



Mot.
1989/90
K612-618

Motion till riksdagen

1989/90:K612

av Olof Johansson m.fl. (c)

Länsdemokrati

Inledning

Sverige står inför stora förändringar när det gäller demokrati på länsnivå och i frågan om länens självständighet gentemot staten. Inte sedan storkommunreformens genomförande 1969–1973 har så avgörande frågor för länens organisation och beslutanderätt varit under omprövning.

Länsinvånarnas engagemang är en förutsättning för en vital debatt och en verklig demokrati. Principen i regeringsformen att all offentlig makt skall utgå från folket måste därför tas på allvar och gälla för alla beslutsnivåer.

Regeringens centraliseringssträvanden innebär en allt större maktkoncentration och därmed en minskning av länsinvånarnas självbestämmanderätt. Maktkoncentration vidgar klyftorna mellan och inom olika regioner i landet och försvårar möjligheterna till regionalt inflytande. Denna utveckling kan inte få fortgå.

Direktvalda förtroendemän på länsnivå bör ha samma inflytande som förtroendemän på riks- och kommunnivå. Det är inte tillfredsställande att den statliga myndigheten i länet, länsstyrelsen, i allt högre grad blir ansvarig för frågor av allmänpolitisk karaktär. Ansvar för sådana frågor bör ligga hos det folkvalda organet, landstinget.

Verkligheten, som den ser ut idag på den regionala nivån, visar på en rad brister. Länsstyrelserna och länsnämnderna har byråkratiserats, många gånger beroende på centrala direktiv. Ett betydande dubbelarbete förekommer beträffande de regionala frågorna. Landstingens roll ifrågasätts ibland; en del förespråkar deras avskaffande i hopp om att på så sätt lösa de organisatoriska problem som finns på länsnivå.

Bakgrund

Centerpartiet har varit pådrivande för att få till stånd en decentraliserad förvaltning och ett demokratiskt beslutsfattande i den regionala förvaltningen. Motioner innehållande dessa tankegångar behandlades av 1964 års riksdag och föranledde tillsättandet av länsdemokratiutredningen. I betänkandet (SOU 1968:47) föreslogs att landstingen skulle överta en mängd uppgifter från länsstyrelserna och andra länsorgan. Debatten som följde kom mycket att handla om centralisering – decentralisering.

I början av 1970-talet försämrades det länsdemokratiska klimatet. Genomförandet av kommunindelningsreformen och den intensiva debatten om den fysiska riksplaneringen bidrog till detta. Den partiella länsstyrelse-reform som genomfördes 1970 förändrade inte i någon större utsträckning denna bild.

Samma år inleddes ett utredningsarbete med syfte att slutgiltigt utforma den regionala självstyrelsen. Resultatet, i princip ett avvisande av en länsdemokratisk reform, kom till uttryck i länsberedningens betänkande från 1974 (SOU 1974:84). Fyra av länsberedningens ledamöter, däribland centerpartiets ledamot, uttalade att en fullt utbyggd länsdemokrati var ett angeläget politiskt mål. De menade vidare att landstingskommunerna borde överta huvudmannaskapet för samordnings- och planeringsuppgifterna på regional nivå.

I och med regeringsskiftet 1976 fick länsdemokratifrågorna ny aktualitet. I proposition 1976/77:19 framlades ett lagförslag om en helt ny sammansättning av länsstyrelsens styrelse, vilket antogs av riksdagen.

Den s.k. länsdemokratikommittén förespråkade i sitt betänkande (SOU 1982:24) en vidgad länsdemokrati. Kommitténs främsta målsättning var att få till stånd en ökad decentralisering och att avveckla den statliga detaljkontrollen. För att nå dithän skulle landstingens roll stärkas liksom samverkan mellan olika regionala organ.

Framför allt socialdemokraterna har varit negativa till den typ av länsdemokrati som centerpartiet förespråkar. De menar bl. a. att det är viktigt att regeringen ges ett direkt inflytande över samhällsverksamheten också på det regionala planet. Man varnar för en typ av federalism som kan minska möjligheterna till central styrning. Efter den socialdemokratiska regeringens tillträde hösten 1982 betonades att länsstyrelsernas roll måste stärkas och att länsförvaltningen måste bli effektivare och bättre samordnad.

I december 1983 gav regeringen statskontoret i uppdrag att utforma ett förslag till en samordnad statlig länsförvaltning. Syftet med den försöksverksamhet som kom att anordnas i Norrbottens län var att finna nya former för organisationen av länsförvaltningen för att få den effektivare och bättre samordnad. Någon genomgripande utvärdering av detta försök har inte skett.

Centerpartiet har fortsatt att i riksdagen driva frågan om vidgad länsdemokrati. I kommittémotionen (1988/89:K247) framhölls sålunda att förtroendemannainflytandet i länen måste stärkas, vilket bl. a. skulle kunna ske genom att landstingen får utökade befogenheter.

I en partimotion från centerpartiet med anledning av proposition 1988/89:154 om samordnad länsförvaltning framfördes också utförliga argument för länsdemokrati.

Regeringens viljeinriktning har däremot varit att stärka det statliga inflytandet på regional nivå. Det visar den ovan nämnda propositionen och det beslut som mot vårt avstyrkande antogs av riksdagen. Något intresse att förstärka landstingens ställning som länsparlament och samordnande organ finns således inte från socialdemokratiskt håll. Stödet från övriga partier har varit splittrat och svagt. Bakom 1989 års beslut stod socialdemokraterna, folkpartiet, moderaterna och vpk.

Centerpartiets förslag till verklig länsdemokrati

Styrelsesystemet på länsplanet – den regionala nivån – skiljer sig markant från vad som gäller i övrigt. För beslut som skall gälla riket som helhet finns riksdag och regering med underordnade ämbetsverk för verkställighet av besluten.

I primärkommunerna finns kommunfullmäktige och kommunstyrelse samt nämnder. På länsplanet däremot råder en annan ordning med två parallella beslutsorgan – länsstyrelse och landsting – som båda har övergripande uppgifter. Länsstyrelsen är det äldsta organet som med landshövdingen i spetsen länge tjänstgjort som centralmaktens förlängda arm i länet.

När ett folkvalt regionalt organ, landstinget, tillkom ifrågasattes inte det fortsatta behovet av det statliga organet, länsstyrelsen. Landstingets roll kom att begränsas till uppgifter inom främst sjukvården.

Styrelsesystemen på länsplanet har som ovan nämnts utretts i många olika sammanhang och en rad delreformer har som ovan nämnts genomförts. Dessa delreformer har dock inte utgått ifrån någon helt förutsättningslös analys av hur styrelsesystemet bör vara utformat. Utgångspunkten har i stället varit att det skall finnas kvar två regionala organisationer, landsting och länsstyrelse.

Den offentliga verksamheten har expanderat kraftigt under efterkrigstiden. Så har även skett på den regionala nivån. Ett uttalat syfte med olika reformer har också varit att decentralisera uppgifter till den primärkommunala och regionala nivån.

Vad gäller fördelningen av uppgifter mellan länsstyrelse och landsting har de formulerade handlingslinjerna varit synnerligen oklara. Helt allmänt har det talats mycket om att öka det demokratiska inflytandet över verksamheten. I realiteten har förändringarna främst inneburit att statens uppgifter på regional nivå vidgats genom att nya ansvarsområden tillagts länsstyrelsen.

Länsstyrelsens uppgifter har vidare förändrats på ett viktigt sätt. Länsstyrelsen är inte längre i första hand ett statligt förvaltningsorgan i traditionell mening. De rent förvaltningsmässiga och rättsvårdande uppgifterna har snarast minskat genom inrättandet av länsrätter och länsstatmyndigheten.

I stället har länsstyrelsen blivit ett slags allmänpolitiskt organ. Expansionen av styrelsens arbetsuppgifter har framför allt skett inom områden som rör samhällsutvecklingen i stort, exempelvis samhällsplanering och miljövård.

I takt med dessa förändringar har också vissa förändringar av styrelseformen genomförts. Styrelsen som tidigare var en ren ämbetsmannastyrelse består numera av landshövdingen samt ledamöter utsedda av landstingen.

Något egentligt forum för ett folkligt inflytande över länsstyrelsens arbete har dock inte lekmannastyrelsen blivit. Det har saknats en naturlig återknytning till det folkvalda organet, landstinget, för debatt och ansvarutkrävande. Skälet härtill har angetts vara bl.a. att länsstyrelsen fullgör statliga uppgifter.

Tendensen under senare år tycks för övrigt ha varit att lekmannastyrelsens uppgifter inskränkts och att de reella beslutsfunktionerna i allt större utsträckning lagts på landshövding och tjänstemän.

Även inom det direkt folkvalda organet, landstinget, har en expansion av verksamheten ägt rum. Men den har i allt väsentligt skett genom att traditionella uppgifter framför allt inom sjuk- och hälsovård ökat. En utvecklingstendens har dock varit att man även inom landstinget tar upp andra för länet övergripande frågor till debatt. I vissa fall har också nya arbetsuppgifter tillkommit, t.ex. vad gäller trafikförsörjningen.

Allmänt sett kan dock landstingets framtid betraktas som osäker med hänsyn till den utveckling som är på gång och den debatt som förts. Allmänpolitiska uppgifter som rör länet som helhet har i första hand lagts på den statliga länsstyrelsen.

I den allmänna debatten har framförts förslag om en ny storkommunreform som skulle reducera antalet kommuner till 70-80. Dessa mycket stora kommuner skulle kunna ta över alla de uppgifter som nu ligger på landstinget. Kvar som regionalt styrelseorgan skulle därmed finnas den statliga länsstyrelsen.

Detta är en utveckling som enligt vår mening är olycklig och som därför bör stoppas. Utvecklingen bör i stället ledas i motsatt riktning.

Ökad länsdemokrati

Att bevara det folkvalda regionala organet, landstinget, är givetvis inget självändamål. Det finns dock enligt vår mening starka sakliga skäl inte minst ur demokratisk synpunkt att ha kvar landstinget och att även vidga dess kompetens.

Det finns ingen motsättning mellan denna syn och strävan att slå vakt om och förstärka även den primärkommunala självstyrelsen. Statliga uppgifter bör decentraliseras till såväl kommuner som landsting. De uppgifter som gäller länet som helhet bör ligga hos landstinget.

Detta är ett bättre alternativ än tanken att bilda ännu större kommuner. Kommunerna är redan nu i många fall alltför stora. Ett uttryck för detta är alla de olika försök som görs med kommunstyrelsen. En ny storkommunreform skulle med all säkerhet leda till ytterligare mera långtgående uppdelningar inom kommunens ram. Nya administrativa nivåer skulle därigenom återigen uppstå.

Vad som i stället bör övervägas är hur styrelsesystemet skall vara organiserat på länsplanet. Att det bör finnas åtminstone ett organ med ett övergripande ansvar tycks alla vara överens om. Enligt vår mening bör detta organ vara det folkvalda landstinget. Detta är det bästa sättet att säkerställa ett demokratiskt inflytande och en öppen debatt om länets angelägenheter.

En fortsatt utveckling av länsstyrelsen på det sätt som länge varit på gång och som ytterligare accentuerats genom beslutet hösten 1989 innebär i första hand att centrala organ med regeringen i spetsen stärker greppet över regionerna. Det är således en utveckling som går stick i stäv med det ofta uttalade syftet att stärka det direkta folkliga inflytandet.

En grundlig genomgång av länsstyrelsens uppgifter bör avgöra i vad mån det fortfarande, inom t.ex. rättsvården, finns behov av ett särskilt extra statligt organ. Mycket talar för att dessa uppgifter kan läggas på andra organ.

Landstinget ett länsparlament

Huvudparten av de övriga uppgifter som länsstyrelsen nu har bör överföras till landstinget. Därmed skulle uppnås inte bara ett ökat demokratiskt inflytande över länets angelägenheter utan också en enklare och effektivare administration. Mycket av det dubbelarbete som nu sker i länen skulle försvinna. Detta skulle också medföra stora besparingar.

Det sägs ibland att en länsdemokrati av det slag som vi förordar skulle leda till ett sönderbrytande av enhetsstaten och upprättande av en federal statsbildning. Detta är ett egendomligt resonemang som bygger på en serie missförstånd.

Landstinget skulle naturligtvis liksom hittills vara bundet av den lagstiftning som riksdagen beslutar om. Att landstinget inom denna ram får vidgade uppgifter har ingen annan statsrättslig innebörd än den självstyrelse som nu gäller för primärkommunerna.

Utöver vad som nämnts ovan finns det ytterligare skäl som talar för en förändring av länsförvaltningen. Några exempel kan nämnas:

- den ökande centraliseringen och byråkratiseringen av beslutsformerna inom länsstyrelsen
- den statliga länsförvaltningens starka expansion
- regeringens alltmer tydliga strävan till centralstyrning av länens förvaltning
- länsinvånarnas berättigade krav på reellt medinflytande i frågor som rör deras miljö och övriga levnadsvillkor
- beslutsfattandet måste vara decentraliserat så att frågorna kan avgöras så nära folket som möjligt, dvs. i närhet mellan väljare och valda
- det ökade kravet på rättssäkerhet som också gör sig gällande på regional nivå, bl.a. genom att det måste bli enklare för medborgarna att komma till rätt forum med sina ärenden

En helhetssyn måste ovillkorligen finnas för att länsförvaltningens problem skall kunna lösas på ett systematiskt och väl genomtänkt sätt.

- rationalisering och samordning av den regionala förvaltningsapparaten
- demokratisering av de beslutande regionala instanserna

Åtgärdsprogram

För att genomföra nyordningen med länsparlament krävs mer genomgripande och konkreta åtgärder, som att:

- länsstyrelserna avskaffas och därmed även det regionala dubbelstyret. Samma styrelseformer som gäller på kommunal- och riksplanet bör gälla även på länsplanet
- de folkvalda landstingen ges rollen som länsparlament och övertar större delen av de nuvarande länsstyrelsernas och länsnämndernas uppgifter
- landstingen själva inom givna legala ramar får besluta om sin egen organisation och sina egna arbetsformer liksom om hur länsförvaltningen i övrigt skall skötas
- arbetsuppgifterna för landstingen och kommunerna vidgas genom att statliga uppgifter flyttas över från central nivå till dessa organ

- en ny "landstingsstyrelse" bildas som länets styrelse
- länsnämnderna inordnas under den nya landstingsorganisationen, varigenom ett parlamentariskt ansvar kan utkrävas av de beslutsfattande
- ett samrådsförfarande införs mellan de statliga myndigheterna och länsparlamentet i frågor som berör länet.

Mot. 1989/90
K612

Sammanfattningsvis kommer de förändringar vi föreslagit att leda till att lekmanamedverkan i olika styrelser och nämnder får ökad betydelse.

En verklig länsdemokrati bygger på närhet och självstyre. Som framgått av vad vi anfört i motionen anser vi att en genomgripande förändring bör genomföras på länsplanet syftande till ökad länsdemokrati. Självstyrelsen i kommunerna skulle inte hotas därav. Tvärtom skulle den demokratiska processen vitaliseras och stärkas i alla led.

En parlamentarisk utredning bör tillsättas för att utarbeta förslag om detta.

Hemställan

Med hänvisning till vad i motionen anförts hemställs

att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppgift att utarbeta förslag om införande av länsdemokrati.

Stockholm den 19 januari 1990

Olof Johansson (c)

Karl Erik Olsson (c)

Bertil Fiskesjö (c)

Gunnar Björk (c)

Pär Granstedt (c)

Karin Israelsson (c)

Per-Ola Eriksson (c)

Görel Thurdin (c)

Karin Söder (c)

Gunilla André (c)

Börje Hörnlund (c)

Agne Hansson (c)

Larz Johansson (c)