i den regionala samhällsplaneringen. Föredraganden ansåg att kommitténs förslag hade betydande förtjänster. Andra synpunkter talade emellertid för att en partiell reform av det slag som kommittén föreslagit inte borde aktualiseras. Föredraganden konstaterade att tiden inte var mogen för ett slutgiltigt ställningstagande till kommitténs förslag. Han anförde bl. a. att det är angeläget att man studerar även andra modeller än kommittén förordat för att vidga det folkliga inflytandet över länsplaneringen.

I motionen 1978/79:2562 som väckts med anledning av propositionen om regionalpolitik yrkades bl. a. (yrkande 2) att riksdagen skulle hemställa hos regeringen om förslag till reformering av länsplaneringen i syfte att möjliggöra ett länsdemokratiskt ställningstagande till länsplaneringen.

Arbetsmarknadsutskottet ansåg i sitt av riksdagen godkända betänkande att det var välbetänkt att frågan om det länsdemokratiska inflytandet övervägdes vidare. Dessa fortsatta överväganden borde avvaktas, och med hänsyn härtill förelåg enligt utskottet inte skäl för riksdagen att ta initiativ av det slag som begärdes i motionen (AU 1978/79:23).

Regeringen utfärdade i augusti 1979 tilläggsdirektiv (Dir. 1979:80) till länsdemokratikommittén. I dessa direktiv anförs att det är angeläget att olika vägar mot en vidgad länsdemokrati undersöks, innan ställning tas till den framtida utformningen av samhällsplaneringen på regional nivå. Kommittén får därför i uppdrag att studera tre olika modeller för ett vidgat folkligt inflytande över den regionala samhällsverksamheten. En modell bygger på att uppgifter som nu åvilar länsstyrelserna eller andra statliga organ överförs till landstingskommunerna. En annan modell är att stärka det folkliga inflytandet över den statliga länsförvaltningen. Den tredje modellen, som enligt direktiven ligger i tiden mera fjärran än de båda andra modellerna, innebär en successiv sammansmältning av länsstyrelsen och landstingskommunen till en enhetlig regional samhällsförvaltning.

Utskottet

I motionen 1978/79:675 yrkas att riksdagen begär att regeringen snarast lägger fram förslag grundat på länsdemokratikommitténs betänkande Regional utvecklingsplanering – länsplanering m. m. så att beslutsformerna i fråga om länsplanering 80 kan påverkas.

Länsplanering 80 skall enligt regeringens beslut genomföras under åren 1979–1980. Länsstyrelserna skall sända förslag till länsprogram på remiss inom länen, bl. a. till landstingen, före utgången av april 1980. Länsstyrelserna skall färdigbehandla förslagen till länsprogram före utgången av oktober 1980.

Regeringens inställning till länsdemokratikommitténs förslag redovisades i propositionen 1978/79:112 som behandlades av riksdagen våren 1979. I propositionen konstaterades att tiden inte var mogen för ett slutgiltigt ställningstagande till förslaget. Riksdagen ställde sig bakom denna bedömning. Samtidigt avslog riksdagen en motion (1978/79:2562, yrkande 2) vari begärdes att riksdagen skulle hemställa hos regeringen om förslag till reformering av länsplaneringen i syfte att möjliggöra ett länsdemokratiskt ställningstagande till länsplaneringen.

I augusti utfärdade regeringen tilläggsdirektiv till länsdemokratikommittén. I dessa direktiv anförs att det är angeläget att olika vägar mot en vidgad länsdemokrati undersöks, innan ställning tas till den framtida utformningen av samhällsplaneringen på regional nivå. Kommittén får i uppdrag att studera tre olika modeller för ett vidgat folkligt inflytande över den regionala samhällsverksamheten.

Som framgår av det föregående har riksdagen vid det senaste riksmötet funnit att frågan om det länsdemokratiska inflytandet över länsplaneringen bör övervägas ytterligare. Därefter har regeringen gett länsdemokratikommittén i uppdrag att undersöka olika vägar mot en vidgad länsdemokrati. Mot denna bakgrund bör motionen enligt utskottets mening avslås. Det bör också framhållas att länsplanering 80 nu fortskridit så långt att sådana ändringar i planeringsprocessen som avses i motionen inte skulle hinna tillämpas på denna länsplaneringsomgång.

I motionen 1977/78:644 yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om en utvärdering av Stockholms läns landstingskommuns särskilda arbetsuppgifter. Enligt motionärerna är det naturligt att erfarenheterna från Stockholms läns landstingskommun, som har ett betydligt större ansvarsområde än de andra landstingskommunerna, tas till vara vid utformandet av en länsdemokratisk reform som omfattar hela landet.

Utskottet har ovan redovisat de frågor som länsdemokratikommittén enligt de ursprungliga direktiven och tilläggsdirektiven har att utreda. Det förefaller naturligt att Stockholms läns landstingskommun med sina särskilda arbetsuppgifter uppmärksammas i detta utredningsarbete. Enligt vad utskottet har erfarit har länsdemokratikommittén tagit upp denna fråga i sitt arbete. Det finns enligt utskottets mening ingen anledning att därutöver

särskilt utvärdera verksamheten i Stockholms läns landstingskommun. Med hänsyn härtill avstyrker utskottet motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1977/78:644 och 1978/79:675, yrkande 3.

Stockholm den 6 november 1979

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl* (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Daniel Tarschys* (fp), Kerstin Nilsson (s), Bengt Kindbom (c), Sture Thun (s) och Bertil Danielsson* (m).

*Ej närvarande vid justeringen.

Särskilt yttrande

av Bertil Fiskesjö, Sven-Erik Nordin, Bengt Kindbom (alla c):

Som utskottet anfört har länsplanering 1980 nu framskridit så långt att vissa hinder kan uppstå i planeringsprocessen om förutsättningarna förändras.

Vi vill dock understryka att vi i enlighet med vad som anförs i motionen 1978/79:675 har den principiella uppfattningen att det slutgiltiga beslutet om länsplaneringen skall läggas hos landstinget.

Vi vill också understryka att det fortsatta arbetet med de länsdemokratiska frågorna i sin helhet bör resultera i ett överförande av uppgifter från statliga organ till landstingen.