Nr 8

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motioner om vidgad länsdemokrati.

Motionerna

I detta betänkande behandlas
motionen 1972:70 av herr Fälldin m. fl. (c) och
motionen 1972:166 av herr Helén m. fl. (fp).
Hemställan avser
i motionen 1972:70: "att riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t att länsberedningen får ett uttryckligt uppdrag att även utarbeta ett länsdemokratiskt alternativ och genomföra därför erforderliga specialutredningar, bl. a. om förhållandet mellan primärkommuner och landsting i ett sådant alternativ, i enlighet med vad som anförts i motionen";
i motionen 1972:166:
"1. att länsberedningens arbete inriktas på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den regionala samhällsplaneringen,
2. att – som ett försök med tillämpad länsdemokrati – landstinget i Stockholms län ges samordningsansvaret för den regionala planeringen".

I motionen 1972:70 framhålls att krav på väsentlig utbyggnad av den folkliga självstyrelsen på det regionala planet rests från centerhåll sedan början av 1960-talet. Dessa strävanden mötte, sägs det, till en början ett positivt intresse och visst tillmötesgående. Under de senaste åren har, säger motionärerna, utvecklingen emellertid tenderat att gå i motsatt riktning. Motionärerna anser det därför vara ofrånkomligt att upprepa kraven på ett fullföljande av länsdemokratitanken. De erinrar om att centerpartiet anslutit sig till grundprinciperna i länsdemokratiutredningens betänkande. Under hänvisning till uttalanden i direktiven för den 1970 tillkallade länsberedningen uttalas tvekan om länsdemokratiutredningens principförslag kan kompletteras och fullföljas inom ramen för dessa direktiv. Enligt motionärerna är det ett minimikrav att länsberedningen fullföljer länsdemokratiutredningens arbete och som ett alternativ presenterar en länsdemokratisk modell för lösningen av de regionala problemen. Detta förutsätter enligt motionärerna flera specialutredningar, bl. a. om förhållandet mellan staten och landstingen, om samordningen av samhällsplaneringen på regional nivå samt om förhållandet mellan primärkommuner och landsting.

I motionen 1972:166 förklarar motionärerna att de i allt väsentligt delar länsdemokratiutredningens uppfattning om utformandet av en regional demokrati. De anser att länsberedningen bör få sådana nya

direktiv att dess arbete ändras och inriktas på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan, förslagsvis betecknade länsparlament. Motionärerna uttalar vidare att en praktisk försöksverksamhet med tillämpad länsdemokrati skulle kunna inledas i Stockholms län genom att landstinget där ges samordningsansvaret för den regionala planeringen.

Bakgrund

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 mars 1970 tillkallades *länsberedningen* (C 1970:28) för beredning av vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. En fyllig redogörelse för det utredningsarbete som föregått länsberedningens tillkallande lämnas i reciten till utskottets betänkande KU 1971:26. Där refereras också beredningens direktiv. Vidare redogörs för 1970 års riksdagsbeslut om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen samt behandlingen av de i detta sammanhang väckta motionerna om det fortsatta beredningsarbetet rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. I nu nämnda avseenden hänvisas till betänkandet KU 1971:26.

Frågans behandling vid 1971 års riksdag

Motioner med liknande syfte som de nu förevarande behandlades också vid 1971 års riksdag. I sitt betänkande (KU 1971:26) uttalade utskottet följande:

I motionerna 1971:86 och 1971:115 begärs nu ånyo att riksdagen skall ta ställning till vilkendera av de berörda huvudlinjerna, som skall ligga till grund för det fortsatta reformarbetet, och därvid uttala sig för länsdemokratiutredningens förslag. Att ta ställning i denna fråga nu innebär emellertid att föregripa länsberedningens arbete på en av dess huvuduppgifter. Detta kan utskottet inte heller i år tillstyrka. Frågan är av sådan vikt och svårighetsgrad att den bör noggrant övervägas innan beslut fattas. Länsberedningens utredning och bedömning utgör ett väsentligt led häri. Utskottet avstyrker därför förevarande motionsyrkanden.

– – –

Motionen 1971:539 tar upp frågan om samarbete mellan landsting och primärkommuner. Utskottet kan instämma i motionärernas uppfattning att ett samarbete mellan landstinget och primärkommunerna många gånger kan vara lämpligt. Ett frivilligt samarbete mellan landsting och primärkommuner förekommer redan i viss utsträckning. Landstings- och kommunförbunden har utfärdat gemensamma rekommendationer med riktlinjer för ett organiserat samarbete på regional- och lokalplanen mellan landsting och primärkommuner i sociala frågor. Därjämte har förbundsstyrelserna nyligen tillsatt en gemensam utredning med uppgift att framlägga förslag i fråga om vidgat och fördjupat samarbete mellan landsting och primärkommuner. Samarbetsfrågan faller även inom ramen för länsberedningens uppdrag. Utskottet anser sig kunna förutsätta att beredningen som ett led i sitt arbete kommer att ägna frågan erforderlig

uppmärksamhet utan att något särskilt initiativ från riksdagens sida behöver tas.

I en reservation av fem ledamöter (3 c, 2 fp) hemställdes att riksdagen i anledning av motionerna 1971:86 och 1971:115 i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle begära att utredningsarbetet inom länsberedningen inriktades på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den regionala samhällsplaneringen. Reservanterna ansåg att utskottet i sitt yttrande över de nämnda motionerna borde ha uttalat följande:

Människorna bör direkt kunna påverka planeringen av sin region. Beslutanderätten i frågor som måste lösas på regional nivå bör därför ligga på folkvalda lekmän, utsedda genom en så direkt valmetod som möjligt. De nuvarande landstingen bör följaktligen utvecklas till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den översiktliga regionala samhällsplaneringen genom överförande och decentralisering till den av statliga förvaltningsuppgifter. Detta skulle t. ex. kunna ske enligt den modell som presenterats av länsdemokratiutredningen. Det väsentliga är att utredningsarbetet nu inriktas på en vidgad och fördjupad länsdemokrati.

Utskottet vill i övrigt hänvisa till den reservation som avgavs till utskottets utlåtande 1970:34, där det bl. a. framhölls följande: "Från demokratins synpunkt är det angeläget, att medborgarnas valda representanter får ökat inflytande över den regionala samhällsplaneringen och samhällsförvaltningen, i former som gör det möjligt för väljarna att av dessa representanter utkräva ett direkt politiskt ansvar. Det praktiska förverkligandet av denna målsättning sker enligt utskottets mening lämpligast genom att landstinget i omfattande utsträckning får överta uppgifter, som nu handhas av statliga länsorgan, och i viss mån även uppgifter från centrala ämbetsverk. Landstinget bör sålunda utvecklas till en verklig länskommun med uppgifter över ett brett fält, på samma sätt som primärkommunen. Den reform av länsförvaltningen, som framstår som allt nödvändigare, måste sålunda inriktas på att överföra ansvaret för den regionala samhällsplaneringen i huvudsak på landstinget samt även i övrigt innebära en omfattande överflyttning av uppgifter från statliga organ till landstingskommunen."

I enlighet med utskottets hemställan avslog riksdagen motionerna.

Utskottet

Sedan slutet av 1950-talet har frågor om den regionala samhällsförvaltningens organisation och uppgifter gjorts till föremål för ett omfattande utredningsarbete. Därvid har framkommit två skilda huvudlinjer. Gemensamt för båda är att de syftar till ökad samordning i samhällsarbetet på den regionala nivån. Enligt den ena huvudlinjen skall detta ske med bibehållande i huvudsak av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Denna linje representeras av de till varandra anpassade förslag som 1967 framlagts av länsförvaltnings-, landskontors- och länsindelningsutredningarna. Enligt den andra huvudlinjen, som ligger till grund för länsdemokratiutredningens förslag 1968, skall regionala förvaltningsuppgifter i stor utsträckning – bl. a. såvitt gäller den regionala samhällsplaneringen – överföras från statliga organ till landstingen.

Remissbehandlingen av de olika förslagen gav vid handen att uppfattningen om vilken huvudlinje som borde följas var i hög grad splittrad. Flertalet remissinstanser var emellertid ense om att behov förelåg av en samlad bedömning av de olika förslagen i form av fortsatt utredningsarbete. För detta tillkallades 1970 en särskild parlamentariskt sammansatt utredning, den s. k. länsberedningen, vars arbete nu pågår.

Vid 1970 och 1971 års riksdagar avslogs på utskottets hemställan motioner, vari begärdes att riksdagen skulle ta ställning till förmån för länsdemokratiutredningens förslag. Detta skedde med den motiveringen att länsberedningens arbete inte borde föregripas.

Förevarande motioner aktualiserar ånyo spörsmålet om ett omedelbart ställningstagande från riksdagens sida till frågor som övervägs av länsberedningen. I motionen 1972:166 begärs sålunda att länsberedningens arbete skall inriktas på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. samhällsplaneringen. Yrkandet i motionen 1972:70 avser ett uttryckligt uppdrag till länsberedningen att "även" utarbeta ett länsdemokratiskt alternativ och genomföra därför erforderliga specialutredningar, bl. a. om förhållandet mellan primärkommuner och landsting i ett sådant alternativ. Bakgrunden till sistnämnda yrkande är enligt motionärerna det angelägna i att positiva åtgärder vidtas för att stärka den folkliga självstyrelsen som ett led i en strävan mot ett decentraliserat samhälle.

Som utskottet uttalade förra året är hithörande frågor av sådan vikt och svårighetsgrad att de bör noggrant övervägas innan beslut fattas. Ett väsentligt led häri är länsberedningens utredning och bedömning. Ett bifall till yrkandet i motionen 1972:166 att länsberedningens arbete inriktas på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan skulle innebära att beredningens arbete i allt väsentligt föregrips. Detta kan utskottet inte heller i år tillstyrka. Även yrkandet i motionen 1972:70 är i motiveringen uppbyggt på ställningstagande till förmån för den ena av de två huvudlinjer som skall utredas vidare genom länsberedningens försorg, nämligen länsdemokratiutredningens förslag. Med hänsyn härtill synes också ett bifall till denna motion innefatta ett föregripande och en bindning av länsberedningens arbete, som utskottet inte är berett att förorda. På grund av det anförda avstyrker utskottet förevarande båda motionsyrkanden.

I motionen 1972:166 begärs vidare att landstinget i Stockholm som ett försök med tillämpad länsdemokrati ges samordningsansvaret för den regionala planeringen. Ett bifall till yrkandet skulle innebära en genomgripande ändring av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun inom Stockholmsregionen. Utskottet kan inte tillstyrka detta under pågående beredning av den principiella huvudfrågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Utskottet avstyrker därför ifrågavarande motionsyrkande.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna

1. 1972:70,
2. 1972:166, hemställan under punkten 1,
3. 1972:166, hemställan under punkten 2.

Stockholm den 29 februari 1972

På konstitutionsutskottets vägnar

GUNNAR LARSSON

Närvarande: herrar Larsson i Luttra (c), Adamsson (s), Nelander (fp), Henningsson (s), Hernelius* (m), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung* (s), Norrby i Åkersberga (fp), Gustavsson i Ängelholm (s), Wijkman* (m) och Wictorsson* (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

1) av herrar Larsson i Luttra (c), Nelander (fp), Hernelius (m), Boo (c), Fiskesjö (c), Norrby i Åkersberga (fp) och Wijkman (m), vilka ansett

dels att utskottets yttrande före sista stycket bort ha följande lydelse:

Sedan slutet av – – – (=utskottet) – -- – organ till landstingen. Enligt utskottets mening bör utredningsarbetet fullfölja den andra huvudlinjen.

Samhällsverksamheten på länsplanet har under senare år fått allt större omfattning och det är tydligt att denna utveckling kommer att fortsätta. Huvudparten av de nytillkomna uppgifterna åvilar emellertid statliga förvaltningsorgan, främst länsstyrelserna. Detta är enligt utskottets mening ingen tillfredsställande ordning. Det framstår som allt mer angeläget att säkerställa ett mera omfattande folkligt inflytande över de viktiga frågor som numera måste lösas på regional nivå.

De nuvarande folkvalda organen på länsnivå, landstingen, har redan nu viktiga men begränsade uppgifter. Det är naturligt att bygga vidare på den tradition av folklig självstyrelse som landstingen representerar. Landstingen bör således utvecklas till regionala självstyrelseorgan, vilka i omfattande utsträckning får överta uppgifter som nu handhas av länsstyrelserna. Till landstingen bör också kunna decentraliseras uppgifter från de centrala ämbetsverken.

Med landstingen som dominerande styrelseorgan på den regionala nivån uppnår man, att regionen får en mera enhetlig ledning, att de viktiga planeringsfunktionerna kan samordnas och att de avgörande besluten kommer att fattas av folkvalda lekmän, som är direkt ansvariga

inför regionens befolkning. Det är således ur olika aspekter synnerligen angeläget, att kravet på en vidgad länsdemokrati realiseras och att det pågående utredningsarbetet inriktas på att få fram förslag som möjliggör detta.

dels att utskottet i stället för hemställan under 1 och 2 bort yrka

att riksdagen i anledning av motionen 1972:70 och motionen 1972:166, såvitt här är i fråga, hemställer hos Kungl. Maj:t att länsberedningen får i uppdrag att inrikta utredningsarbetet på en utbyggnad av landstingen till regionala självstyrelseorgan med ansvar för bl. a. den regionala samhällsplaneringen i enlighet med vad som anförts i motionerna.

2) av herrar Nelander och Norrby i Åkersberga (båda fp), vilka ansett

dels att sista stycket i utskottets yttrande bort ersättas med text av följande lydelse:

Debatten om förslaget till Regionplan 70 för Stockholmstrakten belyser ytterligare behovet av en samordnad regional planering. I dag svarar länsstyrelsen i Stockholm för underlaget till den fysiska riksplaneringen och handhar den regionalpolitiska planeringen enligt länsprogram 70, medan landstinget bl. a. handhar regionplaneringen. Samordningsansvaret för hela den regionala planeringen bör läggas på ett direktvalt organ, dvs. landstinget. Detta är en förutsättning för att kritiska synpunkter från medborgarna av det slag som i stor omfattning redovisats i regionplanedebatten i Stockholms län skall kunna effektivt påverka innehållet i den regionala planeringen. Försöksverksamheten bör kunna ge värdefulla erfarenheter, inte minst för länsberedningens arbete.

Landstinget i Stockholms län har redan en sådan planeringskapacitet under uppbyggnad att det har möjlighet att ta på sig ett samordningsansvar för den regionala planeringen. Detta skulle också förvaltningsekonomiskt vara att föredra framför det nuvarande läget, där både landstinget och länsstyrelsen i snabb takt bygger ut sina planeringsresurser för delvis samma uppgifter. Självfallet bör dock landstinget få ersättning för de ytterligare planeringsresurser som det behöver tillföras för att kunna fullgöra samordningsfunktionerna. Omfattningen av och befogenhetsgränserna för denna funktion måste givetvis också klarläggas.

dels att utskottet under punkt 3 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1972:166 i förevarande del hos Kungl. Maj:t begär att, som ett försök med tillämpad länsdemokrati, landstinget i Stockholms län ges samordningsansvaret för den regionala planeringen.