Konstitutionsutskottets betänkande 1977/78:33

med anledning av motioner rörande den regionala samhällsförvaltningens organisation m. m.

Motionerna

I motionen 1977/78:280 av Börje Nilsson (s) hemställs "att riksdagen hos regeringen begär en översyn av landshövdingeämbetet i syfte att anpassa uppdraget till dagens samhälle i enlighet med vad som anges i motionen".

I motionen anförs att landshövdingeämbetet inte står i vidare väl överensstämmelse med demokratins principer. Ett system med opolitiska ämbetsmän som landshövdingar kan enligt motionären inte vara riktigt i dagens läge med folkvalda representanter i styrelserna. Genom att landshövdingen har att ta ställning i rent politiska frågor bör befattningen också betraktas som ett politiskt uppdrag. Det kan enligt motionären övervägas om inte uppdraget som landshövding bör följa regeringens sammansättning. Han har att på länsplanet företräda regeringen men bör samtidigt vara länets ombud gentemot den centrala statsmakten. En av förutsättningarna för tjänsten måste vara att han är väl förtrogen med länets förhållanden.

I motionen 1977/78:922 av herr Palme m. fl. (s) hemställs "att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen rörande en samordning av arbetet inom decentraliserings- och länsdemokratiutredningarna och utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter samt i övrigt rörande den regionala samhällsförvaltningen".

I motiveringen skisserar motionärerna den utveckling som skett under senare år rörande den regionala samhällsförvaltningen och den kommunala självstyrelsen. I denna del hänvisas till motionen. Enligt motionen är frågan om den regionala samhällsplaneringens organisation av stor betydelse såväl från demokratiska som från förvaltningsadministrativa synpunkter. Det omfattande utredningsarbete som bedrivits på detta område har aktualiserat en mängd frågor av principiell och praktisk innebörd. Utredningsarbetet fortsätter nu i tre olika utredningar – decentraliseringsutredningen, utredningen om en vidgad länsdemokrati samt utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter. Motionärerna anför att dessa utredningsuppgifter berör varandra nära och att det är olyckligt att på detta sätt splittra upp utredningsarbetet. Frågorna är så komplicerade och sammanvävda att de bör bli föremål för en samlad bedömning. Enligt motionärerna bör de tre utredningarna upplösas och arbetet drivas vidare i en ny utredning. Denna bör ges direktiv att

förutsättningslöst ta ställning till den regionala samhällsorganisationen med beaktande av de krav som måste ställas på en decentraliserad organisation där statsmakternas möjligheter att övergripande ansvara för samhällsutvecklingen bevaras. Med ett utredningsarbete splittrat på flera utredningar och med de direktiv som utredningen om en vidgad länsdemokrati arbetar efter kan en sådan målsättning inte uppnås.

Motionärerna anför också att det är nödvändigt att i avvaktan på en samlad översyn av den regionala samhällsförvaltningen visa återhållsamhet med delreformer som inte kan bedömas i sitt sammanhang. Konsekvenserna riskerar annars att bli oöverblickbara och resultatet kan enligt motionärerna totalt sett bli att den kommunala demokratin på primärkommunal nivå urholkas samtidigt som statsmakternas möjligheter att övergripande ansvara för samhällsutvecklingen försvagas.

Pågående utredningsarbete

Allmänt

Den regionala samhällsförvaltningens organisation har varit föremål för utredning i flera olika sammanhang sedan 1960-talet. Konstitutionsutskottet lämnade i sitt betänkande KU 1975/76:55 en utförlig redovisning av detta arbete och av riksdagsbehandlingen av olika frågor rörande dessa utredningar. För en redovisning av det tidigare utredningsarbetet hänvisas till detta betänkande.

Decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01)

Decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) tillkallades under våren 1975 med uppgift att pröva decentraliseringsfrågan över hela det statliga förvaltningsområdet med undantag av domstolarna, utrikesförvaltningen, det militära försvaret samt de affärsdrivande verken. I utredningens direktiv anförs bl. a.:

För att de sakkunniga skall få ett underlag för sin bedömning av möjlig ytterligare decentralisering inom förvaltningen bör de inledningsvis göra en detaljerad genomgång av alla de författningar och bestämmelser som reglerar uppgiftsfördelningen mellan centrala, regionala och lokala organ inom det statliga verksamhetsområdet. I samband därmed bör de sakkunniga också ta del av det material som länsberedningen tagit fram i detta avseende.

Den genomgång av länsorganens arbetsuppgifter som behövs för att förslag om decentralisering dit från centrala myndigheter skall kunna läggas fram, bör också användas som underlag för bedömningar huruvida vissa uppgifter som länsorgan nu har lämpligen bör decentraliseras till t. ex. kommunerna.

De sakkunniga bör i grova drag ange förslagens inverkan på såväl de centrala som de regionala och lokala myndigheternas personalbehov. Det bör däremot inte ankomma på de sakkunniga att redovisa mera konkreta förslag

till organisationsstruktur. Härvid bör också övervägas en vidgad förtroendemannamedverkan i de regionala myndigheternas verksamhet.

De sakkunniga bör redovisa förslag till sådana författningsändringar som föranleds av deras förslag.

Utöver vad jag nu har anfört bör de sakkunniga vara oförhindrade att ta upp andra frågor som aktualiseras under utredningsuppdraget och som har nära samband med detta.

De sakkunniga bör hålla sig underrättade om arbetet i andra utredningar som berör här aktuella frågor och samråda med dessa utredningar.

De sakkunniga bör överväga om förslagen beträffande visst sakområde lämpligen bör redovisas separat så snart arbetet med detta sakområde har avslutats.

Utredningen har presenterat ett flertal delbetänkanden. Under 1976 avgavs betänkandena "Decentralisering av beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom byggnadsverksamheten" (Ds Kn 1976:5) och "Decentralisering av beslut om utbildningsbidrag, flyttningsbidrag m. m." (Ds Kn 1976:9). Under 1977 presenterades "Decentralisering av beslut om investeringsfonder för konjunkturutjämning" (Ds Kn 1977:1), "Samordnad regional vägplanering" (Ds Kn 1977:2), "Decentralisering av beslut inom naturvården" (Ds Kn 1977:4) samt "Decentralisering av beslut om hälso- och sjukvårdens byggnadsinvesteringar" (Ds Kn 1977:6).

Utredningen planerar att under våren 1978 framlägga ett principbetänkande.

Länsdemokratikommittén (Kn 1976:04)

Länsdemokratikommittén (Kn 1976:04) tillkallades i december 1976 för att utreda frågan om vidgad länsdemokrati. Utredningen ersatte utredningen (Kn 1976:02) om den regionala samhällsplaneringens huvudmannaskap. I utredningens direktiv anförs att de nya reglerna rörande länsstyrelsens sammansättning m. m. som beslöts under 1976 kan ses som ett viktigt steg mot en vidgad länsdemokrati. I direktiven anförs vidare bl. a.:

Starka skäl talar enligt min mening för att inrikta arbetet på fortsatta partiella reformer. Det är sålunda uppenbart att mera genomgripande förändringar förutsätter ett omfattande utredningsarbete och en lång omställningsperiod för både landstingskommunerna och den statliga länsförvaltningen. Överhuvudtaget ser jag det länsdemokratiska reformarbetet mera som en fortlöpande utvecklingsprocess än som en fråga om samlade, genomgripande organisationsförändringar. Medan huvudlinjen hittills har varit att satsa på de statliga länsorganen, bör den i framtiden vara att stärka landstingskommunerna och därmed vidga utrymmet för den kommunala självstyrelsen.

Utredningsarbetet bör i första hand koncentreras till sådana frågor som har stått i förgrunden vid riksdagsbehandlingen. Reformkraven har främst gällt dels att föra fram landstingskommunerna som alternativa huvudmän för de nya uppgifter inom samhällsplaneringen som har aktualiserats under 1960-talet och dels att få till stånd en omfattande decentralisering av uppgifter från

central till regional nivå, endera till landstingskommunerna eller till statliga länsorgan. I enlighet härmed bör kommittén på ett tidigt stadium behandla den översiktliga regionala samhällsplaneringen, medan rena myndighetsfunktioner bör övervägas endast i den mån de är oundgängligen förenade med planeringsuppgifterna. Kommittén får sålunda ägna särskild uppmärksamhet åt sådana uppgifter som länsplaneringen, den regionala trafikplaneringen, naturvårdsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Kommittén bör inte begränsa sina överväganden till formella frågor om huvudmannaskap. Det från länsdemokratisk synpunkt centrala är det faktiska mått av inflytande för länsinnevånarna som åstadkoms. Förslagens konsekvenser för möjligheterna till decentralisering inom statsförvaltningen av uppgifter från central nivå till regional – vilket ämne övervägs av decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01) – bör särskilt uppmärksammas.

Länsstyrelserna har i dag det samordnande ansvaret för den regionala samhällsplaneringen, och de svarar också för huvuddelen av utredningsarbetet. Kommittén bör överväga sådana förändringar som förlägger den politiska tyngdpunkten hos landstingskommunerna. Huruvida detta förutsätter att dessa även övertar det utredningsarbete som f. n. utförs vid länsstyrelserna bör prövas särskilt. Det bör uppmärksammas att den nya ordningen för val till länsstyrelsernas styrelser ger landstingskommunerna bättre möjligheter att följa och påverka det löpande planeringsarbetet.

En allmän strävan bör vara att såvitt möjligt begränsa de personalorganisatoriska konsekvenserna av kommitténs förslag.

En viktig uppgift för kommittén blir att ange hur man skall tillgodose kravet på samordning av planeringsinsatserna vid ett ändrat planeringsansvar på den regionala nivån. Överhuvudtaget måste samspelet mellan landstingskommunerna samt regeringen och de centrala myndigheterna övervägas noga. Kommittén bör beakta att den som avgör en verksamhets omfattning och standard också bör bära kostnadsansvaret. Kommittén bör även behandla de samordningsfrågor som hänger samman med att Malmö och Göteborgs kommuner inte tillhör landstingskommuner.

En annan viktig uppgift blir att klargöra förhållandet mellan landstingskommunerna och kommunerna. Kommittén bör därför överväga om ett fortsatt reformarbete i länsdemokratisk riktning motiverar en ändrad reglering av den allmänna kommunala kompetensen. Även förhållandet mellan landstingskommunerna och kommunalförbund måste beaktas.

Kommittén bör vidare överväga om ändrade regler rörande landstingskommunernas organisation och arbetsformer är motiverade då de får nya uppgifter och ett ökat ansvar inom den regionala förvaltningen. En särskild fråga i detta sammanhang är hur förhållandet i framtiden bör utformas mellan landstingskommunerna och de landstingsvalda ledamöterna i länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser.

Arbetet bör enligt direktiven bedrivas så att ett första delbetänkande efter remissbehandling kan läggas till grund för förslag till 1978/79 års riksmöte. Under arbetet bör utredningen samråda med utredningen (Fi 1976:06) om kommunernas ekonomi, sysselsättningsutredningen (A 1974:02), decentraliseringsutredningen och utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m. m.

Enligt vad utskottet erfarit kommer utredningen att presentera sitt första delbetänkande under våren 1978.

Utredningen (Kn 1976:06) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m. m.

Denna utredning tillsattes i september 1976 och har till uppgift att överväga organisationen framför allt av länsstyrelsernas planeringsavdelningar. I direktiven anförs att länsstyrelserna sedan den senaste omorganisationen 1971 erhållit flera nya uppgifter. Förslag har dessutom i olika sammanhang lagts fram som skulle innebära ytterligare nya uppgifter för länsstyrelserna. Beträffande utredningens uppgifter anförs vidare bl. a.:

Med hänsyn till att drygt fem år har förflutit sedan länsstyrelserna omorganiserades, att planeringsavdelningen redan har många arbetsenheter och att ytterligare nya arbetsuppgifter övervägs finns det skäl att se över avdelningens uppgifter, arbetsformer och inre organisation. Detta är lämpligt för att vidmakthålla och öka effektiviteten i avdelningens viktiga funktion som samordnande organ för samhällsplaneringen. Jag föreslår därför att en utredare tillkallas med uppgift att se över organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar. Utredaren bör ägna uppmärksamhet åt stabsorganets – planeringskansliet – roll inom avdelningen och länsstyrelsen. Det undersökningsmaterial rörande planeringskanslierna som länsstyrelsernas organisationsnämnd har tagit fram bör lämnas över till utredaren för att beaktas vid översynen. Det är också angeläget att länsstyrelsens (avdelningens) samordnande roll gentemot andra regionala organ belyses. Även formerna för samarbetet med kommunerna och landstingskommunerna bör behandlas. Dessa frågor har belysts ingående i ett av riksrevisionsverket genomfört revisionsprojekt. Beträffande kommunernas och landstingskommunernas medverkan i planeringen skall förutsättas att den kan ske inom ramen för deras nu befintliga resurser. I fråga om försvarsenheten skall utgångspunkten vara att en sådan enhet alltjämt bör finnas inom planeringsavdelningen. Eftersom enheten har undersökts av försvarets rationaliseringsinstitut kan den undantas från genomgången.

Utskottet

I motionerna 1977/78:280 och 1977/78:922 tas upp frågor med anknytning till den statliga regionala samhällsförvaltningen. I motionen 280 begärs en översyn av landshövdingeämbetet. I motionen 922 föreslås att det arbete som bedrivs inom länsdemokratikommittén, decentraliseringsutredningen samt utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter skall fortsättas i en gemensam utredning.

Den regionala samhällsförvaltningens organisation har sedan början av 1960-talet varit föremål för flera utredningar. De nu aktuella utredningarna syftar till att följa upp det arbete som startade med länsdemokratiutredningens undersökningar och förslag på 1960-talet. Vissa delreformer i länsdemokratisk riktning har redan genomförts. Ännu återstår dock ett omfattande arbete med decentraliseringsfrågorna och för att skapa en arbetsfördelning mellan statliga och kommunala organ som tillgodoser behovet av att lägga beslutanderätten i viktiga frågor så nära de berörda medborgarna som möjligt. Detta arbete bedrivs nu på bred front i de tre

aktuella utredningarna.

Både länsdemokratikommittén och decentraliseringsutredningen har kommit långt i sitt arbete och planerar att under våren 1978 avlämna delbetänkanden. Utredningarna arbetar enligt sina direktiv i nära kontakt med varandra. Att i detta läge organisera om arbetet på sätt som föreslås i motionen kan enligt utskottets mening inte leda till annat än en fördröjning av väsentliga reformer på detta område. Utskottet avstyrker med hänsyn härtill motionen 922.

Landshövdingeämbetet berörs av länsdemokratikommitténs arbete. Att samtidigt med detta tillsätta en särskild utredning rörande landshövdingens ställning är inte ändamålsenligt. Utskottet avstyrker motionen 280.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen

1. avslår motionen 1977/78:922,
2. avslår motionen 1977/78:280.

Stockholm den 28 mars 1978

På konstitutionsutskottets vägnar
KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg* (s), Bertil Fiskesjö (c), Ove Karlsson (s), Lars Schött* (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist* (s), Britta Hammarbacken (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kerstin Nilsson* (s), Marianne Stålberg (s), Daniel Tarschys* (fp) och Arne Fransson* (c).

*Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av Hilding Johansson, Holger Mossberg, Ove Karlsson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kerstin Nilsson och Marianne Stålberg (alla s) som ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

I motionen 922 tas upp frågan om den regionala samhällsförvaltningens organisation. Motionärerna föreslår att det utredningsarbete som bedrivs inom länsdemokratikommittén, decentraliseringsutredningen och utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter skall samordnas. Vidare föreslås att riksdagen skall ge regeringen till känna vad som i övrigt anförs i motionen rörande den regionala samhällsförvaltningen. I motion 280 begärs en översyn av landshövdingeämbetet.

I det moderna välfärdssamhället ställs som framhålls i motion 922 nya och i många avseenden större krav på den politiska och administrativa organisationen. I Sverige liksom i flertalet andra länder har utvecklingen mot ett samhälle präglat av större social trygghet och jämlikhet inneburit att den offentliga sektorn vuxit i omfattning och fått allt större betydelse för människornas välfärd.

Den fortlöpande tillväxten av den offentliga verksamheten och även samhällslivets ökade tekniska och ekonomiska komplexitet har föranlett fortlöpande förändringar av samhällets förvaltningsorganisation. Motionärerna pekar bl. a. på förtroendemannastyrelserna vilkas tillkomst inneburit att ämbetsverken kunnat tillgodogöra sig erfarenheter och kunskaper från olika intresseorganisationer samtidigt som olika grupper vilka är särskilt berörda av en viss verksamhet fått insyn och delaktighet i den löpande förvaltningen. I ämbetsverk med uppgifter av stor betydelse för rättssäkerhet och trygghet har förtroendemannastyrelserna givits en parlamentarisk sammansättning, något som varit av vikt från demokratiska utgångspunkter. Under 1970-talet fullföljdes denna strävan genom att även länsstyrelserna erhöll en förtroendemannastyrelse i vilken partierna inom länet gavs rätt att nominera ledamöter.

Under den socialdemokratiska regeringens tid skedde samtidigt en målmedveten satsning på den kommunala självstyrelsen. En allt större del av samhällsservicen tillhandahålls av kommunerna. Denna utveckling motiveras av såväl administrativa som demokratiska skäl. Rent allmänt gäller att en decentralisering av arbetsuppgifter ökar förutsättningarna för en lokal anpassning av verksamheten, snabbare beslutsfattande och en generellt sett mer effektiv organisation. Ur demokratisk synvinkel har det varit avgörande att ett kommunalt huvudmannaskap minskar avståndet mellan beslutsfattarna och medborgarna. Människornas möjligheter att delta i samhällsarbetet och forma sin egen miljö och framtid förbättras på ett avgörande sätt vid en kommunalisering av arbetsuppgifterna. Genom kommunindelningsreformen har kommunerna fått bättre ekonomiska och administrativa resurser för en fortsatt utveckling syftande till att lägga ansvaret för viktiga samhällsuppgifter så nära människorna som möjligt – i primärkommunerna. Reformen har följts upp med olika insatser för att stärka den demokratiska beslutsprocessen i de nya kommunerna. Bl. a. ger den nya kommunallag, som den socialdemokratiska regeringen utarbetade, ökade möjligheter för kommunerna att självständigt anpassa sitt arbete till lokala krav och önskemål.

Som framhålls i motionen 922 måste emellertid önskemålet att stärka den kommunala självstyrelsen och på detta sätt lägga beslutanderätten så nära medborgarna som möjligt balanseras mot kravet på en övergripande planering och solidaritet mellan människor i olika delar av landet. I ett välfärdssamhälle av det slag som socialdemokratin eftersträvar måste medborgarna vara garanterade en viss minimistandard oavsett var i landet de

är bosatta. Statsmakterna kan inte frånhända sig ansvaret för att alla medborgare garanteras en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd. Detta övergripande ansvar måste utövas genom att statsmakterna behåller ansvaret för viss normgivning som blir bindande för kommunerna och också har ansvaret för den övergripande planeringen.

Denna målsättning – att förena önskemålet om en decentraliserad förvaltning, med goda möjligheter att arbeta under hänsynstagande till lokala förhållanden, med ett övergripande statligt ansvar för samhällsutveckligen – har föranlett en fortlöpande utbyggnad av den regionala statsförvaltningen. Inom denna har länsstyrelsen av tradition haft en central roll. Under 1970-talet har en samordning skett av de statliga insatserna på länsnivån, och länsstyrelsens ställning har stärkts, bl. a. genom tillkomsten av förtroendemannastyrelsen. En fortsatt utveckling enligt dessa riktlinjer är enligt utskottets mening nödvändig för att bevara en effektiv och rationell samhällsförvaltning som på samma gång tillgodoser kravet på lokalt inflytande och ett statligt övergripande ansvar för samhällsplanering och framtida samhällsservice.

Sedan regeringsskiftet 1976 har regeringen tagit initiativ till flera reformer som inger oro i detta avseende. Under våren 1976 beslöt riksdagen att ledamotsantalet i länsstyrelsernas styrelse skulle utökas. Samtidigt förbättrades möjligheterna för näringslivets och arbetsmarknadens organisationer att följa och påverka länsstyrelsens arbete genom att de gavs en självständig rätt att nominera vissa av ledamöterna. Den nya organisationen kom emellertid inte att tillämpas. Den borgerliga regeringen och riksdagsmajoriteten rev upp beslutet och valde i stället att låta landstingen utse ledamöterna i det statliga organ som länsstyrelsen utgör. I samband därmed togs också intresseorganisationernas rätt att nominera ledamöter till styrelserna bort, något som resulterat i att t. ex. TCO:s representation i styrelserna reducerats drastiskt.

Under hösten 1977 beslöt den borgerliga majoriteten i riksdagen i enlighet med ett regeringsförslag att landstingen skall utse styrelserna i de stiftelser som skall ersätta företagareföreningarna. Behovet av representation i dessa styrelser från arbetsmarknadsorganisationerna och från näringslivet inom länet beaktades därvid inte. Stiftelserna, som kommer att arbeta med huvudsakligen statliga medel och med uppgifter av stor betydelse för utvecklingen inom enskilda primärkommuner, gavs en sammansättning som lämnar regeringen utan inflytande över verksamheten. Även beslutet att införa en lag om kommunal skatteutjämning i Stockholms län aktualiserar ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala organ. Lagen, vilken enbart kan anses motiverad på grund av de särskilda förhållandena i Stockholmsregionen, sågs i propositionen delvis som en försöksverksamhet av intresse även för andra regioner i landet.

Dessa exempel aktualiserar enligt utskottets mening flera principfrågor av stor betydelse. Som framgår av motionen 922 krävs i det moderna välfärds-

samhället att statsmakterna och främst regeringen har möjligheter att utöva ett övergripande inflytande över samhällsutvecklingen. Detta slås bl. a. fast i den nya regeringsformen, enligt vilken regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. Länsstyrelsen är regeringens främsta företrädare i länen och därmed det organ som i det praktiska arbetet ansvarar för de viktigaste statliga uppgifterna på regional nivå. Som motionärerna framhåller skulle utan länsstyrelsen i denna roll krävas en centralisering av den statliga verksamheten. De centrala ämbetsverken och departementen skulle centralt tvingas handlägga ett stort antal ärenden som med den nuvarande ordningen kan decentraliseras. Detta skulle medföra en mer tungrodd administration och öka riskerna för beslut som med hänsyn till lokala och regionala förhållanden framstår som mindre ändamålsenliga. Denna olyckliga utveckling vore ofrånkomlig eftersom regeringen inte kan undandra sig ansvaret för samhällsutvecklingen i stort. Att delegera ett stort antal av de nuvarande statliga uppgifterna på regional nivå till andra lokala och regionala organ än de statliga skulle öka riskerna för ett slags federalism som skulle beskära regeringens och riksdagens möjligheter att styra utvecklingen under hänsynstagande till mer övergripande och riksomfattande målsättningar.

Dessa frågeställningar blir särskilt aktuella när förslag framförs att ansvaret för den regionala samhällsplaneringen skall flyttas från länsstyrelserna till landstingen. Då hotas inte endast statsmakternas möjligheter att ta ett övergripande ansvar för samhällsutvecklingen. Även primärkommunernas ställning riskerar att försvagas. Rent statsrättsligt skulle den orimliga situationen kunna uppstå att ett regionalt kommunalt organ fick ansvaret för att samordna verksamhet som bedrivs av staten. Enligt den gängse synen på den kommunala självstyrelsen har kommunerna sin kompetens delegerad från statsmakterna. Medborgarnas förtroendevalda på central nivå fastställer i princip området för den verksamhet som de förtroendevalda på lokal och regional nivå beslutar om. Att ge kommunala organ ansvaret för en samordning av uppgifter som bedrivs av statliga organ måste leda till nya och svårhanterliga kompetensavvägningar.

I den svenska debatten om den kommunala självstyrelsen har det rått enighet om principen att självstyrelsen på de två kommunala nivåerna skall vara likaberättigad. Landstingen får inte bli ett slags "överkommuner" med uppgift att i olika avseenden styra utvecklingen inom de enskilda primärkommunerna. I valet mellan en sådan utveckling och en sammanläggning av de många små primärkommunerna valdes på sin tid det senare alternativet. Motivet för detta var bl. a. att riskerna skulle öka för en urholkning av den kommunala demokratin på lokal nivå, om viktiga beslut av stor lokal betydelse fattades på den regionala nivån. De skulle då komma att fattas av förtroendevalda på längre avstånd från medborgarna än i en situation då beslutanderätten utövas av primärkommunala organ. En förändring av huvudmannaskapet för den regionala samhällsplaneringen aktualiserar liksom f. ö. även utvecklingsfondernas verksamhet i särskilt hög grad

farhågorna för en utveckling i denna riktning. En regional samhällsplanering som är värd namnet måste med nödvändighet i viss utsträckning bli styrande för de enskilda kommunerna. Med ett landstingskommunalt huvudmannaskap ges denna styrande funktion till landstingen.

Utskottet delar motionärernas farhågor för att de initiativ som den borgerliga regeringen tagit på dessa områden kan leda till konsekvenser som ingen önskar. Det är därför viktigt att nu slå fast behovet av en samlad syn på det fortsatta utredningsarbetet rörande den regionala samhällsförvaltningen. Annars hotar en mängd delbeslut, i den rikting som den borgerliga regeringens förslag syftar till, att resultera i att *den kommunala demokratin på primärkommunal nivå urholkas samtidigt som statsmakternas möjligheter att övergripande ansvara för samhällsutvecklingen försvagas.* Mot denna bakgrund finner utskottet förslaget i motionen att arbetet inom decentraliseringsutredningen, länsdemokratikommittén samt utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter skall drivas vidare i en ny utredning välmotiverat. Utskottet tillstyrker sålunda motionen och vill samtidigt framhålla att det i avvaktan på en samlad översyn av den regionala samhällsförvaltningen är nödvändigt att visa återhållsamhet med delreformer som inte kan bedömas i sitt sammanhang. Vad utskottet anfört och vad som i övrigt framhålls i motion 922 bör ges regeringen till känna.

Landshövdingeämbetet berörs av – – – (= utskottet) – – – motionen 280.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen

1. med bifall till motionen 1977/78:922 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen rörande en samordning av arbetet inom decentraliserings- och länsdemokratiutredningarna och utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter samt i övrigt rörande den regionala samhällsförvaltningen,
2. avslår motionen 1977/78:280.