Nr 965

av herr Fälldin m. fl.
om vidgad länsdemokrati.

Frågor om en fördjupad demokrati genom ökad insyn, vidgat medinflytande för de enskilda människorna och förstärkt lekmannastyre inom förvaltningen har under senare år alltmer trängt i förgrunden för den politiska debatten. Kraven i denna riktning får ses som en naturlig följd av samhällets alltmer invecklade struktur och de starka centraliserings- och byråkratiseringstendenser som gör sig gällande. Ett positivt gensvar på dessa krav förutsätter delvis djupgående förändringar i samhällsuppbyggnaden. Det är ofrånkomligt att dessa reformer i stor utsträckning måste inriktas på en förstärkning av den kommunala självstyrelsen på dess båda nivåer, den lokala och den regionala. Särskilt naturligt har det varit för centerpartiet, som betraktar ett decentraliserat samhälle som ett riktmärke för sina politiska strävanden, att värna om den kommunala självstyrelsen, vilken utgör den verkliga decentraliseringen i vårt samhällsliv.

Krav på väsentlig utbyggnad av den folkliga självstyrelsen på det regionala planet har rests från centerhåll sedan början av 1960-talet. Dessa strävanden mötte till en början ett positivt intresse. Under de senaste åren har emellertid utvecklingen tenderat att gå i motsatt riktning. Det är därför ofrånkomligt att upprepa de grundläggande kraven.

Den regionala organisationen

Samhällsarbetet på länsplanet har fått allt större betydelse under de senaste årtiondena. Länet som administrativ enhet har blivit väsentligare. Detta visas redan av den mängd länsutredningar som förekommit under efterkrigstiden. I centrum för intresset har stått samhällsplaneringen på den regionala nivån.

Huvuddelen av samhällsuppgifterna på länsplanet handhas traditionellt av statliga förvaltningsorgan, främst länsstyrelsen och vid dess sida länsnämnderna och de s. k. länsexperterna. Länsnämnderna tillskapades främst under 1940- och 1950-talen i samband med att samhället fick nya och ökade uppgifter, bl. a. inom arbetsmarknadspolitiken, bostadsbyggandet och vägväsendet. De är lekmannanämnder, vilkas ledamöter utses av regeringen och/eller landstingen. Det senare har med åren blivit allt vanligare.

Den statliga länsförvaltningen har kommit att kännetecknas av en

betydande splittring. De olika sektorerna har endast i mycket begränsad utsträckning varit samordnade med varandra. Både länsnämnderna och länsexperterna har i första hand sorterat under olika centrala ämbetsverk, fått sina riktlinjer från dessa och som regel varit mera bundna vid dem än vid länsstyrelsen. Genom 1970 års partiella länsförvaltningsreform gavs länsstyrelserna en starkare ställning. Ett huvudsyfte var att få till stånd en bättre samordning och skapa förutsättningar för en aktiv samhällsplanering på det regionala planet.

Landstingen är den folkliga självstyrelsens organ på länsplanet. Deras befogenheter är enligt landstingslagen i princip vidsträckta men har i praktiken huvudsakligen kommit att avse hälso- och sjukvården. Av landstingens nettokostnader på driftbudgeten år 1969 svarade hälso- och sjukvården för 84,1 %, undervisning och vård av psykiskt efterblivna för 6,2 %, undervisnings- och bildningsverksamhet för 4,5 %, social verksamhet för 2,2 % och övriga uppgifter (utöver egen administration) för 0,4 %.

Frågan om att ge landstingen vidgade uppgifter har länge varit aktuell. Under 1960-talet överfördes mentalsjukvården dit från staten, och lagändringar genomfördes för att göra landstingen bättre ägnade för nya uppgifter. Behovet av kommunalt samarbete över kommungränserna har också ökat och ställt landstingen mera i förgrunden för debatten än tidigare, särskilt i storstadsområdena. Alla de gamla landstingsfria städerna har inträtt i landsting utom Göteborg och Malmö, och på båda dessa håll pågår utredningar i detta syfte. Landstinget i Stockholm har genom speciallagstiftning fått vidare befogenheter än övriga och övertagit viktiga uppgifter som normalt handhas av primärkommuner, bl. a. kollektivtrafiken.

Länsutredningar under senare år

En kort överblick bör i detta sammanhang göras över de viktigare av de länsutredningar som förekommit under senare år.

Vissa förberedande undersökningar verkställdes av 1959 års länsindelningsutredning och 1961 års storstadsutredning. En närmare prövning av frågan om den framtida länsindelningen uppdrogs 1963 åt en ny utredning. Speciella utredningsuppdrag om de regionala problemen i de tre storstadsområdena gavs 1962 beträffande Göteborg, 1964 beträffande Malmö och slutligen 1968 beträffande Stockholm, sedan staden och landstinget nått enighet om ett samgående. En översyn av den statliga länsförvaltningen i dess helhet uppdrogs 1961 åt länsförvaltningsutredningen. Ur denna utbröts frågan om skatteförvaltningen 1964 till en särskild landskontorsutredning. Frågeställningen vidgades vid samma tid till att även omfatta den kommunala självstyrelsen på regional nivå. Landstingsutredningen tillkallades 1962 för att pröva landstingens organisation och verksamhetsformer. Länsdemokratiutredningen

fick efter riksdagsbeslut 1964 i uppdrag att, med anknytning till den allmänna författningsfrågan, dra upp riktlinjer för hur den regionala och lokala självstyrelsen och demokratin borde utformas på bästa sätt. Slutligen bör även erinras om frågan om ändrad primärkommunal indelning, kommunalrättskommitténs utredningsuppdrag rörande bl. a. den kommunala kompetensen och de specialutredningar som förekommit på olika sektorer av samhällsverksamheten, bl. a. om polisväsendets förstatligande och om överförande av provinsialläkarväsendet och mentalsjukvården till landstingen.

En viktig beslutssituation inträdde 1967—1968 i och med att länsindelnings-, länsförvaltnings-, landskontors- och länsdemokratiutredningarna framlade sina slutbetänkanden. Fortsatt utredningsarbete bedrivs sedan 1970 genom länsberedningen.

Kommunförankring eller länsdemokrati?

De grundläggande principfrågorna rörande den regionala förvaltningens framtida utformning ställdes på sin spets genom länsförvaltningsutredningens och länsdemokratiutredningens förslag. De följde två olika linjer. Det första innebar att den statliga länsförvaltningen skulle ges en viss kommunal förankring. Det andra innebar att huvuddelen av samhällsuppgifterna på det regionala planet skulle överföras till en kommunal självstyrelseorganisation.

Länsförvaltningsutredningens förslag innebar att länsstyrelsen skulle bli huvudman för den översiktliga samhällsplaneringen för länet och ledas av en styrelse bestående av, förutom länschefen, tio ledamöter. Av dessa skulle sex utses av landstinget och fyra av regeringen. Landstingets val av ledamöter skulle ske efter det regeringen utsett ledamöter. Härigenom skulle förebyggas »risken för att en av landstinget avsedd balans i politiska och andra avseenden rubbas i efterhand» (SOU 1967: 20 s. 157). Som ett alternativ hade utredningen prövat att låta landstinget utse samtliga tio ledamöter.

Länsdemokratiutredningen var, till skillnad mot länsförvaltningsutredningen, inte bunden vid gällande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun. Kärnpunkten i dess förslag var som nämnts att huvuddelen av samhällsuppgifterna på länsplanet, framför allt planeringsuppgifterna, skulle föras över till landstingen eller motsvarande regionkommun. Denna länsdemokratiska tanke hade första gången framförts i centermotioner 1963 av Sven Sundin och Gustafsson i Kårby m. fl. De upprepades i mera utarbetad form 1964 av väsentligen samma motionärer och föranledde då ett riksdagsbeslut om utredning. Detta beslut fattades enhälligt.

Landstinget skulle enligt länsdemokratiutredningens förslag vara obligatoriskt ansvarigt för en översiktlig länsplanering. Bland de statliga förvaltningsuppgifter som skulle överföras till landstingen må nämnas

de statliga länsorganens funktioner inom skolväsende, bostadsförsörjning och socialpolitik. Länsbostadsnämnd, länsskolnämnd, länsarkitekt m. fl. skulle föras in under landstinget. Vidare skulle lokaliseringsfrågorna, naturvårdspolitiken och fastställelse av byggnadsplaner enligt byggnadslagen bli landstingsfrågor. Däremot skulle vissa uppgifter, i fråga om vilka riksintresset dominerar, t. ex. arbetsmarknadspolitiken, förbli statliga, liksom länsstyrelsens rättsvårdande uppgifter skulle kvarstå.

Grundtanken bakom förslaget om vidgad länsdemokrati är att vidga den folkliga självstyrelsen, trygga ett från demokratiska synpunkter tillfredsställande medborgarinflytande och över huvud tillse att handhavandet av väsentliga samhällsuppgifter sker under demokratisk kontroll och direkt politiskt ansvar inför medborgarna i val. Lekmannamedverkan i länsstyrelsen framstår väl från denna utgångspunkt som ett framsteg i förhållande till tidigare ordning men inte som någon ersättning för en verklig länsdemokrati. Det blir i stället fråga om två alternativ. Länsdemokratiutredningen belyste genom en undersökning hur lekmännen i länsnämnderna fungerat dittills och visade att de, framför allt genom att både samband med partiväsendet och politiskt ansvarsutkrävande saknades, mera blivit passiva och registrerande än aktivt ledande och uttryck för ett verkligt medborgarinflytande.

Den partiella länsförvaltningsreformen 1970

Vid remissbehandlingen reagerade som väntat de statliga myndigheterna i stort sett negativt och landstingen över lag positivt på länsdemokratiutredningens förslag. Den primärkommunala opinionen var delad, men flertalet kommuner ställde sig positiva. I Svenska kommunförbundets styrelse framkom delade meningar, varvid reservanterna ställde sig mera odelat positiva än majoriteten. Även denna förklarade sig emellertid beredd att medverka till det fortsatta utredningsarbete som länsdemokratiutredningen förutsatt.

Att bedömningarna skiftade på primärkommunalt håll berodde väsentligen på olika uppfattningar om förslagets konsekvenser för förhållandet mellan landstingen och primärkommunerna. Länsdemokratiutredningen ville lämna den primärkommunala kompetensen obeskuren men ge landstingen övergripande planeringsfunktioner och ökade befogenheter att komplettera primärkommunala insatser. Utredningen framhöll att ett genomförande av dess förslag minskade skälen för den pågående kommunindelningsreformen och betonade att denna enligt riksdagens beslut skulle genomföras på frivillig väg. Det fick därför uppfattas som ett ställningstagande i fel riktning från länsdemokratisk synpunkt, då riksdagsmajoriteten 1969 beslöt att frångå frivilligprincipen och genomföra indelningsreformen genom speciell lagstiftning.

Inte heller den partiella länsförvaltningsreform som beslöts 1970 och genomfördes 1971 följde länsdemokratiutredningens principer. I enlig-

het med länsförvaltningsutredningens förslag gjordes länsstyrelserna till huvudmän för den regionala samhällsplaneringen, och lekmannastyrelser infördes. Emellertid följdes inte heller länsförvaltningsutredningens förslag fullt ut. Sålunda beslöts att fem ledamöter skulle utses av regeringen, varigenom den avsedda majoriteten för de landstingsvalda gick förlorad. Vidare blev ordningen för val av ledamöter i länsstyrelserna den omvända mot vad utredningen föreslagit.

Genom att regeringen fått utse ledamöter efter landstinget har den risk för felaktig politisk sammansättning uppkommit som utredningen ville undvika. Man kan också i efterhand konstatera att regeringen utnyttjat den möjlighet att avgöra de politiska majoritetsförhållandena inom styrelserna som härigenom öppnats. Detta handlande har av civilministern försvarats med att regeringen har ett legitimt intresse att tillse att dess intentioner blir följda inom länsstyrelserna. Oavsett hur man ställer sig härtill får man konstatera att reformen avlägsnat sig inte oväsentligt från de länsdemokratiska principerna och t. o. m. från länsförvaltningsutredningens förslag. Önskemålen om statlig styrning har dominerat på den länsdemokratiska tankens bekostnad.

Centerpartiet, som anslutit sig till grundprinciperna i länsdemokratiutredningens betänkande, motsatte sig inte 1970 års reform i och för sig utan bedömde den som i vart fall ett framsteg i förhållande till rådande ordning.

Länsberedningen

Redan mindre än två veckor efter det remisstiden utgått för länsdemokratiutredningens betänkande klargjordes vissa riktlinjer för det fortsatta handlandet i ett anförande av civilministern inför Svenska landstingsförbundets kongress år 1969. De olika utredningarna borde »sammanfattas, kompletteras och fullföljas genom någon form av fortsatt beredningsarbete». Det framgick att primärkommunernas förbättrade förutsättningar efter indelningsreformens genomförande och statsmakternas ansvar främst för den ekonomiska politiken skulle komma mera i förgrunden än de länsdemokratiska principerna.

Detta har klargjorts genom direktiven för 1970 års länsberedning. Två utgångspunkter anges där för arbetet. Den första är att »primärkommunerna även framdeles skall svara för betydelsefulla samhällsuppgifter och i ökad utsträckning kunna medverka i samhällsbyggandet». Den andra är »statsmakternas självklara ansvar för bl. a. den samhällsekonomiska balansen, för sysselsättnings-, lokaliserings- och näringspolitiken, för att medborgarna i olika delar av landet får leva under så långt möjligt likvärdiga förhållanden och därmed också för den regionala utvecklingen». Med dessa utgångspunkter bör beredningen »överväga fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun». Efter sådana principiella överväganden bör beredningen »gå

in på frågan om dels uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn mellan primär- och sekundärkommuner, dels uppgiftsfördelningen inom den statliga sektorn mellan centrala och regionala organ».

Det sist citerade uttalandet, vilket framstår som det mest konkreta uttrycket för beredningens uppgifter, kan föranleda tvekan om beredningen alls har befogenhet att föreslå egentliga förändringar i uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. I vart fall kan det anses tveksamt om länsdemokratiutredningens principförslag kommer att »kompletteras och fullföljas» — för att citera det förutnämnda anförandet — inom ramen för dessa direktiv. Det måste understrykas att länsdemokratiutredningen själv betonade att dess betänkande hade karaktären av ett principförslag och att ytterligare specialutredningar måste genomföras.

Över huvud fäster man sig vid att landstingen knappast nämns i länsberedningens direktiv. Det medges att det trots primärkommunernas förstärkning »alltjämt kommer att finnas uppgifter som lämpligen bör ligga inom den kommunala sektorn men som inte heller de nya kommunerna var för sig kan bemästra». Det bör därför övervägas dels vilka former för interkommunal samverkan som är mest ändamålsenliga, dels om uppgifter bör kunna helt eller delvis överlåtas till landstingen. Frånsett att landstingen framhålls som ett slags tveksamt sistahandsalternativ bör det erinras om att länsdemokratiutredningen tänkte sig en utbyggnad av landstingen genom överförande av uppgifter från staten, inte från primärkommunerna.

Vissa andra utredningsinitiativ m. m.

Eftersom *förhållandet mellan landstingens och primärkommunernas befogenheter* visats vara en av kärnpunkterna i den länsdemokratiska problematiken bör det nämnas, att kommunalrättskommittén år 1965 fick ett utredningsuppdrag som berörde denna fråga. Bakgrunden var den förut nämnda utvecklingen mot ett vidgat kommunalt samarbete i storstadsregionerna. I tilläggsdirektiven antecknades att frågan aktualiserats om inte landstingen skulle kunna svara framför allt för »planering och samordning i fråga om bebyggelsen, bostadsförsörjningen, vatten- och avloppsledningar, naturvården och lokaltrafiken». Kommittén borde därför undersöka om en befogenhet att vidta åtgärder, som hänför sig till en del av landstingskommunen, lämpligen kunde inrymmas i den landstingskommunala kompetensen.

Kommittén har slutfört sitt arbete helt nyligen med betänkandet Kommunal kompetens (SOU 1971: 84). I detta (s. 19—20) har kommittén i den här aktuella delen hänvisat till den speciallagstiftning som genomförts för Stockholm och till länsberedningens uppdrag samt förklarat att den »sett det som ändamålslöst att i betänkandet ingå på frågor om ändringar i den landstingskommunala kompetensen». Utan att gå närmare in på sakfrågan kan man konstatera att den ifrågasatta

kompetensutvidgningen avsåg att göra landstingen mera funktionsdugliga för regionala samordnings- och planeringsuppgifter och att ett fullföljande av länsdemokratiutredningens principförslag förutsätter bl. a. en specialutredning om den primär- och sekundärkommunala kompetensen. Från denna synpunkt är det anledning att beklaga att utredningsuppdraget inte fullföljts.

En huvudfråga för den kommunala självstyrelsen är i dag *den kommunala ekonomin*. Med anledning bl. a. av centermotioner har riksdagen 1969 och 1971 begärt utredning av hithörande frågor. Framställningarna har bl. a. lett till att en utredning om den kommunala ekonomin tillsattes i slutet av 1971. Det är av intresse i detta sammanhang att ta del av vad direktiven för den senare utredningen innehåller beträffande landstingen.

En huvuduppgift för utredningen blir att pröva frågan om »en begränsning av den kommunala beskattningsrätten», alternativt en »begränsning av den kommunala expansionen genom fysiska regleringar eller en kvantitativ reglering av lånefinansieringen». I detta sammanhang erinrar finansministern om att landstingen och primärkommunerna var för sig har en självständig beskattningsrätt och pekar på att landstingens expansion svarat för en väsentlig del av den kommunala sektorns ökning under senare år. Det kan inte uteslutas, framhåller finansministern, att denna expansion delvis beror på »att man tillerkänt huvudmännen för i stort sett ett enda konsumtionsområde — nämligen hälso- och sjukvården — en självständig beskattningsrätt». Kommittén bör därför undersöka »vilka samordningsformer som är möjliga för att vid den primär- och landstingskommunala utdebiteringen åstadkomma en effektivare avvägning mellan olika kommunala konsumtionsändamål och en för hela det kommunala området överbryggande utgiftsprövning».

Utan att heller på denna punkt gå närmare in på sakfrågan kan man konstatera att direktiven står främmande för den länsdemokratiska tanken. De utgår från landstingen som huvudmän väsentligen för hälso- och sjukvård och åsyftar att begränsa deras ekonomiska handlingsfrihet. Det bör framhållas att en av de viktigaste specialutredningar, som länsdemokratiutredningen förutsatte, skulle avse just den kommunala ekonomin. Om detta ges ingen antydan i de nu givna kommittédirektiven.

Slutligen bör i detta sammanhang erinras om de *initiativ till en aktiv regional samhällsplanering* som tagits under de senaste åren. En sådan planering förutsattes vid 1964 års beslut om lokaliseringspolitiken. Detta följdes av 1972 års beslut om fysisk riksplanering och regionalpolitiskt handlingsprogram. Det har förut nämnts att den partiella länsförvaltningsreformen 1970 hade till huvudsyfte att samordna och förstärka den regionala planeringen med de statliga länsstyrelserna som huvudmän.

Vad som i detta sammanhang måste framhållas är planeringens be-

tydelse för den kommunala självstyrelsen. Svenska stadsförbundet riktade redan på sin kongress år 1966 en vädjan till statsmakterna att forma den regionala samhällsplaneringen till en kommunal självstyrelseuppgift. Om så ej sker, uttalade kongressen, »kommer det väsentliga element i det svenska folkstyret, som den kommunala självstyrelsen utgör, successivt att urholkas och på längre sikt i väsentliga stycken gå förlorat». Uttalanden av samma innebörd har gjorts av Svenska kommunförbundet bl. a. i remissyttrandena över länsförvaltnings- och länsdemokratiutredningarna.

Riskerna för att den kommunala självstyrelsen kommer i kläm utvecklades också på kongressen 1969 av den socialdemokratiske förbundsordföranden Hjalmar Mehr: »Ju mer det reella inflytandet glider över på statlig nivå, desto mer försvagas det kommunala greppet inte bara över planeringen utan även över genomförandet liksom över investeringar, skatter och finanser, över huvud taget över möjligheterna till egna prioriteringar. Det är en trängande uppgift att finna formerna för att hävda de kommunala intressena.» Vid sin avgång vid kongressen år 1971 upprepade herr Mehr än en gång, att de nya planeringsmekanismerna innebär risker för en konfrontation mellan rikspolitiska och kommunalpolitiska intressen och att den kommunala självstyrelsens innehåll och status då är i fara.

Dessa uttalanden av Svenska kommunförbundet och dess främsta företrädare är värda att hållas i minnet inte bara vid ställningstagandet till länsdemokratitanken som sådan utan också vid bedömningen av förbundets och primärkommunernas svar på länsdemokratiutredningens principförslag. Desamma som uttryckte betänkligheter inför att ge landstingen vidgade befogenheter har alltså uttalat lika starka farhågor inför den ökade statliga styrningen.

Riksdagsmajoriteten för länsdemokrati 1972

Det finns alltså en rad omständigheter under de senaste åren som pekar på att länsdemokratialternativet riskerar att komma åt sidan i det fortsatta reformarbetet: kommunindelningsbeslutet 1969, den partiella länsförvaltningsreformen 1970, direktiven för länsberedningen samma år, kommunalrättskommitténs betänkande och direktiven för den kommunaltekniska utredningen 1971 samt utvecklingen av en regional planering i statlig regi. Mot denna bakgrund har det framstått som angeläget att upprepa kraven på ett fullföljande av länsdemokratitanken. Vid 1972 års riksdag vanns också riksdagsmajoriteten för dessa krav. Med anledning av bl. a. en partimotion av centerpartiet beslöt riksdagen göra en framställning till regeringen om att länsberedningens arbete skall inriktas på en vidgad länsdemokrati.

Regeringen har inte vidtagit någon annan åtgärd med anledning av riksdagens framställning än att denna överlämnats till länsberedningen.

Några nya direktiv har sålunda inte utfärdats. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att åter aktualisera frågan.

Huvudfrågor i detta sammanhang

Utarbetande av en länsdemokratisk modell förutsatte flera specialutredningar. Det finns anledning att peka på några av de viktigaste principfrågor som måste övervägas. En sådan gäller *förhållandet mellan staten och landstingen*. I debatten om länsdemokratin har vid olika tillfällen framskymtat farhågor för att en utökning av landstingens befogenheter skulle kunna medföra en utveckling i federalistisk riktning. Redan i 1964 års utskottsbetänkande avvisades tanken på en sådan utveckling som orealistisk. Betänkligheter av denna art utgjorde alltså inget hinder för riksdagens initiativ. Länsdemokratiutredningen fastslog också i sitt betänkande att sådana farhågor saknar grund (SOU 1968: 47, s. 129). I en till betänkandet fogad promemoria om offentligrättsliga konsekvenser av en vidgad länsdemokrati framhölls också (s. 292) att avståndstagande från federalistiska tankegångar måste sägas »vara något av en överloppsgärning med tanke på de starka krafter i samhället som verkar för en allt starkare centralisering». Utredningen redovisade de styrningsmedel som staten utarbetat för att påverka utvecklingen inom kommunerna och framhöll att möjligheterna till sådan styrning formellt sett är närmast obegränsade även i ett länsdemokratiskt system. Emellertid är det uppenbart att problemen blir helt andra inom ett sådant system än vid en ordning som den nuvarande, där makten över den regionala samhällsplaneringen ligger i statens hand. Det är därför angeläget att länsberedningen analyserar denna problematik och belyser vilka styrnings- och koordinationsmedel som kan bli aktuella i olika alternativ. Utgångspunkten bör givetvis vara att de kommunala organen skall ha en betydande frihet — under sitt politiska ansvar — och att generella medel bör föredras framför detaljreglering. Självfallet är också att det måste finnas en av regering och riksdag fastställd riksplanering av ramkaraktär.

En annan fråga, som får ökad aktualitet i ett länsdemokratiskt system, gäller *samordningen av samhällsplaneringen på regional nivå*. Problemet är självfallet i hög grad aktuellt redan nu och blir det i varje system. Det gäller att åstadkomma en integration av planering som besörjs av skilda statliga, landstingskommunala, primärkommunala och enskilda organ och institutioner. Ett länsdemokratiskt system medför emellertid vissa skillnader, som det är angeläget att få analyserade från administrativa och offentligrättsliga synpunkter. Länsstyrelsernas planering omfattar inte samtliga aktiviteter på regional nivå — arbetsmarknadspolitiken ligger t. ex. utanför. Detsamma kommer att gälla landstingens planering i ett länsdemokratiskt system. Detta angavs klart av länsdemokratiutredningen. Skillnaden mellan alternativet statlig

länsstyrelse och statligt verk och alternativet landsting och statligt verk fordrar vissa överväganden. Länsförvaltningsreformen 1970 innebär bl. a. att besvärsmöjlighet hos regeringen öppnats för de fall då konflikter uppkommer mellan olika myndigheter (länsstyrelser och verk) om planeringen på det regionala planet. Frågan är vilken lösning som bör väljas i ett länsdemokratiskt system.

Ännu en principfråga av stor betydelse har redan berörts i det föregående, nämligen den om förhållandet mellan landstingen och primärkommunerna. Den förtjänar särskild uppmärksamhet i detta sammanhang.

Landsting och primärkommuner i ett länsdemokratiskt system

Denna fråga är av grundläggande betydelse, eftersom huvudsyftet med ett länsdemokratiskt system skulle vara att vidga och fördjupa den folkliga självstyrelsen genom en decentralisering av uppgifter från statliga förvaltningsmyndigheter till kommunala självstyrelseorgan. Tanken är inte att bygga upp landstingen på primärkommunernas bekostnad utan att öka den kommunala självbestämmanderätten i stort. Som redan nämnts förordade inte heller länsdemokratiutredningen någon begränsning av den primärkommunala kompetensen utan endast en ökning av den landstingskommunala. En grundtanke var att ett fruktbärande samarbete skulle komma till stånd mellan kommunerna på de två områdena på grundval av bl. a. en flexibel kompetensbestämning.

Olika bedömningar har gjorts av hur ett länsdemokratiskt system skulle påverka primärkommunernas ställning. Förutsättningarna har i viss mån förskjutits sedan betänkandet framlades, bl. a. genom kommunindelningsreformens tvångsmässiga genomförande. Av särskilt intresse är de synpunkter som redovisades i Svenska kommunförbundets remissyttrande.

Majoriteten uttalade vissa farhågor för att landstingen, sedan de tillagts uppgiften att svara för den översiktliga planeringen, småningom skulle dra till sig en ökande makt över plangenomförandet och därigenom minska primärkommunernas handlingsfrihet. Yttrandet byggde på uppfattningen att indelningsreformen skulle väsentligt minska behovet över huvud av översiktlig samhällsplanering och samarbete över kommungränserna. Den ideala lösningen skulle därför vara att de tre leden planering—beslut—verkställighet samtliga lades under primärkommunal kontroll. Styrelsen förklarade sig emellertid medveten om att en »ostörd» atmosfär för kommunerna inte kan uppnås. Mot dessa bedömningar måste man i dag ställa den ständigt ökande statliga makten över samhällsplaneringen och de allvarliga farhågor som särskilt Kommunförbundet uttalat inför denna utveckling.

Den uppfattningen förefaller realistisk att primärkommunerna lättare bör kunna hävda sin ställning gentemot landstingen, som sammansätts

ur samma lekmannakretsar som kommunernas fullmäktige, än gentemot den statliga länsstyrelsen. De två kommuntyperna arbetar på olika nivåer som delar av samma kommunala demokrati. Inför väljarna framstår den kommunala självstyrelsen, ehuru fördelad på två nivåer, som en enhet. Detta medför en känsla av gemenskap och därmed en vilja till samarbete. De aktiva kommunalpolitikerna kommer också i stor utsträckning att verka på båda planen.

Mot denna bakgrund framstår det som i hög grad angeläget att en analys av förhållandet mellan landsting och primärkommuner i ett länsdemokratiskt system kommer till stånd genom länsberedningen. Med utgångspunkt i länsdemokratiutredningens överväganden och de avgivna remissyttrandena bör en utredning göras i syfte att skapa de bästa möjliga samarbetsformerna med garanterande av en självständig handlingssfär för både landsting och primärkommuner.

Det bör noteras att både Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet under senaste tid markerat en bestämd vilja till ett vidgat samarbete både mellan förbunden — en sammanslagning har förts på tal — och mellan landstingen och primärkommunerna.

Mellan primärkommuner och landsting är kontakterna och samarbetsformerna i dag i allmänhet relativt obestämda och endast i begränsad omfattning utvecklade. En viss, inte oväsentlig kontakt upprätthålls genom att många landstingsmän även är primärkommunalt engagerade. Utvecklingen torde emellertid resa krav på ett mera utbyggt och formaliserat samarbete mellan landsting och primärkommuner, bl. a. för att undvika ett motsatsförhållande och åstadkomma större planmässighet i resursernas användning, i första hand på det sociala fältet.

En vidgad och fördjupad länsdemokrati måste givetvis också innebära att länskommunen får organ som lämpar sig för samarbete med primärkommunerna. Men det är ändå väsentligt att man i utrednings- och reformarbete inriktar sig på att i så stor utsträckning som möjligt främja samarbete och samverkan mellan primärkommuner och landsting. Formerna bör kunna anpassas så långt möjligt efter de lokala förhållandena.

Hemställan

Det har nämnts i det föregående att riksdagen förra året gjorde en framställning om att länsberedningens arbete skall inriktas på vidgad länsdemokrati. Detta riksdagsbeslut står givetvis fast. Det är emellertid likafullt motiverat att hålla länsdemokratitanken aktuell. Det är också angeläget att konkretisera frågeställningarna och därmed länsberedningens uppdrag i denna del.

Med understrykande av det angelägna i att positiva åtgärder vidtas

för att stärka den folkliga självstyrelsen, som ett led i en strävan mot ett decentraliserat samhälle, får vi föreslå

att riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t att motionen överlämnas till länsberedningen för att beaktas i dess arbete.

Stockholm den 26 januari 1973

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

JOHANNES ANTONSSON (c)

KARIN SÖDER (c)

TORSTEN BENGTSON (c)
i Jönköping

NILS G. HANSSON (c)
i Skegrie

GUNNAR LARSSON (c)
i Luttra

JAN-IVAN NILSSON (c)
i Tvärålund

ERIC CARLSSON (c)
i Vikmanshyttan

RUNE GUSTAVSSON (c)
i Alvesta

ELVY OLSSON (c)
i Hölö

FRITZ BÖRJESSON (c)
i Glömminge

BERTIL JONASSON (c)