

Nr 1402

Av herr **Hedlund m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 103, om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen.*

(Lika lydande med motion nr 1194 i Första kammaren)

En lekmanamedverkan i länsstyrelsen i enlighet med vad som föreslås i propositionen nr 103 tillgodoser inte kravet på länsdemokrati. Länsstyrelsen skall tillföras väsentligt ökade befogenheter att leda och samordna den regionala samhällsplaneringen, men verksamheten skall alltjämt vara en del av statsförvaltningen med direktiv från den centrala statsmakten. Syftet är enligt propositionen begränsat till att tillse att landstingskommunal och primärkommunal erfarenhet blir företrädd i länsstyrelsen. De lekmän som landstinget utser skall inte representera landstinget i länsstyrelsen, säger departementschefen. Länsförvaltningsutredningen, vars betänkande (SOU 1967: 20) ligger till grund för propositionen, har uttryckt detsamma, nämligen att landstingets uppgift som väljande församling inte skulle vara att tillsätta egna förtroendemän utan att utse ledamöter i ett statligt organ.

Politiken på länsplanet har fått allt större betydelse under de senaste årtiondena. Länet som administrativ enhet har blivit väsentligare. Samtidigt har utvecklingen medfört ett starkt ökat behov av samhällsplanering — särskilt s. k. översiktlig planering. Det har därmed också blivit alltmera självklart, att tyngdpunkten i den översiktliga samhällsplaneringen bör ligga på länsplanet. Detta fastslogs t. ex. i riksdagsbeslutet 1964 om riktlinjer för lokaliseringspolitiken.

Frågorna kring den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation har under det senaste årtiondet mot den ovan angivna bakgrunden ägnats ökad uppmärksamhet med alltmer angelägna reformönskemål. Problemen har accentuerats genom uppenbara brister i länsförvaltningen av två olika slag — dels i fråga om samordning och enhetlighet, dels vad beträffar förankring i en kommunal självstyrelse. Flera utredningar har övervägt olika delar av länsproblematiken. Viktigast är den nämnda länsförvaltningsutredningen och länsdemokratiutredningen (SOU 1968: 47). Dessa två utredningars förslag har en gemensam nämnare i kravet på förbättrade möjligheter för en regional utvecklingsplanering. I övrigt måste de ses som alternativ till varandra. Linjen i länsförvaltningsutredningen är lekmanamedverkan i länsstyrelsen, d. v. s. en statlig länsförvaltning med viss kommunal förankring, medan länsdemokratiutredningen däremot för-

ordat länsdemokrati, innebärande att landstinget ombildas till en verklig länskommun med uppgifter i stort sett över hela det politiska fältet.

Den statliga länsförvaltningen har nu hand om huvuddelen av samhällsuppgifterna på länsplanet. Vid sidan av länsstyrelsen, där landshövdingen i princip ensam har beslutsmakten, finns de statliga länsnämnderna, skapade särskilt under 1940- och 1950-talen. De är lekmananämnder, utsedda av regeringen och/eller — under senare tid i stigande utsträckning — av landstingen. Länsnämnderna, liksom de s. k. länsexperterna, får sina riktlinjer från vederbörande centrala ämbetsverk och är som regel mer bundna vid detta än vid länsstyrelsen. De olika sektorerna på länsplanet är alltså inte samordnade med varandra. Länsförvaltningen är i hög grad splittrad. En förbättrad samordning har länge framstått som nödvändig, särskilt vad beträffar den regionala utvecklingsplaneringen.

Ett väsentligt större problem utgör länsförvaltningens bristande förankring i den kommunala självstyrelsen. På länsplanet är landstinget det kommunala självstyrelseorganet, men det är i huvudsak begränsat till hälso- och sjukvård. Samhällsuppgifterna på länsplanet handhas, såsom framhållits, till huvuddelen av den statliga länsförvaltningen. Nuvarande länsförvaltning ligger därmed i stort sett utanför medborgarnas politiska kontroll. Dessa har — med undantag för nuvarande landstingsuppgifter — inte direkt politiskt inflytande över länsangelägenheterna såsom de har över riksfrågor och lokalkommunala frågor. Naturligtvis kan det inte hävdas att detta är tillfredsställande från demokratiska synpunkter.

Diskussionen om ett ökat medborgarinflytande över länsfrågorna har, såsom redan framhållits, följt två linjer. Den ena är inriktad på lekmanamedverkan i statlig länsförvaltning. Systemet tillämpas i de statliga länsnämnderna. Sedan länge har diskuterats att införa motsvarande lekmanamedverkan i länsstyrelsen. Länsförvaltningsutredningen har lagt fram ett sådant förslag, vilket sålunda ligger till grund för den förevarande propositionen.

Naturligtvis är lekmanamedverkan en form för visst medborgarinflytande. Men det är inte anledning att karakterisera lekmananämnder i statlig länsförvaltning som länsdemokrati. Erfarenheterna från nuvarande länsnämnder, planeringsrådet inbegripet, talar härvidlag ett tydligt språk. Lekmananämndernas verksamhet har snarare karaktären av tjänstemanaförvaltning än kommunal förvaltning. Dessa nämnder fullgör sin funktion i en statlig förvaltning. Av landstinget utsedda representanter i t. ex. länskolnämnd och planeringsråd får inte instruktioner från landstinget och avlägger inte rapport inför landstinget. Lekmanaledamöterna är helt enkelt inte ansvariga inför något parlamentariskt organ. Det partipolitiska ansvarskrävandet är sålunda inte inkopplat. Detta leder till minskad aukto-

ritet genemot tjänstemannaförvaltningen. Denna bedömning stämmer helt med resultatet av en undersökning som länsdemokratiutredningen lät göra. Propositionen avser inte någon förändring i detta avseende. De av landstinget utsedda lekmännen eller medborgarrepresentanterna skall ju inte företräda landstinget i länsstyrelsen.

Det är anledning att i sammanhanget uppmärksamma den uppfattning som kommunerna givit uttryck åt särskilt i fråga om den regionala utvecklingsplaneringen. Svenska stadsförbundets kongress 1966 riktade en allvarlig vädjan till statsmakterna att forma den regionala samhällsplaneringen till en kommunal demokratisk självstyrelseuppgift. Om så ej sker, fortsatte förbundskongressen, "kommer det väsentliga element i det svenska folkstyret, som den kommunala självstyrelsen utgör, successivt att urholkas och på längre sikt i väsentliga stycken gå förlorad". I sina remissyttranden över länsförvaltningsutredningens betänkande har kommunförbunden framhållit att en under den statliga länsstyrelsens ledning företagen regional planering kan komma att urholka kommunernas ansvar och självbestämmanderätt. Den regionala samhällsplaneringen bör enligt förbunden ske under kommunalt huvudmannaskap. Kommunförbundens slutsats i fråga om den regionala samhällsplaneringen är: "En överflyttning av ansvaret till länsstyrelserna innebär — även om dessa får lekmaninslag — att uppgiften de facto lägges i händerna på i politisk mening icke ansvariga statliga tjänstemannaorgan och statlig förvaltning."

Då det inte är möjligt att genom lekmanamedverkan i statlig länsförvaltning trygga ett från demokratins synpunkter tillfredsställande medborgarinflytande, har under senare tid ett allt tydligare förord givits åt länsdemokratilinjén, innebärande att landstinget skall ombildas till en verklig länskommun med uppgifter över hela det politiska fältet. Riksdagen uttalade sig 1964 enhälligt om angelägenheten av att stärka den kommunala självstyrelsen på det regionala planet. Med anledning härav tillsatte regeringen 1964 länsdemokratiutredningen, som 1968 lade fram ett principförslag till förverkligande av länsdemokratien. Om detta var samtliga partier i utredningen ense.

Särskild vikt måste härvidlag fästas vid den regionala utvecklingsplaneringen, eftersom denna blivit av allt större betydelse. Det kravet har rests allt starkare, att länets invånare skall ha direkt politiskt inflytande över den regionala utvecklingsplaneringens utformning. Den länsplanering som nu tillämpas är i huvudsak statlig och ger alltså inte länets invånare nämnda möjligheter till inflytande och kontroll. Den regionala utvecklingsplaneringen måste sålunda bli en uppgift för landstinget. Vi har vid upprepade tillfällen framfört detta krav.

Det viktigaste i länsdemokratiutredningens förslag är att den kommu-

nala självstyrelsen skall innefatta den alltmer betydande länsplaneringen. Landstinget skall vara obligatoriskt ansvarigt för en översiktlig länsplanering. Väsentliga statliga uppgifter på förvaltningsplanet föreslås överförda till landstinget, såsom huvuddelen av länsstyrelsens och de statliga länsorganens nuvarande planeringsfunktioner inom skolförvaltning, bostadsförsörjning och socialpolitik. Länsbostadsnämnd, läns skolnämnd, länsarkitekt skall t. ex. föras in under landstinget. Lokaliseringsfrågorna, naturvårdspolitiken, fastställelse av stadsplaner enligt byggnadslagen föreslås bli landstingsfrågor. Länsdemokratiutredningens förslag är ett principprogram som förutsätter fortsatta specialutredningar.

Remissinstanserna har övervägande yttrat sig positivt om länsdemokratiutredningens förslag. Särskild vikt har man anledning fästa vid yttrandena från kommunalt håll. Svenska landstingsförbundet samt landstingskommunerna — med undantag för tre landstingskommuner — har tillstyrkt länsdemokratiutredningens förslag om en vidgad och fördjupad länsdemokrati. Av de cirka 270 primärkommuner som yttrat sig har omkring 135 tillstyrkt förslaget och ett 70-tal avstyrkt.

Mot bakgrunden av det enhälliga riksdagsbeslutet 1964 för länsdemokratilinjens, länsdemokratiutredningens enhälliga förslag 1968 till vidgad och fördjupad länsdemokrati samt de övervägande positiva remissyttrandena över betänkandet borde det vara självklart att reformeringen av länsförvaltningen, som under alla förhållanden måste ske partiellt och successivt, redan från början länkas in på länsdemokratilinjens. Vi har vid upprepade tillfällen givit uttryck åt detta krav, senast i en tidigare motion till årets riksdag (II: 764).

Förevarande proposition nr 103 följer emellertid inte detta schema. Den partiella reform som föreslås i propositionen avser ombildning av länsstyrelsen till en lekmanstyrelse, som får ansvaret för samordningen av den översiktliga planeringen i länet. Departementschefen konstaterar i propositionen att innan statsmakterna tar mer definitiv ställning till frågan om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation måste de utredningar som från skilda utgångspunkter skett om länsproblematiken sammanfattas och kompletteras genom en ny parlamentarisk utredning. Det kommer att ta förhållandevis lång tid att nå fram till en samlad lösning. Denna bedömning är riktig. Länsdemokratiutredningen förutsatte ju, såsom framhållits, fortsatta specialutredningar.

Om en första etapp på länsdemokratilinjens sålunda inte kan beslutas utan ytterligare utredning, måste i nuläget en partiell reform accepteras inom den statliga länsförvaltningen. Men det är ett läge som inte borde ha fått inträffa. Med den klara inriktning på länsdemokrati som officiellt hävdats sedan 1964 borde planeringen från regeringens sida ha varit sådan att en

partiell reform 1970/71 kunde formos som en första etapp på länsdemokratilinjén. Det är i och för sig olyckligt att nu leda in reformarbetet på en utvecklingslinje, d. v. s. lekmannabaserad statlig länsstyrelse, som inte kan få bli framtidens. Även med beaktande av det tvångsläge som situationen måste sägas innefatta är det enligt vår mening särskilt anmärkningsvärt att departementschefen i propositionen uppfattar länsdemokratiutredningens skäl för en landstingskommunal länsplanering som någonting "som i detta sammanhang inte torde behöva återges".

Det är enligt vår mening att allvarligt beklaga att frågorna om den regionala samhällsforvaltningen inte handlagts på sådant sätt att en länsdemokratireform nu kan inledas. Naturligtvis måste en lekmannabaserad länsstyrelse dock vara att föredra framför nuvarande system med enrådande landshövding. På denna grundval bör alltså regeringens förslag i huvudsak kunna accepteras som ett provisorium.

Relationerna till den kommunala demokratin bör härvid särskilt uppmärksammas. Regeringens uppfattning är, såsom understrukits i propositionen, inte att den kommunala demokratin skall vara företrädd i länsstyrelsen utan endast att länsstyrelsen skall vara tillförsäkrad kommunal erfarenhet. Som värdefulla vill vi dock betona uttalandena i propositionen om att landstinget före valet av lekmän till länsstyrelsen bör inhämta förslag från länsavdelningen av Svenska kommunförbundet och att den planeringsberedning som förordas för länsstyrelsen bör kunna bli ett forum för god kontakt mellan länsförvaltningen och kommunerna, primärkommunerna såväl som landstingen.

Det är enligt vår mening väsentligt att redan provisoriet kommer länsdemokratilinjén så nära som möjligt. Det är anmärkningsvärt att regeringen nu avvisat t. o. m. det förslag som länsförvaltningsutredningens majoritet framförde i fråga om lekmannastyrelsen, nämligen att landstinget skulle få utse sex av de tio lekmännen eller medborgarrepresentanter och regeringen fyra. Även med en regeringsutnämnd landshövding skulle detta system alltså ge övervikt för de landstingsvalda. Regeringen har nu i stället förordat att landstinget och regeringen själva skall få utse fem lekmän vardera. Med den regeringsutnämnde landshövdingen innefattad betyder det sålunda majoritet för de regeringsvalda. Naturligtvis kan detta vara ett önskvärt system från den i propositionen angivna principen att landstingets medverkan i valet inte skall avse att göra den kommunala demokratin företrädd i länsstyrelsen.

Vår bedömning är att redan under provisorietiden det kommunala inflytandet över länsförvaltningen måste göras så starkt som möjligt. Vi förordar därför att landstinget — i enlighet med vad minoriteten i länsförvaltningsutredningen föreslog — får utse alla tio lekmännen i länsstyrelsen.

I ett provisorium är detta en godtagbar lösning. Naturligtvis går det inte att komma ifrån att den regionala utvecklingsplaneringen redan under provisorietiden måste uppfattas som en primär angelägenhet för landstingen. Åtskilliga landsting har redan en betydande planeringsverksamhet, som i flera fall förts fram till länsutredningar. Man får förutsätta att landsting och kommuner under provisorietiden kommer att stödja lekmännen i länsstyrelsen genom egna planeringsavdelningar eller planeringssekretariat.

Det är såsom framgått självklart att en genomgripande reformering av länsförvaltningen kräver ytterligare utredning, såsom länsdemokratiutredningen förutsatte. Men lika självklart är enligt vår mening att reformen måste gå på länsdemokratilinjén. Det är, såsom framhållits, beklagligt att denna reformlinje inte kunnat inledas redan nu.

Regeringen har i förevarande sammanhang anmält sin avsikt att tillsätta en parlamentarisk beredning av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Denna skall enligt de direktiv som regeringen givit i första hand överarbeta länsförvaltningsutredningens, landskontorsutredningens och länsdemokratiutredningens förslag. Det är från våra utgångspunkter en självklarhet att så nu måste ske. Vi har emellertid med oro observerat att regeringen på sistone intagit en hållning som pekar bort från den länsdemokratilinjén som riksdagen enhälligt omfattade 1964 och länsdemokratiutredningen i anslutning härtill förde vidare. Det är anmärkningsvärt att departementschefen i den föreliggande propositionen inte givit uttryck åt någon positiv värdering av den länsdemokratilinjén som efter 1964 års riksdagsuttalande måste anses vara den av statsmakterna omfattade linjen. Andra företeelser i det aktuella läget kan anföras som lika anmärkningsvärda. Härmed avser vi t. ex. den inställning som regeringen visat i fråga om den i den statliga länsförvaltningens regi bedrivna länsplaneringen. Det är positivt att en sådan försöksverksamhet äntligen kommit till stånd. Men det är anmärkningsvärt att regeringen förbehållslöst tycks vilja länka in den på en statlig länsförvaltning, vilket inte kan sägas var i god överensstämmelse med vad som i förevarande proposition sägs om att statsmakternas framtida ställningstaganden inte skall föregripas.

Samma passiva för att inte säga negativa attityd till länsdemokratin återfinns i regeringens direktiv till den nya beredningen av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Någon positiv värdering av länsdemokratiutredningens förslag lämnas inte. Det framhålles i direktiven endast att beredningen skall överväga fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun. Större uppmärksamhet ägnas i direktiven åt dels uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn mellan primär- och sekundärkommuner, dels uppgiftsfördelningen inom

den statliga sektorn mellan centrala och regionala organ. Beträffande det sistnämnda utsågs att övervägandena bör innefatta principiella frågor rörande lämplig decentralisering inom den statliga förvaltningen. Det är uppenbart att detta inte kan förenas med länsdemokratilinjén, eftersom en vidgad och fördjupad länsdemokrati innebär att de statliga uppgifterna på länsplanet i huvudsak skall flyttas över till länskommunen, d. v. s. landstinget.

Det anförda ger oss anledning att i förevarande sammanhang yrka att den nya parlamentariska beredningen av den regionala samhällsförvaltningen skall inriktas på en vidgad och fördjupad länsdemokrati — i överensstämmelse med 1964 års riksdagsuttalande, länsdemokratiutredningens betänkande och i stort sett också remissyttrandena över detsamma.

Med stöd av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen vid behandlingen av propositionen 103 år 1970 måtte

I. godkänna som riktlinje för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen, att samtliga tio medborgarrepresentanter i den nya länsstyrelsen får utses av landstinget och, i förekommande fall, landstingsfri stad i enlighet vad som anförts i motionen; samt

II. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att den nya parlamentariska beredningen av länsförvaltningens uppgifter och organisation skall inriktas på vidgad och fördjupad länsdemokrati i enlighet med motionens syfte.

Stockholm den 28 april 1970

Gunnar Hedlund (cp) *Thorbjörn Fällidin (cp)* *Johannes Antonsson (cp)*

Lars Eliasson (cp)
i Sundborn

Nils G. Hansson (cp)
i Skegrie

S. G. W. Wahlund (cp)

Sven Vigelsbo (cp)

John Eriksson (cp)
i Bäckmora

Gunnar Larsson (cp)
i Luttra