

HÅKAN WINBERG:

## Länsdemokratin

*I höstas har Länsberedningen lämnat sitt betänkande "Stat och kommun i samverkan", och riksdagsman Håkan Winberg redogör i denna artikel för vart den syftar. I stort sett är det fråga om att stärka medborgarnas inflytande på frågor, som direkt berör dem, inom de områden som länen utgör. Allt varken kan eller bör dock läggas ut på länsplanet: vi vill ju inte införa något federativt system. Utredningen har inte varit enig. Socialdemokraterna har velat behålla mycket mera centralisering medan Moderata Samlingspartiet ser de framlagda förslagen bara som ett steg på vägen till större regionalt inflytande.*

Inom politiken skapas ideligen nya ord och begrepp. Få ord används i så många sammansättningar som ordet demokrati. Här finns både gamla och nya konstruktioner. Till de äldre hör nu exempelvis socialdemokrati och folkdemokrati. Till de nyaste arbetsplatsdemokrati och boendedemokrati. Alla dessa "demokratikombinationer" är ju helt intetsägande och meningslösa om man inte gör klart för sig vad de avser att uttrycka. Samma gäller begreppet länsdemokrati, som också sedan åtskillig tid fått en plats i den politiska vokabulären.

Länsdemokrati har blivit ett modeord. Ibland används det i den politiska debatten utan att det verkar som alla egentligen gjort klart för sig vad man menar. För min del vill jag i begreppet lägga det förhållandet att en regions (dvs i Sverige ett läns) egna medborgare skall i den representativa demokratins form bestämma över regionens egna angelägenheter. Medborgarna skall vidare kunna kräva ut ett direkt politiskt ansvar av de valda förtroendemännen.

Vi har i vårt land sedan drygt 100 år haft vissa former av länsdemokrati i våra landsting. Genom dessa, som är direkt valda av medborgarna, bestämmer länsborna över länets egna angelägenheter. Ett län och ett landstingsområde överensstämmer ju numera i allt väsentligt. Men kompetensen för landstingen har varit och är fortfarande ganska begränsad. De har huvudsakligen haft att sköta sjukvårdsfrågor. Mellan 80 och 85 procent av ett normallandstings utgifter hör

till sjukvårdssektorn.

Diskussionen om länsdemokratin gäller i praktiken om och hur långt den regionala självstyrelsen skall kunna vidgas. Om dess uppgifter vidgas, betyder det att de i motsvarande mån minskas för såväl regeringen, de centrala ämbetsverken och den statliga regionala förvaltningen, dvs främst länsstyrelserna. Här kommer naturligtvis olika ideologiska synsätt in i bilden. Ett parti som socialdemokraterna, som i grunden är socialistiskt och därmed centralistiskt, vill givetvis så mycket som möjligt koncentrera uppgifter till politiska instanser och i första hand centrala sådana. För detta parti tar det rimligen emot att lägga ut viktiga uppgifter på organ ute i landet, som man inte med säkerhet kan kontrollera genom centrala instanser.

För moderata samlingspartiet, i vars grundsyn det ligger att de enskilda människorna själva skall få bestämma över så mycket som möjligt, är det naturligare att sprida det politiska beslutsfattandet till så många organ som möjligt. Dessa organ kan inte i första hand kontrolleras av den centrala statsmakten utan av de medborgare, som är direkt berörda av de beslut organet fattar.

#### Förutsättningarna

Man skall alltså ha klart för sig att frågan om länsdemokratis utsträckning är en principiell politisk fråga. Sedan kan direkta skälighetsavgöranden komma in beträffande den lämpliga utformningen. Å ena sidan kan man väl konstatera att det

i dag finns åtskilliga uppgifter som ligger på statliga organ och som skulle kunna läggas över på landstingen. Å andra sidan menar väl knappast någon att så många uppgifter skall flyttas över på landstingen att det skulle uppstå ett slags federativt statssystem. Alla torde vara ense om att riksdag och regering har ett övergripande ansvar för tex sådana frågor som rör medborgarnas trygghet, säkerhet och välfärd.

Diskussionen om länsdemokratin gäller i stort sett den ganska breda sektor som ligger mellan de uppgifter som landstingen nu har och de uppgifter där man allmänt är överens om att de skall ligga kvar på statsmakterna. En central roll i den diskussionen har den sektor som gäller samhällsplaneringen. Den har blivit allt viktigare under senare år vare sig det gäller planering på riksnivå, regional nivå eller lokal nivå.

En liknande fråga som man med sedvanlig schablon skulle kunna kalla "kommundemokrati" gäller fördelningen av uppgifter mellan landsting och primärkommuner. De många kommunindelningsändringar som skett i vårt land under de sista 20 åren har ju — vare sig man gillar dem eller inte — väsentligt ändrat förutsättningarna för primärkommunernas olika uppgifter. Det är stor skillnad på de cirka 2 500 kommuner som fanns 1952 och de 278 som finns 1974. Även om förändringarna kan sägas ha vissa fördelar, har de i varje fall ur en synpunkt medfört en klar nackdel nämligen den att antalet engagerade förtroen-

demän har kommit att minska så mycket (från cirka 200 000 till cirka 40 000).

En annan fråga som också så att säga ringar in länsdemokratins förutsättningar gäller utformningen av de regioner i vilka den skall arbeta. Länsindelningen i vårt land kom till genom 1634 års regeringsform, och dagens indelning i 24 län har i stort sett varit oförändrad sedan 1810. Det har hänt mycket beträffande befolkningsfördelning och kommunikationsstandard under den tiden, och det har varit ett viktigt skäl att frågan ställts om en annan länsindelning nu borde komma till stånd.

Åtskilliga utredningar har under årens lopp funderat över dessa frågor, under 1960-talet tex länsindelningsutredningen, länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen, landstingsutredningen, länsdemokratiutredningen, och kommunalrättskommittén. Under de senaste åren har länsberedningen och utredningen om den kommunala demokratin arbetat.

#### Länsberedningen

Länsberedningen, som under hösten 1974 lämnat sitt betänkande "Stat och kommun i samverkan", har haft till uppgift att göra en bedömning av de tidigare utredningarnas arbete och en sammanfattande översyn av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Dess förslag innebär principiella ställningstaganden. Beredningen har icke haft till uppgift att ta upp de ekonomiska konsekvenser förslagen kan få tex

beträffande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

När det gäller den centrala frågan för länsberedningen, nämligen var huvudmannskapet för den samordnande regionala samhällsplanering som länsstyrelserna nu svarar för, skall ligga, har den kommit till att huvudmannskapet alljämt skall vara statligt och uppgiften ligga kvar hos länsstyrelserna. Någon kanske frågar om detta ställningstagande kan gå i linje med riksdagens uttalande 1972, bakom vilket de borgerliga partierna stod, att landstingen borde utvecklas till regionala självstyrelseorgan som i omfattande utsträckning fick överta uppgifter som nu handhas av länsstyrelserna.

Det går att konstatera två huvudriktningar inom länsberedningen. Den ena är den socialdemokratiska majoriteten, som visat sig ganska ointresserad av att lägga över uppgifter till landstingen, och den andra är den borgerliga minoriteten, som menat att så många uppgifter som möjligt nu bör läggas över på de landstingskommunala organen och att siktet måste vara inställt på ett fullt steg mot en genomförd länsdemokrati. Även om nu inget förslag lagts om ett fullständigt överförande av planeringsfunktionerna, innebär länsberedningens förslag att landstingen får hand om åtskilliga nya väsentliga uppgifter. Förslaget kan därför ses som en fullföljd av riksdagens uttalande 1972.

Ett omedelbart genomförande av vad man kan kalla en fullt utbyggd länsdemokrati innefattande att planeringsuppgif-

terna helt förflyttats från länsstyrelse till landsting skulle innebära vissa problem som ännu inte är lösta. Med hänsyn till att de borgerliga representanterna lyckats få socialdemokraterna med på förslag som innebär väsentligt ökat inflytande för länsmedborgarna i många frågor, har man nöjt sig med de nu lagda förslagen *som ett första steg*. De borgerliga representanterna har emellertid skisserat den vidare utvecklingen mot en fullständig länsdemokrati i ett särskilt yttrande.

Genom att man går stegvis fram kan landstingen få möjlighet till en utvecklings- och utbyggnadsperiod. Om de nu skulle överta alla samordnande uppgifter på länsplanet, kan det komma att medföra behov av statliga styrningsinstrument både av ekonomisk och administrativ art. Åtskilliga områden kommer då att författningsregleras. Det är i och för sig inget avgörande hinder för en utveckling mot en länsdemokrati, men det kan innebära problem som bäst löses etappvis. Även de ekonomiska relationerna måste lösas.

#### **Ett ökat inflytande**

Länsberedningens förslag innefattar alltså på åtskilliga områden ett ökat inflytande för länsmedborgarna. Dessa områden kan sammanfattas i sex punkter.

1. Länsbefolkningens inflytande stärks i de styrelser och nämnder som har hand om regionala frågor. Det gäller främst länsstyrelsen (beträffande sättet att utse den mera nedan).

2. Landstingen skall bli obligatoriska

remissorgan i alla väsentliga länsplaneringsfrågor och få rätt att höras vid en sådan tidpunkt att de aktivt kan påverka utformningen. Det innebär att tex länsprogrammen regelmässigt skall bli föremål för debatt och ståndpunktstagande i landstinget. En författningsmässig föreskrift bör införas om att både landsting och primärkommuner skall kunna yttra sig över regionalpolitiskt betydelsefulla beslutsunderlag. Länsstyrelsen bör åläggas att varje år till regeringen lämna rapport angående resultatet av länsplaneringen. Rapporten skall också sändas från länsstyrelsen till såväl landsting som primärkommuner, vilka därmed får möjlighet att diskutera betydelsefulla regionala frågor vid landstingsmöte och i kommunfullmäktige.

3. Landstingen tillförs nya uppgifter av regional karaktär. Inom två sektorer föreslås ett generellt ansvar hos landstinget. Det gäller dels den lokala och regionala kollektiva persontrafiken i länet, dels viss kulturell verksamhet som avser för ett större befolkningsunderlag än vad den enskilda kommunen har (tex museiteater- och musikverksamhet). När det gäller persontrafiken bör påpekas att ett generellt landstingsansvar för den regionala och lokala trafiken inte förutsätter att trafikapparaten skall ägas av landstingen eller av landstingsägda bolag. Landstingen kan köpa tjänster av nuvarande primärkommunala, statliga eller enskilda trafikföretag eller träffa avtal med dem om taxebunden trafik i deras egen regi. Det bör också finnas möjlighet

ter för en primärkommun att träffa överenskommelse med landstingen om att primärkommunen skall behålla ansvaret för den lokala kollektiva trafiken. Det bör nämnas att länsberedningen också anser — i likhet med socialutredningen — att ungdomsvårdsskolor och vissa vårdanstalter för alkoholmissbrukare skall kunna överföras till kommunalt huvudmannaskap.

4. Statens tillsyn och kontroll över kommunerna bör kunna minskas avsevärt. Här pågår för närvarande ett utredningsarbete i samarbete med kommunförbundet.

5. Staten skall ge länsorganen större handlingsfrihet. Så bör länsstyrelserna i större utsträckning ta över beslutanderätten tex beträffande näringslivsfrågor, vägplanering och miljö- och naturvård.

6. Staten genomför även i övrigt en verklig decentralisering av beslutsfunktioner från statliga verk till länsnivå.

De borgerliga representanterna ser dessa punkter som ett viktigt steg och en god grund för utveckling mot en fullständig länsdemokrati. De borgerliga representanterna har därför funnit att de kan acceptera att huvudmannaskapet för den samordnande samhällsplaneringen förblir statligt i denna etapp.

#### Ett steg på vägen

Men det är viktigt att uppmärksamma att de nu framlagda förslagen måste ses just som en etapp. Den regionala planeringen kommer att bli allt mer betydelsefull inte minst som en motvikt mot

ökande centrala maktbefogenheter. Detta är särskilt nödvändigt om vi nödgas att ytterligare några år framåt ha en socialdemokratisk regering här i landet. Det finns då risk för att statens inflytande över kommunerna ökar ytterligare, och det sammanhänger inte minst med kommunernas finansieringsproblem. De problemen måste klarläggas inför nästa etapp i utvecklingen mot en fullt utbyggd länsdemokrati. En utvärdering måste ske av de praktiska resultat, som kan nås då beredningens nu framlagda förslag genomförs. De borgerliga representanterna konstaterar sammanfattningsvis att en fullt utbyggd länsdemokrati och arbetet med länsdemokratien bör fullföljas med den målsättningen, att landstingen skall överta huvudmannaskapet för samordnings- och planeringsuppgifterna på regional nivå.

Länsberedningen föreslår vidare att den nuvarande skatteförvaltningen inom länsstyrelsen skall brytas ut till ett självständigt organ. Det finns egentligen ingenting som förenar skatteförvaltningen med länsstyrelsens övriga verksamhet. Om länsberedningens förslag genomförs, kommer det att bli kvar en planeringsavdelning och en förvaltningsavdelning inom länsstyrelsen. I en fullt utbyggd länsdemokrati kommer planeringsverksamheten att föras över till landstingen och planeringsavdelningen rimligen att försvinna från länsstyrelsen. Kvar blir då rent förvaltningsmässiga och administrativa uppgifter, eftersom förvaltningsrättsskipningen redan nu försiggår utanför denna

även om också ett visst organisatoriskt samband alltjämt föreligger.

Om ett framtida statligt regionalt organ endast får vissa administrativa uppgifter kan det knappast vara skäl att behålla den nuvarande förtroendemannastyrelsen. Men så länge planeringsverksamheten ligger kvar hos länsstyrelsen är typ av styrelse utomordentligt viktig och likaså dess sammansättning. Sedan den nuvarande förtroendemannalänsstyrelsens tillkomst 1971 har ju regeringen, som enligt nuvarande regler skall utse hälften av förtroendemännen, använt dessa regler för att se till att varje länsstyrelse i vårt land fått socialdemokratisk majoritet. Länsberedningens majoritet föreslår nu ett system för sammansättning av länsstyrelsen som ytterligare kan komma att gynna so-

cialdemokraterna. Man vill nämligen att regeringen skall utse alla lekmannarepresentanterna — vars antal föreslås höjt till 12, varav 4 skall ha utsetts på förslag av landstinget, 4 på förslag av kommunerna medan regeringen själv direkt skall kunna utse 4, som skall ha erfarenhet av, som det heter, näringsliv och arbetsmarknad. Var och en inser att detta ger utomordentliga möjligheter för en socialdemokratisk överrepresentation. Ledamöter från de tre borgerliga partierna i länsberedningen föreslår därför att landstinget i stället skall utse alla (21) länsstyrelseledamöterna, med undantag av länsförordningen. De bör väljas proportionellt och därmed får man en sammansättning som väl motsvarar länsmedborgarnas åsikter.