



Regeringen och länsdemokratin

I nummer 2/69 av Sv.T. diskuterade personalchef Sten Svensson möjligheterna till länsdemokrati och ställde sig positiv till länsdemokratiutredningens betänkande. Hans synpunkter torde i stort delas av direktören i Svenska Landstingsförbundet, fil. dr. Rune Tersman, som i denna artikel bl. a. uppehåller sig vid remissinstansernas förmodade syn. Förf. fruktar, att regeringen emellertid föredrar länsstyrelserna framför landstingen som ansvariga för den översiktliga planeringen, vilket av allt att döma kommer att leda till en försvagning av den kommunala självstyrelsen.

Behovet av en översiktlig regional planering, eller rättare en mera intensiv sådan, framstår som det avgörande motivet för den reformverksamhet, som regeringen avsåg att inleda under slutet av förra året på basis av de betänkanden, som man ungefär ett år tidigare mottagit från länsförvaltningsutredningen och länsindelningsutredningen. Då dessa utredningar skulle remissbehandlas uppstod emellertid en ganska förvirrad situation. Det konstaterades snart att länsförvaltningsutredningen icke tillräckligt utförligt hade definierat begreppet regional samhällsplanering. Det var således oklart för många vad den regionala samhällsplaneringen skulle omfatta och hur den skulle förhålla sig till den av centrala statliga organ bedrivna riksplaneringen. Dessa brister återverkade också på bedömningarna av länsindelningsutredningens förslag. Dessutom hade denna utredning i stort sett misslyckats med att formulera några kriterier för hur stor en regional planeringsregion borde vara för att kunna betraktas som ändamålsenlig.

Ökad kontroll

Allvarligare var emellertid att såväl dessa utredningar som de samtidiga förberedelserna för "Länsplan —67" tycktes syfta till en allt starkare kontroll via länsstyrelserna över verksamhet som enligt tradition ansetts ligga inom den kommunala självstyrelsens ram. Att länsförvaltningsutredningen med hänsyn härtill föreslog att vissa lekmanaleda-

möter hos länsstyrelserna skulle utses av landstingen betraktades mera som en eftergift än som en allvarligt syftande lösning, eftersom dessa ledamöter skulle vara ansvariga formellt inför Kungl. Maj:t i stället för mot landstingen, som utsett dem.

I detta dilemma satte remissmyndigheterna sitt hopp till en ytterligare aviserad utredning, länsdemokratiutredningen, vars betänkande enligt vad som underhand meddelades var klart för publicering. Med hänsyn till utredningarnas inbördes samband ansåg man bland remissorganen att förslagen borde bedömas och behandlas i ett sammanhang. Från regeringshåll meddelades emellertid att länsdemokratiutredningens betänkande skulle komma att bli avsevärt försenat, troligen till efter valet 1968, och att det därför var angeläget att det pågående remissarbetet fullföljdes på avsett sätt.

Nya framställningar från remissinstanserna föranledde emellertid regeringen att modifiera sin ståndpunkt. Detta skedde genom att man före remisstidens utgång officiellt förklarade att länsindelningsutredningen var överspelad och att någon genomgripande länsindelningsreform icke längre var aktuell. I övrigt skulle remissinstanserna få tillfälle att framföra kompletterande synpunkter på de närmast aktuella utredningarna då man i sinom tid skulle avge remissyttranden över länsdemokratiutredningen. Trots detta ställde sig remissinstanserna i många fall avvaktan-

de och undvek att ta ställning med hänvisning till den kommande remissbehandling av länsdemokratiutredningens betänkande.

Den 16 oktober 1968 avlämnades länsdemokratiutredningens betänkande (SOU 1968:47, Förvaltning och folkstyrelse). Länsdemokratiutredningen konstaterade klart och koncist att regional samhällsplanering innebar ett aktivt beslutsfattande, som påverkade många människors livsvillkor. Ansvaret för sådana beslut borde utkrävas i reguljära politiska former. Utredningen föreslog därför att den översiktliga samhällsplaneringen på det regionala planet skulle åvila landstingen.

Delstater?

Förslagen har mottagits med stort positivt intresse inom den kommunala sektorn. Entusiasmen har dock varit större inom landstingen än hos primärkommunerna, som i vissa fall synes finna det betänkligt att bli föremål för styrning av de folkvalda landstingen i stället för som länsförvaltningsutredningen föreslagit av de statliga länsstyrelserna och dessas expertorgan. Från centralt statligt håll har yppats farhågor för att landet skulle komma att uppdelas i delstater, om länsdemokratiutredningens förslag genomföres. Åtskilliga kompletterande utredningar anses därjämte vara nödvändiga. Remisstiden har fastställts till den osedvanligt långa tiden av ett år. Inom de politiska partierna har en förvirrad situation så småningom uppstått

beträffande frågornas fortsatta behandling. Centralt engagerade politiker synes vara benägna att stödja länsförvaltningsutredningens förslag, medan mera regionalt verksamma är mera positiva till de förslag som framlagts av länsdemokratiutredningen. Alla torde vara överens om att en intensivare regional samhällsplanering behövs. De motsättningar som finns gäller således planeringsverksamhetens organisation. Endast två huvudalternativ har hittills presenterats:

alternativ 1: den översiktliga regionala planeringen skall åvila länsstyrelserna

alternativ 2: landstingen blir huvudmän för den översiktliga regionala planeringen

Erfarenheterna av länsstyrelsernas hittillsvarande planeringsverksamhet inklusive den som omfattat "Länsplan —67" tyder icke på någon särskilt hög ambitionsnivå från den statliga sidan. Den förväntade samhällsutvecklingen gör dock sannolikt att man kan motse en kraftig höjning av ambitionsnivån. En hög ambitionsnivå innebär fastställande av målnivåer för olika grenar av den regionala samhällsverksamheten inklusive planer för tilldelningen av resurser. Med en sådan ambitionsnivå blir handlingsfriheten för de förvaltande — vanligen landstingskommunala eller primärkommunala — organen begränsad och huvudsakligen inriktad på verkställighetsuppgifter. Dessa organ kommer då

icke att i samma utsträckning som hittills kunna förmedla medborgarnas önskemål beträffande samhällsverksamhetens utformning. Den kommunala självstyrelsen som helhet kommer vidare att utgöra ett betydligt mindre verksamt korrektiv mot en allt starkare central statsmakt än för närvarande.

Ansvar hos landstingen

Länsdemokratiutredningen har velat förebygga en utveckling av detta slag genom att föreslå att ansvaret för den översiktliga regionala samhällsplaneringen skall åvila landstingen. Förslaget bygger på bl. a. följande förutsättningar:

1. En medveten opinion anser att medborgarna bör ha ett avgörande inflytande på de regionala planeringsbesluten.
2. Enighet om formerna härför kan skapas mellan landstingen och landstingen och primärkommunerna.
3. Landstingen kan skapa en effektiv organisation för planeringsfrågornas handläggning.
4. Nya verksamhetsområden kan överföras till landstingen från primärkommunerna om så skulle vara lämpligt.

Mycket talar för att regeringen redan bestämt sig för det första alternativet, som på sikt innebär stora möjligheter till kontroll och styrning från den centrala statsmaktens sida över de kommunala verksamhetsgrenarna via de statliga

länsstyrelserna. För landstingens del kommer sannolikt följande krav att aktualiseras av statsmakterna, om detta alternativ genomföres:

1. Anpassning av sjukvårdsplaneringen och planeringen för övriga verksamhetsgrenar till länsstyrelsernas planeringsverksamhet.
2. Accepterande av gemensamma målsättningar för den regionala planeringsverksamheten inklusive sjukvårdens och övriga verksamhetsgrenars planering.
3. Införande av system för långsiktig ekonomisk planering och finansiell styrning.
4. Accepterande av successiva förändringar i sjukvårdens organisationsstruktur i syfte att underlätta optimering av de framtida planeringsregionernas storlek.

Försvagat självstyre

Liknande krav kommer sannolikt att aktualiseras beträffande den primärkommunala verksamheten även om motsatsen ibland görs gällande i debatten om den s. k. kommunindelningsreformen. Vi står således inför icke ett status quo utan en försvagning av den kommunala självstyrelsen. Mot denna bakgrund ter sig de från centralt håll vid flera tillfällen uttalade farhågorna för att landstingen skulle kunna utvecklas till mer eller mindre autonoma delstater, om de får an-

svaret för den regionala samhällsplaneringen, märkliga. Detta är givetvis nonsens eftersom det alltid är möjligt att med rikets författning som utgångspunkt genom statens lagstiftnings- och finansmakt justera förhållanden som anses vara otillfredsställande.

Självfallet innebär dock länsdemokratiutredningens förslag en begränsning av den centrala statsmaktens politiska handlingsfrihet. Det är därför inte förvånande att regeringen hittills ställt sig ganska kallsinnig till länsdemokratiutredningens förslag. Den har därvid fått stöd av grupper av politiker inom skilda partier, som funnit det svårt att bedöma förslagets konsekvenser i olika avseenden. Helt följdriktigt har regeringen också betonat krav på effektivitet i planeringsarbetet samt behov av samordning, vilket visat sig väl överensstämma med kårambitionerna inom landsstaten.

Valet mellan de föreliggande alternativen kommer i sista hand att avgöras av statsmakterna. Av det föregående torde emellertid framgå att huvudfrågan i själva verket gäller maktbalansen mellan den centrala statsmakten och den kommunala, självstyrande sektorn. Den regionala planeringsverksamhetens effektivitet och länsdemokratins former är givetvis också betydelsefulla frågor, som dock icke kan bedömas slutgiltigt förrän man klarlagt vilken maktbalans, som skall råda. Detta är det väsentliga problemet, kring vilket debatten i första hand bör koncentreras.