

Nr 16

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motion om utredning angående den regionala och lokala förvaltningens uppgifter och organisation.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas motionen II: 471 av herr Antonsson samt herrar Dahlgren, Eliasson i Sundborn, Gustafsson i Stenkyrka, Boo, Larsson i Luttra och Josefson i Arrie (alla cp).

Hemställan avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om skyndsamt utredning av den regionala och lokala förvaltningens uppgifter och organisation enligt de riktlinjer som angetts i motionen».

Utredningar m. m. ang. den regionala och lokala förvaltningens organisation

I motioner till 1964 års riksdag hemställdes att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om en utredning av frågan om ersättande av gällande landstingslag med en lag om länsparlament och självstyrelseorganisation på länsplanet. I sitt yttrande över motionerna (KU 1964: 39) anförde konstitutionsutskottet att författningsdebatten dithills mest gällt de centrala statsorganen riksdag och regering. Utskottet delade motionärernas uppfattning att även de regionala och lokala organens ställning inom folkstyrelsen borde prövas. Medan den primärkommunala självstyrelsens organisation under senare år blivit föremål för statsmakternas beslut genom kommunindelningsreformer hade den regionala förvaltningens organisation avseende såväl länsstyrelser som landsting ännu inte prövats.

I anslutning till utskottets uttalande, som biträdades av riksdagen, tillsattes i december 1964 den s. k. länsdemokratiutredningen. Dess uppgift var dels att utreda hur den regionala och lokala självstyrelsen och demokratin skulle på bästa sätt utformas, dels att pröva i vad mån regionala och lokala representationers ställning och deras samverkan med riksstyrelsen i förvaltningen av rikets angelägenheter borde påverka utformningen av en ny författning. Sistnämnda frågeställning behandlade utredningen i betänkandet »Författningsfrågan och det kommunala sambandet» (SOU 1965: 54).

Beträffande frågan om kompetensfördelningen mellan kommunala och statliga organ framlade utredningen förra året betänkandet »Förvaltning och folkstyre» (SOU 1968: 47). Utredningen framhåller i detsamma att många drag i samhällsutvecklingen tenderar att minska det medborgerliga deltagandet i behandlingen av samhällsfrågorna. Utredningens förslag syftar till att vidga folkstyrelsen och att öka den regionala förvaltningens effektivitet. Detta bör ske genom ett överförande av regionala förvaltningsuppgifter till landstingen, vilkas arbetsuppgifter för närvarande huvudsakligen faller inom sjukvårdsområdet. Behovet av regional översiktlig planering och samordning har ökat starkt under senare år och den nuvarande regionala förvaltningens organisation är med hänsyn härtill mindre tillfredsställande. Det är enligt utredningens mening nödvändigt att ge det demokratiska inflytandet en stark ställning i den regionala planeringen. I fråga om kompetensfördelningen mellan primärkommuner och landsting hävdar utredningen, att landstingen bör åläggas de regionalt planerande och samordnande funktionerna. De bör i vidgad utsträckning ges möjlighet att komplettera primärkommunala åtgärder på olika områden. Förslaget innebär, att åtskilliga av länsstyrelsernas uppgifter överföres till landstingen och deras förvaltning. Länsstyrelsen skall kvarstå som ett organ med huvudsaklig uppgift att svara för administrativ rättsprövning medan landstingen skall bli beslutsmyndighet bl. a. i ärenden rörande tillämpning av byggnadslagen och naturvårdslagen. De skall också tilldelas uppgifter på socialvårdens område i samarbete med primärkommunerna.

Samtidigt med länsdemokratiutredningen har andra utredningar arbetat med organisatoriska problem i anknytning till länsförvaltningen, nämligen länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen och länsindelningsutredningen. Dessa utredningar presenterade år 1967 samtidigt sina betänkanden.

Grundtanken i länsförvaltningsutredningens förslag (SOU 1967: 20) är att den översiktliga samhällsplanering, som ankommer på olika statliga länsmyndigheter, i framtiden skall ledas och samordnas av länsstyrelsen. Besluten i viktigare planeringsfrågor skall där fattas av landshövdingen och tio representanter för länets befolkning. Av dessa representanter föreslås fyra bli utsedda av Kungl. Maj:t medan sex skall väljas av landstinget. Länsstyrelsen skall även i övrigt utrustas att vara ett aktivt, initiativtagande och samordnande organ. Samhällsplaneringen skall, jämte förvaltningsrättskipning samt allmän ordning och säkerhet, bli dominerande uppgifter för den nya länsstyrelsen. Utredningen anser att målet för en reform av länsförvaltningen bör vara att åstadkomma en aktiv och enhetlig ledning av den översiktliga länsplaneringen inom den statliga sektorn. Ansvaret härför bör vila på en enda länsmyndighet. Förslaget bygger på att primärkommunernas arbete med planeringsfrågor och deras ansvarstagande för dessa skall fortsätta att utvecklas. En nära samverkan förutsättes ske mellan kommu-

nera och länsstyrelsen. Utredningen understryker också vikten av samverkan och samordning mellan de statliga och landstingskommunala sektorerna av samhällsplaneringen. Utredningen föreslår att det inom länsstyrelsen skall finnas ett för länsförvaltningen gemensamt beredningsorgan (planeringsberedningen). Häri skall ingå tjänstemän från länsstyrelsen och representanter för sådana fristående organ som medverkar i samhällsplaneringen. Även företrädare för landstinget och representanter för berörda kommuner skall ha rätt att delta i arbetet hos beredningen, som skall ha till uppgift att rent fackmannamässigt studera länets förhållanden. Utredningen föreslår också att särskilda medborgarrepresentanter — nämndemän — skall delta i länsstyrelsens avgöranden av sådana rätts- och förvaltningsärenden som t. ex. frågor om administrativa frihetsberövanden.

Landskontorsutredningen (SOU 1967: 22) arbetade parallellt med länsförvaltningsutredningen, och de båda utredningarnas förslag bör ses som en samlad lösning av frågan om den statliga länsförvaltningens framtida organisation. Enligt landskontorsutredningens mening finns det inte något utpräglat behov av samverkan mellan det nuvarande landskontoret å ena sidan samt å den andra landskansliet och andra länsorgan. Utredningen föreslår därför att taxering, uppbörd och folkbokföring utbrytes från länsstyrelserna. På det regionala planet inrättas skatteverk för administrativa och fiskaliska uppgifter samt länskskatterätter som skall ersätta de nuvarande prövningsnämnderna.

Länsindelningsutredningen (SOU 1967: 23) hade till uppgift att verkställa en översyn av gällande länsindelning. Utredningen framhåller att arbetsområdena för de organ, som handhar den omfattande och betydelsefulla landstingskommunala verksamheten bör vara så utformade att denna verksamhet kan byggas upp på ett effektivt sätt. Den nuvarande länsindelningen, som tillkommit under helt andra förhållanden, kan enligt utredningens mening knappast tillgodose detta krav. Utredningen föreslår därför att antalet län minskas från 24 till 15.

Även den primärkommunala organisationens utformning är föremål för intresse från statsmakternas sida. Sålunda har en inom kommunikationsdepartementet upprättad promemoria angående genomförandet av 1962 års kommunindelningsreform (stencil K 1968: 13) på hösten 1968 utsänts för yttrande till berörda organisationer och kommuner m. fl. I promemorian skisseras olika alternativ för kommunindelningsreformens fullföljande. Enligt ett alternativ skall Kungl. Maj:t få möjlighet att från fall till fall bedöma om en från flertalet kommuner i ett block gjord ansökan om indelningsändring enligt fastställd plan bör bifallas. Enligt ett annat alternativ skall man gå längre och fastställa en tidsplan för genomförandet av återstående ändringar. Denna plan bör ta sikte på att den nya kommunindelningen — oavsett om kommun motsätter sig densamma — skall vara helt genomförd vid ingången av år 1974.

Tidigare riksdagsbehandling av frågan om stärkande av den kommunala självstyrelsen

Med problemen om den regionala och lokala förvaltningens organisation sammanhänger frågan om stärkande av den kommunala självstyrelsen. Även sistnämnda problemkomplex har under de senaste åren vid flera tillfällen aktualiserats. Frågeställningen berördes sålunda i propositionen med förslag till 1962 års kommunindelningsreform (prop. 1961: 180). I samband med beslutet om denna reform tillsattes en arbetsgrupp inom inrikesdepartementet för överläggningar om den kommunala demokratin med deltagande av representanter för kommunförbunden. Arbetsgruppens verksamhet har senare förlagts till kommunikationsdepartementet.

I motioner till 1966 års riksdag hemställdes att en parlamentarisk utredning skulle tillsättas med uppgift att framlägga förslag till stärkande av den kommunala demokratin. Konstitutionsutskottet (KU 1966: 18) framhöll i sitt utlåtande över motionerna att delade meningar inte rådde om betydelsen av de frågor som motionärerna aktualiserat. Vid ställningstagandet till kravet på en särskild utredning måste emellertid beaktas, att viktiga delar av frågekomplexet redan var föremål för behandling i olika sammanhang. Anledning saknades därför till något riksdagens initiativ. Riksdagen följde utskottet.

Motionärerna återkom med sitt förslag till 1967 års riksdag. Ej heller då fann utskottet skäl tillstyrka en ytterligare utredning om den kommunala demokratin problematik, varvid utskottet särskilt hänvisade till att länsdemokratiutredningens betänkande om den kommunala demokratin på länsplanet väntades bli framlagt inom kort (KU 1967: 57).

Jämväl vid 1968 års riksdag aktualiserades problemet i motioner. Utskottet (KU 1968: 20 s. 11 ff), som behandlade motionerna i anslutning till propositionen med förslag till partiell författningsreform innebärande övergång till enkammersystem, fann vid sin bedömning av utredningskraven att läget numera var förändrat. Det arbete som pågått inom olika utredningar hade fortskridit långt. Både med hänsyn härtill och till den partiella författningsreformen fann utskottet, att en sådan samlad översyn av den kommunala demokratin problem, som motionerna åsyftade, borde komma till stånd inom kort. Utskottet ville dock inte föreslå att en övergripande utredning i ämnet omedelbart tillsattes. En sådan åtgärd skulle ytterligare komplicera utredningsläget. Förberedelserna för ett större initiativ måste också ägnas betydande omsorg. Utskottet föreslog emellertid att en arbetsgrupp med företrädare för de stora politiska partierna och för de kommunala förbunden skulle tillsättas i anslutning till riksdagens beslut om den partiella författningsreformen med uppgift att kartlägga arbetsuppgifterna och dra upp

riktlinjerna för en samlad översyn av den kommunala demokratin. Riksdagen följde utskottets förslag. Den begärda arbetsgruppen har emellertid ännu inte tillsatts.

Motionen

I motionen erinras inledningsvis om det stora antal utredningar och initiativ som under senare år förekommit i hithörande frågor. Det är emellertid, framhåller motionärerna, uppenbart att dessa olika utredningar och initiativ pekar åt olika håll. Å ena sidan föreligger förslag om att reformera den statliga länsförvaltningen och förlägga makten över samhällsplaneringen dit, å andra sidan föreligger förslag om att bygga ut landstingen och ge dem ansvaret för samhällsplaneringen. Samtidigt som utredning verkställs på riksdagens initiativ för att stärka den kommunala självstyrelsen på länsplanet framkommer tankar på att tvångsvis genomföra kommunblocksreformen etc.

Det är ofrånkomligt att söka nå en genomtänkt principståndpunkt i dessa frågor, som kan ge en fast utgångspunkt för det framtida handlandet. Den grundläggande frågan är hur uppgifterna skall fördelas mellan staten, landstingen och primärkommunerna. Innan man kommit fram till ett ställningstagande härtill, är det omöjligt att lösa de övriga problemen.

Utgångspunkten för övervägandena måste vara den kommunala självstyrelsens allmänt erkända värde och möjligheter för den svenska demokratin. Det har i skilda sammanhang betonats av både regering och riksdag, att man måste slå vakt om och bygga ut den kommunala självstyrelsen. Detta är också något av en självklarhet i en tid då utvecklingen gått och kommer att fortgå i riktning mot en allt starkare ökning av samhällets makt och den offentliga förvaltningens omfattning. En vital fråga är hur man skall kunna säkra den demokratiska styrelsens medborgerliga förankring. Detta kan endast ske genom en målmedveten strävan att decentralisera maktutövningen så långt det går från riksstyrelsen till regionala och lokala organ och överföra uppgifter från förvaltningsbyråkratin till medborgerligt förankrade förtroendevalda organ.

Om man från denna utgångspunkt ser på frågan var ansvaret för den regionala samhällsplaneringen bör förläggas, förefaller det klart att länsdemokratiutredningens principförslag är det riktiga. Landstingen utgör de enda organen med verklig medborgerlig förankring inom länen. En motsvarighet kan inte konstrueras inom länsstyrelsernas ram. Det är därför naturligt att inrikta strävandena på att stärka landstingens organisation och ge dem en ledande ställning inom länen. Detta ligger också i linje med riksdagens initiativ år 1964.

Går man härefter över till primärkommunerna, förefaller det motionä-

rerna tydligt att en motsättning föreligger mellan strävandena att bygga ut den regionala organisationen och tankarna på att genomföra kommunblocksreformen genom obligatorisk lagstiftning. Det synes ofrånkomligt att först få klarhet om vilka uppgifter som skall handhas på det regionala planet och vilka som skall ligga på primärkommunerna innan man överväger att forcera ändringarna i kommunindelningen. Även fränsett detta ligger det något mycket väsentligt och värdefullt i den av riksdagen beslutade frivilligprincipen. Särskilt bör man tänka på de farhågor som yppats för den kommunala självstyrelsens lokala och medborgerliga förankring.

Sedan man kommit fram till en ståndpunkt i fråga om uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och primärkommunerna, blir nästa fråga som får lösas hur själva organisationen och administrationen bör utformas. Vad som närmast träder i förgrunden är hur den kommunala självstyrelsen på länsplanet bör organiseras, med de nuvarande landstingen som grundval och utgångspunkt. Vissa linjer som bör övervägas har skisserats i de motioner som låg till grund för 1964 års riksdagsbeslut och i länsdemokratiutredningens betänkande.

Först sedan även detta led genomgåtts, finns det förutsättningar för att ta ställning till behovet av indelningsändringar. Frågan om en länsindelningsreform bör därför vila i avvaktan på utredning och beslut på de förut berörda punkterna, ett frångående av frivilligprincipen för kommunsammanläggningarna bör inte övervägas.

Avslutningsvis yttrar motionärerna att en grundtanke bakom det skisserade handlingsprogrammet är att man måste förstärka den folkliga självstyrelsen och trygga den samhällseliga styrningens medborgerliga förankring. Det är angeläget att framhålla, att detta inte kan ske endast genom överväganden på de plan som här i första hand berörts. Redan primärkommunerna kommer att få en sådan storlek att avståndet till de enskilda människorna ökar i betänkelig grad. Särskilda åtgärder måste därför övervägas för att bevara den kommunala självstyrelsens gamla kontakter med kommunmedlemmarna. Det är därför angeläget att 1968 års riksdagsinitiativ för en allmän översyn av den kommunala demokratins problem fullföljs skyndsamt och målmedvetet. Huruvida även den utredning av den regionala och lokala förvaltningens uppgifter och organisation, som förordats i det föregående, bör ske inom ramen för denna allmänna översyn är en fråga som det ankommer på regeringen att bedöma.

Utskottet

Krav på en samlad utredning av den kommunala självstyrelsens problematik har framförts vid de senaste årens riksdagar. Utskottet intog till en början den ståndpunkten att resultatet av pågående utredningar borde av-

vaktas innan något nytt initiativ kom till stånd. Då utskottet vid förra årets riksdag i samband med behandlingen av förslaget till författningsreform behandlade samma motionskrav fann utskottet emellertid att förutsättningar förelåg för ett initiativ. Utskottet, vars förslag bifölls av riksdagen, ansåg att frågan till en början borde tas upp i en arbetsgrupp med företrädare för de stora politiska partierna och för de kommunala förbunden. Gruppen borde kartlägga arbetsuppgifterna och dra upp riktlinjerna för en samlad översyn av den kommunala demokratin.

Den arbetsgrupp, som riksdagen förordat, har ännu inte tillsatts. Utskottet utgår från att så kommer att ske inom den närmaste tiden. Gruppens arbete kommer att i viss utsträckning tillgodose de önskemål om utredning som framställs i motionen. Motionärerna synes emellertid åsyfta att ett mera omfattande utredningsarbete rörande den kommunala demokratis problematik omedelbart skall påbörjas. Enligt utskottets mening skulle det knappast vara ägnat att främja behandlingen av hithörande problem om riksdagen — innan det initiativ som togs förra året lett till något resultat — nu begärde att ytterligare en utredning tillsätts med en delvis likartad inriktning. Utskottet hemställer därför,

att riksdagen avslår motionen II: 471.

Stockholm den 11 mars 1969

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), Sveningsson (m), Harald Pettersson (cp), Sörlin (s), Sörenson (fp), Svenungsson (m), Nyquist (s), Norberg (s) och Richardson* (fp); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Wennerfors (m), Johansson i Trollhättan (s), Boo (cp), Nelander (fp), Andersson i Billingsfors (s), Mossberg (s), Henrikson (s) och Strömberg (fp).

* Ej närvarande vid justeringen

Reservation

av herrar *Harald Pettersson, Larsson i Luttra och Boo* (alla cp), herrar *Sörenson, Richardson, Nelander och Strömberg* (alla fp) samt herr *Svenungsson* (m), vilka anfört:

I samband med 1968 års beslut om partiell författningsreform hemställde riksdagen, att regeringen skulle i anslutning till detta beslut tillsätta en

arbetsgrupp med företrädare för de stora politiska partierna och för de kommunala förbunden med uppgift att kartlägga arbetsuppgifterna och dra upp riktlinjerna för en samlad översyn av den kommunala demokratin. En sådan översyn borde enligt riksdagens mening komma till stånd inom kort. Några närmare önskemål om arbetsgruppens inriktning angavs inte. Arbetet skulle alltså vara förutsättningslöst och utmynna i tillsättande av en utredning. Innebörden var att partierna och förbunden skulle få delta i förarbetet för utredningen. Några direktiv från regeringens sida för arbetsgruppens verksamhet var inte erforderliga med denna uppläggning, utan arbetsgruppen kunde ha tillsatts omedelbart. Likafullt har inget initiativ tagits av regeringen trots att nästan ett år gått efter riksdagens beslut. I stället har åtgärder aktualiserats som står i direkt strid med huvudtanken bakom riksdagens framställning att stärka den kommunala demokratin. Regeringen har väckt fråga om tvångsmässigt genomförande av kommunindelningsreformen. Förslaget härom har förutskickats till denna riksdags-session. Ett sådant initiativ skulle inte bara strida mot riksdagens beslut 1962 att fastslå frivilligprincipen för kommunsammanläggningar och beslutet 1968 om en översyn av den kommunala demokratins problem. Det skulle också föregripa prövningen av de förslag om utbyggd kommunal demokrati på länsplanet, som hösten 1968 framlagts av länsdemokratiutredningen, vilken tillsattes på riksdagens begäran 1964. Någon samlad prövning och avvägning, om man bör bygga ut på länsplanet eller satsa på primärkommunerna, har inte skett. En sådan borde ha utgjort en av de första och viktigaste uppgifterna för den utredning riksdagen begärde 1968.

Motionen II: 471 tar upp de frågor som här nämnts och skisserar vissa riktlinjer för utredningsarbetet på det kommunala området. Vi kan i allt väsentligt ansluta oss till vad motionärerna anfört i detta avseende. Det framstår som riktigt att bedriva arbetet så att man först klargör uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och primärkommunerna, därefter överväger utformningen av den kommunala organisationen och slutligen prövar behovet av ändringar i den regionala och kommunala indelningen. Parallellt med denna huvudlinje i arbetet bör, som motionärerna framhåller, även tas upp en annan: den kommunala demokratins lokala och medborgerliga förankring.

Motionärerna önskar att arbetet på de båda första av de nyssnämnda utredningsetapperna skall igångsättas snarast. Hemställan avser därför att riksdagen skall hos regeringen begära en skyndsamt utredning om den regionala och lokala förvaltningens uppgifter och organisation. Då det skisserade handlingsprogrammet framstår som väl grundat och angeläget, vill vi tillstyrka att en sådan framställning avläts till regeringen. Detta initiativ är motiverat oavsett om den arbetsgrupp, som åsyftades 1968, kommer till stånd eller inte, eftersom riksdagen inte dragit upp några riktlinjer för dess arbete. Det är naturligt att förslag och synpunkter beträffande arbetets in-

riktning och uppläggning framförs från riksdagens sida, då regeringen inte effektuerat riksdagens beställning.

Det torde också kunna ifrågasättas, om inte förra årets riksdagsbeslut får anses vara överspelat eller i vart fall bli det. Ett tvångsmässigt genomförande av kommunindelningsreformen ändrar förutsättningarna för det tilltänkta arbetet. Detta blir bundet på ett sätt som inte avsetts. Man kan t. ex. fråga sig om länsdemokratiutredningens förslag kan bli övervägda i den positiva anda som kännetecknade 1964 års riksdagsbehandling av frågan. Som motionärerna uttalat kan det emellertid lämnas öppet i vilken form den åsyftade utredningen av den regionala och lokala förvaltningens uppgifter och organisation skall genomföras.

Vi anser av anförda skäl att utskottet bort hemställa,

att riksdagen med bifall till motionen II:471 anhåller hos Kungl. Maj:t om skyndsamt utredning av den regionala och lokala förvaltningens uppgifter och organisation enligt de riktlinjer som angetts i motionen.