

Statens offentliga utredningar
2000:85
Finansdepartementet

Regionalt folkstyre
och
statlig länsförvaltning

Slutbetänkande av
Den parlamentariska regionkommittén (PARK)
Stockholm 2000

SOU och DS kan köpas från Fritzes Kundservice. 1999 års serie kan köpas från Fakta Info Direkt, Kundservice. För remissutsändningar av SOU och DS fr.o.m. 2000 års nummer-serie svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltnings-avdelning.

Beställningsadresser:

Fritzes Kundservice
106 47 Stockholm
Tel: 08 – 690 9190
Fax: 08 – 690 9191
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430
113 82 Stockholm
Tel: 08 – 587 67100
Fax: 08 – 587 67171
E-post: order@faktainfo.se

Svar på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Tel: 08 – 405 4729
Fax: 08 – 405 4295

ISBN 91-38-21295-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen bemyndigade den 29 maj 1997 chefen för Inrikesdepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 1997:80) med uppdrag att dels följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen har beslutat om, dels utforma vissa förslag om den framtida regionala organisationen.

En utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag skall enligt direktiven vara att det bör utvecklas former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret och att det bör finnas en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan svara för bl.a. tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera statsmakternas beslut. En annan utgångspunkt för kommitténs överväganden skall enligt direktiven vara att staten måste se till att de mål som anges i den nationella politiken fullföljs i landets alla delar samtidigt som hänsyn tas till de mål för den regionala utvecklingen som regionala självstyrelseorgan har ställt upp.

I direktiven anges att kommittén skall redovisa sina överväganden och förslag senast den 1 oktober 2000. I den del av uppdraget som avser generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter har kommittén redovisat sitt arbete i delbetänkandet *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion (SOU 1998:166)*, som överlämnades till statsrådet Britta Lejon i januari 1999.

Kommittén har antagit namnet Den parlamentariska regionkommittén (In 1997:08).

Som ordförande i kommittén förordnades den 6 juni 1997 landshövdingen Karin Starrin.

Som ledamöter i kommittén förordnades den 6 juni 1997 landstingsrådet Björn Ahlkvist (s), kommunalrådet Lorentz Andersson (s), numera landstingsrådet Anders Andersson (kd), riksdagsledamöterna Nils Fredrik Aurelius (m), Inga Berggren (m), Owe Hellberg (v), Per Lager (mp), Sven Erik Österberg (s), dåvarande riksdagsledamoten Britta Sundin (s), samt numera landstingsrådet Lars Wennås (fp). Den 1

december 1997 förordnades kommunalrådet, numera riksdagsledamoten Åsa Torstensson (c) som ledamot i kommittén.

Som sakkunniga har i arbetet med föreliggande slutbetänkande medverkat direktör Susanne Lindh, Svenska Kommunförbundet, departementsrådet Gunhild Lindström, Finansdepartementet, departementsrådet Barbro Rosensvärd (fr.o.m. den 1 januari 2000), Justitiedepartementet, direktör Ulf Wetterberg, Landstingsförbundet och dåvarande departementsrådet Erna Zelmin-Åberg (t.o.m. den 15 oktober 1999).

Som experter i kommittén har i arbetet med föreliggande slutbetänkande medverkat departementssekreteraren Keijo-Gustav Ekelund, Försvarsdepartementet, kanslirådet Håkan Hällman, Finansdepartementet, departementssekreteraren Ingrid Johansson-Lind, Kulturdepartementet, departementssekreteraren Henrik Källsbo, Justitiedepartementet, departementsrådet Kerstin Kåks, Miljödepartementet, sakkunnig Ingvar Löfstrand, Socialdepartementet, kanslirådet Mac Murray, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Astrid Nensén Uggla, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Aslög Odmark, Näringsdepartementet, departementsrådet Dag von Schantz, Jordbruksdepartementet, samt departementssekreteraren Katarina Sjölander, Näringsdepartementet.

Till huvudsekreterare i kommittén förordnades den 1 september 1997 föredraganden i riksdagens konstitutionsutskott Kai Kronvall. Från samma datum förordnades som sekreterare i kommittén kanslirådet Gunnar Österberg, Justitiedepartementet. Den 1 oktober 1997 förordnades som sekreterare i kommittén universitetslektor Jörgen Johansson, Högskolan i Halmstad. Den 1 januari 1998 förordnades revisorn Peter Ehn, Riksrevisionsverket, som sekreterare i kommittén. Den 25 april 2000 förordnades som sekreterare i kommittén utredningssekreteraren Claes Hammarlund. Som assistent i sekretariatet har Marianne Hafner tjänstgjort.

7 reservationer och 3 särskilda yttranden har lämnats med anledning av betänkandet.

Utredningen får härmed överlämna sitt slutbetänkande **Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85)**.

Stockholm i september 2000

Karin Starrin

Björn Ahlkvist

Lorentz Andersson

Anders Andersson

Nils Fredrik Aurelius

Inga Berggren

Owe Hellberg

Per Lager

Britta Sundin

Åsa Torstensson

Lars Wennås

Sven Erik Österberg

/Kai Kronvall

Peter Ehn

Claes Hammarlund

Jörgen Johansson

Gunnar Österberg

Innehållsförteckning

Sammanfattning	11
-----------------------------	-----------

Förslag till författningsförändringar	31
--	-----------

DEL A BAKGRUND OCH ANALYS

1 Allmän bakgrund	35
--------------------------------	-----------

1.1 Regeringens och riksdagens beslut m.m. angående försöksverksamheten.....	35
1.2 Kommitténs uppdrag.....	37
1.3 Kommitténs arbete	39
1.4 Kommitténs underlagsmaterial	40
1.5 Betänkandets syfte, inriktning m.m.	43

2 Försöksverksamheten och angränsande verksamhet	47
---	-----------

2.1 Historik – en regionfråga på dagordningen	47
2.2 Försöksverksamhet för ökad demokrati.....	50
2.3 Den förändrade regionala ansvarsfördelningen	51
2.4 Försöksverksamheten i Skåne län.....	59
2.5 Försöksverksamheten i Västra Götalands län.....	63
2.6 Försöksverksamheten i Kalmar län.....	65
2.7 Försöksverksamheten i Gotlands län.....	69
2.8 Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning	70
2.9 Arbetet med regionala tillväxtavtal	72
2.10 Arbetet med EG:s strukturfonder.....	84
2.11 Hälso- och sjukvården i försökslänen.....	89

3	Regionalt samarbete utanför försöksverksamheten	99
3.1	Inledning	99
3.2	Samverkansformer och aktörer på den regionala nivån.....	100
3.3	Län som arbetar med nya samverkansformer inom existerande länsgränser	108
3.4	Län som arbetar med nya samverkansformer över existerande länsgränser	116
3.5	Län som arbetar med nya samverkansformer över nationsgränser	118
3.6	Erfarenheter från det regionala samarbetet utanför försöksverksamheten.....	120
4	Den regionala samhällsorganisationens förändrade förutsättningar	123
4.1	Allmänt	123
4.2	Decentralisering	123
4.3	Internationalisering	127
4.4	Decentralisering, internationalisering och regionernas nya roll	136
4.5	Fokusering på tillväxtpolitiken	146
5	Uppgiftsfördelning och geografisk indelning	155
5.1	Inledning	155
5.2	Principer för uppgiftsfördelningen mellan stat och lokala och regionala självstyrelseorgan	156
5.3	Det regionala utvecklingsansvaret och uppgiftsfördelningen mellan stat och lokala och regionala självstyrelseorgan.....	164
5.4	Den statliga uppgiftsfördelningen och länsstyrelsens roll	177
5.5	Den geografiska indelningen inom vissa statliga verksamhetsområden.....	192

DEL B UTVÄRDERING

6	Utvärderingen av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning	203
6.1	Bakgrund	203
6.2	En fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret	212
6.3	Regional samordning	252
6.4	De anställdas erfarenheter	269
6.5	Den nationella politikens genomslag inom försöksverksamhetens verksamhetsområden	271
6.6	Länsstyrelsens nya roll i försöksverksamheten	296
6.7	En sammanvägd bedömning	318
7	Utvärderingen av försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län	329
7.1	Bakgrund	329
7.2	Utgångspunkter för försöksverksamheten	332
7.3	Implementeringen av försöksverksamheten	335
7.4	Implementeringens effekter på verksamheten vid länsstyrelsen	337
7.5	De centrala myndigheternas syn på försöksverksamheten	339
7.6	Utvärderarnas bedömning	341
7.7	Slutsatser	343

DEL C ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG M.M.

8	Överväganden och förslag rörande den regionala samhällsorganisationen i försökslänen	345
8.1	Fortsatt och utvidgad försöksverksamhet	347
8.2	Ansvarsfördelningen mellan staten och självstyrelseorganen	357
9	Konsekvensanalyser	377
9.1	Inledning	377

9.2	Ekonomi.....	378
9.3	Kommunal självstyrelse, sysselsättning, företagande m.m.....	378
10	Författningskommentarer.....	381
10.1	Inledning.....	281
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning.....	381
10.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.....	382
10.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i i Kalmar län och Skåne län.....	383
	Reservationer och särskilda yttranden.....	385
	Bilaga.....	403
	Bilaga: Kommittédirektiven.....	405
	Käll- och litteraturförteckning.....	413

Sammanfattning

Allmän bakgrund

Försöksverksamheten

I *kapitel 2* beskrivs försöksverksamheten med ändrad regional ansvars fördelning. I korthet innebär försöksverksamheten att det regionala utvecklingsansvaret har överförts från länsstyrelsen till regionala självstyrelseorgan i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län. Dessutom omfattar försöksverksamheten uppgifter som avser beslut om användningen av vissa regionalpolitiska medel, beslut om långsiktig plan för den regionala transportinfrastrukturen samt fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. Det sistnämnda gäller dock inte för Västra Götalands län. Självstyrelseorganen ansvarar också för arbetet med tillväxtavtalen, en uppgift som åvilar länsstyrelsen i övriga län.

I Gotlands, Skåne och Västra Götalands län ansvarar självstyrelseorgan med direktvalda fullmäktigeförsamlingar för försöksverksamheten och i Kalmar län ett regionförbund med ett av länets kommuner och landsting valt fullmäktige.

Samverkan utanför försökslänen

I *kapitel 3* redovisas det regionala samarbete som pågår utanför försöksverksamheten. Av underlagsmaterialet framgår att det sker en snabb utveckling mot ökad samverkan också i de län som inte ingår i försöksverksamheten. Under 1990-talets första hälft ökade insikten om att samverkan är nödvändig framför allt i frågor som rör sysselsättning och näringslivsutveckling. Samverkan i dessa frågor har vuxit fram i samtliga län mellan staten, kommunerna och landstingen. Ofta har arbetet formaliserats i utvecklingsråd eller länsstrategiråd.

Under senare delen av 1990-talet har också andra samverkansformer utvecklats, med inriktning på ökat regionalt självstyre. Initiativ har tagits i samtliga län, men processen har kommit olika långt.

Regional samverkan ökar också mellan länen, men inte i samma omfattning som inom länen. Det finns dock inte några tydliga strävanden mot fastare samarbete mellan län, eller bildande av nya geografiska regioner. Regionalt samarbete över nationsgränsen har också ökat, vilket framförallt EU-medlemskapet har bidragit till.

Övergripande utvecklingstendenser

I *kapitel 4* diskuteras den regionala samhällsorganisationens förändrade förutsättningar. Kommittén menar att decentralisering och internationalisering utgör de två viktigaste utvecklingstendenserna i detta sammanhang. Utvecklingen mot ökad decentralisering och internationalisering utgör tillsammans med fokuseringen på tillväxt och ekonomisk utveckling de främsta orsakerna till att regionernas roll och förutsättningarna för den regionala samhällsorganisationen har förändrats.

För Sveriges del har medlemskapet i EU varit mycket viktigt för att lyfta fram den regionala frågan. Det är huvudsakligen genom den europeiska integrationsprocessen som regionerna har fått en ny och viktig roll att spela. Ett centralt mål inom den svenska regionala utvecklingspolitiken har blivit att skapa förutsättningar för regionerna att med egen kraft skapa tillväxt och utveckla konkurrenskraft.

Kommittén konstaterar att ökad decentralisering och internationalisering innebär att politik numera allt oftare skapas i komplexa nätverk där övernationella, nationella och subnationella nivåer är involverade. Utöver detta torde den starka betoningen av lokal och regional tillväxt göra att mer informella och flexibla former för samarbete ges företräde. Viktiga exempel på detta är arbetet med regionala tillväxtavtal och EG:s strukturfonder, där s.k. partnerskap utgör ett centralt instrument.

Principer och argument för uppgiftsfördelning och geografisk indelning

Subsidiaritetsprincipen

Kommittén lyfter i *kapitlen 4 och 5* fram subsidiaritetsprincipen som en given principiell utgångspunkt när uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå övervägs. Det innebär i praktiken att det som sköts effektivt lokalt också skall skötas där; i andra hand, om den lokala nivån inte kan fylla sin uppgift förs uppgifterna till den regionala nivån och i sista hand till den centrala nivån. Utgångspunkten är att de av besluten närmast berörda skall ha så stort inflytande över den aktuella uppgiften som möjligt. Det ligger, enligt kommitténs mening, ett demokrativärde i att beslutsfattandet sker så nära medborgarna som möjligt.

Renodling

En andra principiell utgångspunkt är att ansvarsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan skall vara så tydlig som möjligt. Kommittén ansluter sig här till den princip om renodling av den statliga verksamheten som utgör en viktig komponent i den statliga förvaltningspolitiken.

I dag växer allt fler beslut fram i nätverk, där såväl statliga som kommunala och privata aktörer deltar. Det är ett arbetssätt som ofta är nödvändigt i en politisk verklighet, där det ställs stora krav på flexibilitet och snabb anpassning till omvärldsförändringar. Utvecklingen är dock inte helt oproblematiserad. Ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det skall vara överskådligt, så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, att påverka processen samt att utkräva ansvar av sina valda representanter. Enligt kommitténs mening underlättas ett nätverksorienterat och gränsöverskridande arbetssätt av en tydligare ansvarsfördelning.

Kommittén menar att principerna om subsidiaritet och renodling bör vara vägledande inte bara när det gäller ansvarsfördelningen inom de sakområden som nu berörs av försöksverksamheten, utan generellt när överväganden görs om den organisatoriska placeringen av offentliga uppgifter.

Uppgiftsfördelning mellan stat och självstyrelseorgan

I *kapitel 5* diskuterar kommittén uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan. Kommittén noterar att ett genomgående tema när den lokala och regionala samhällsförvaltningen diskuteras är hur bästa möjliga balans kan uppnås mellan statliga och kommunala intressen. Statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande i landets alla delar och för att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar, oavsett var de bor, skall vägas mot kommuners och regioners frihet och deras ansvar för regionens utveckling. Enligt kommittén finns det i detta avseende inte någon en gång för alla given optimal balanspunkt i ett samhälle som ständigt förändras, såväl ekonomiskt, socialt som värderingsmässigt.

Kommittén konstaterar att uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan oftast baserats på praktiska överväganden. Kommittén gör emellertid ett försök att sortera och systematisera de principer och argument som anförs när uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan diskuteras. Enligt kommittén kan följande principer och argument urskiljas.

Principer och argument för ett statligt ansvar:

- Behovet av genomslag för nationella mål och garanti för likvärdiga förutsättningar.
- Behov av enhetlig ledning och nationell överblick.
- Behov av enhetlig tillämpning av regler samt rättssäkerhet.
- Särskilda styrningsbehov, som bäst tillgodoses av en statlig regional eller lokal förvaltning.

Principer och argument för lokal och regional självstyrelse:

- Behov av demokratisk förankring och effektivare resursanvändning.
- Behov av variation och anpassning.

Kommittén konstaterar att utvecklingen under 1990-talet har inneburit att diskussionen nu förs under andra förutsättningar än på 1970- och 1980-talet, då samordnad statlig länsförvaltning sågs som ett viktigt instrument för att främja den regionala utvecklingen. Den regionala debatten handlar i dag om att överföra just det samordningsansvar, som då var ett huvudargument för en samordnad statlig länsförvaltning, till regionala självstyrelseorgan. Förutsättningarna för en fortsatt utveckling av den samordnade länsförvaltningen har därmed förändrats. I linje därmed har länsstyrelsens roll som företrädare för den nationella politiken markerats starkare, på bekostnad av uppgiften att främja länets

utveckling. Vissa av kommitténs förslag är ägnade att ytterligare tydliggöra denna förändring av länsstyrelsens roll i försökslänen.

Geografisk indelning

I *kapitel 5* diskuteras också den geografiska indelningen inom vissa statliga verksamhetsområden. Kommittén konstaterar i det sammanhanget att utvecklingen mot större regioner inom den statliga förvaltningen har pågått under hela 1990-talet och att denna tendens håller i sig. Större regionbildningar grundas på en strävan att regionerna skall bli mer funktionella eller mer kostnadseffektiva. Den stora variationen i fråga om geografisk indelning har medfört att möjligheten till samordning och samutnyttjande av statliga resurser minskat. Regiongränserna spelar dock i dag en mindre roll tack vare ny teknik och nya informations- och kommunikationsmöjligheter.

Kommittén menar att det inte är realistiskt att återgå till länet som indelningsgrund för de statliga regionala myndigheterna i stort. Ett sätt att lösa samordningsproblemen kan enligt kommittén vara en mer funktionell organisering av länsstyrelserna. Länsstyrelsen behöver inte se likadan ut i hela landet utan bör kunna variera i olika regioner; länsstyrelsens och de regionala självstyrelseorganens gränser behöver heller inte sammanfalla.

Utvärderingsresultat och kommitténs förslag

Kommitténs förslag – huvudinriktning

Kommitténs ambition har varit att göra en allsidig utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Den korta tiden för utvärderingen har emellertid utgjort en tydlig begränsning. Många av de processer som har igångsatts behöver verka under en längre tid för att kunna utvärderas på ett rättvisande sätt. Mot bakgrund av detta förhållande består utvärderingens underlag mer av utsagor från försöksverksamhetens aktörer än av resultatanalyser.

Kommitténs förslag avseende den regionala samhällsorganisationen i försökslänen kan i huvudsak delas upp i två delar:

- **Fortsatt och utvidgad försöksverksamhet.** Kommittén föreslår att försöksverksamheten i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län förlängs till att omfatta även perioden 1 januari 2003 – 31 december 2006. Kommittén föreslår vidare att försöksverksamheten utvidgas till att omfatta ytterligare län. Kommittén föreslår också att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid länsstyrelsen i Gotlands län fortsätter under perioden 1 januari 2003 – 31 december 2006.
- **En tydligare ansvarsfördelning mellan stat och självstyrelseorgan i försökslänen.** Kommittén redovisar här ett antal förslag som är ägnade att göra ansvarsfördelningen i försökslänen tydligare, såväl mellan den centrala statliga nivån och självstyrelseorganen som mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen.

De följande två avsnitten – *Fortsatt och utvidgad försöksverksamhet* och *En tydligare ansvarsfördelning mellan stat och självstyrelseorgan i försökslänen* – följer denna uppdelning och bygger på *kapitel 6, 7 och 8* i betänkandet. Inom varje avsnitt redovisar kommittén dels utvärderingsresultat, dels, i direkt anslutning till utvärderingsresultaten, överväganden och förslag.

Fortsatt och utvidgad försöksverksamhet

Utvärderingsresultat

Kort tid och begränsad handlingsfrihet

En första slutsats som kan dras av utvärderingen sammanhänger med den begränsade tid som försöken har pågått. Av detta följer att även förändringarna är begränsade och att de förändringar som har genomförts bara i mindre utsträckning har haft någon faktisk påverkan på demokrati och samordning på den regionala nivån.

När det gäller det regionala utvecklingsansvaret visar utvärderingen att det inte enbart är tidsfaktorn som har begränsat självstyrelseorganens möjligheter att påverka den regionala utvecklingen. Självstyrelseorganens handlingsfrihet har även begränsats av statliga regleringar och de tilldelade medlens storlek. Av utvärderingen framgår att kulturområdet är föremål för en omfattande statlig detaljreglering.

Det finns dessutom vissa oklarheter när det gäller ansvarsfördelningen som har verkat i samma riktning.

Huvudintrycket av försöksverksamheten är positivt

Utvärderingen visar att en hel del initiativ tagits och att vissa positiva resultat uppnåtts trots begränsningar i tid och handlingsfrihet. Kommitténs huvudintryck av utvärderingen är att det som har hänt sedan självstyrelseorganen tog över det regionala utvecklingsansvaret till övervägande del är positivt för den regionala utvecklingen. Bland annat har det, som en följd av försöksverksamheten, utvecklats en delvis nyskapande diskussion om demokratins innebörd och betydelse på den regionala nivån.

En iakttagelse är att försöksverksamheten har lett till nydanande demokratiska arbetssätt i det regionala utvecklingsarbetet. Genom exempelvis ungdomsparlament, IT-projekt och studiesatsningar har man försökt att få till stånd en dialog med medborgarna. Även de politiska partierna har försökt att på ett nytt sätt lyfta fram de regionala frågorna i dialogen med medborgarna.

Utvärderingen visar också att medborgarnas intresse och engagemang för och kunskap om regionala frågor är förhållandevis begränsad. Trots att de ledande aktörerna har höga ambitioner utgör försöksverk-

samheten ännu en politisk verksamhet för en begränsad grupp politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare.

Av utvärderingen framgår att den regionala utvecklingspolitiken i försökslänen har brister när det gäller jämställdhetsperspektivet. De jämställdhetspolitiska ambitionerna som finns manifesterade i utvecklingsprogram och tillväxtavtal har ännu bara i begränsad omfattning kunnat omsättas i konkreta åtgärder och projekt.

Jämförelse mellan de två demokratimodellerna

En central demokratifråga, där försöksverksamheten bidrar med ett intressant och viktigt erfarenhetsunderlag, gäller de demokratiska problem och möjligheter som är förknippade med direkt respektive indirekt valda fullmäktigeförsamlingar. Den relativt ingående diskussion som förs i utvärderingen visar på både för- och nackdelar med de två modellerna från demokratiteoretisk synpunkt. Kommittén delar bedömningen att det knappast går att slå fast att den ena modellen är mer demokratisk än den andra. Demokrativärdet i respektive modell bestäms av de normer som man utgår ifrån.

Kommunrelationerna har förbättrats

En viktig iakttagelse i utvärderingen är att självstyrelseorganen i samtliga försökslän har lyckats skapa konstruktiva och positiva relationer med kommunerna i respektive region. Självstyrelseorganen har en hög grad av stöd och legitimitet bland merparten av ledande kommunföreträdare i försökslänen. Försöksverksamheten har också bidragit till att förbättra samarbetsklimatet mellan kommunerna i respektive försökslän.

Utvärderingen visar att arbetet med framtagandet av regionala utvecklingsstrategier har fungerat som en grund för samordningen av resurser och programinsatser i det regionala utvecklingsarbetet. Det har lagts ner ett omfattande arbete på att skapa väl sammanhållna och förankrade planeringsdokument. En stor del av de regionala självstyrelseorganens utvecklingsarbete har inriktats mot att skapa diskussions- och förhandlingsarenor och att initiera en kontinuerlig diskussion med regionens kommuner och andra offentliga och privata aktörer om den regionala utvecklingspolitikens utformning och implementering.

Självstyrelseorganen har också en hög grad av legitimitet som samordnare och initiativtagare till olika näringslivs- och utvecklingspolitiska aktiviteter på den regionala nivån. Utvärderingen visar att för-

söksverksamheten, vad gäller den regionala utvecklingspolitiken, har inneburit en förändrad inriktning och den har också bemötts med stort intresse och stöd från näringsliv och andra organisationer.

Vidare har försökslänerna bedrivit en omfattande och kontinuerligt ökande internationell verksamhet i form av exempelvis gränsregionala projekt, EU-relaterade aktiviteter och internationell marknadsföring. Enligt utvärderingen har försöksverksamheten inneburit en mer renodlad och samordnad organisering av omvärldskontakterna, jämfört med när länsstyrelsen ansvarade för de regionala utvecklingsfrågorna.

För- och nackdelar med regionala partnerskap

Partnerskapen har kommit att spela en central roll i det regionala utvecklingsarbetet, främst i samband med arbetet med de regionala tillväxtavtalen. I utvärderingen konstateras att de regionala partnerskapen har medfört en bättre förankring av det regionala utvecklingsarbetet.

Arbetet i partnerskapen är dock inte oproblematiskt i demokratiskt hänseende, vilket uppmärksammas i utvärderingen. Framförallt upplevs beslutsfattandet som otydligt. Många aktörer efterlyser klarare regler för partnerskapens ställning i förhållande till de formella beslutsorganen på regional nivå. Det bör dock framhållas att arbetet i partnerskap inte är unikt för försökslänerna; samtliga län deltar exempelvis i tillväxtavtalsarbetet. Otydlighet i beslutsordningen är därmed, enligt kommitténs mening, ett generellt problem.

Vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län

Försöket med vidgad samordnad länsförvaltning, som innebär att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen har inordnats i länsstyrelsen, framstår enligt utvärderingen som mer en intern organisationsfråga där omorganiseringen är ett mål i sig, än ett medel att uppnå andra mål.

Verksamheten vid länsstyrelsen har inte i någon nämnvärd grad påverkats av de organisatoriska förändringarna, med undantag för en viss påverkan på chefsnivå och på den nya enhet som skapats för arbetsmarknad och näringsliv. Även när det gäller detta försök anges den korta tiden som en begränsning, vilken kan förklara de än så länge uteblivna konkreta resultaten.

Kommitténs överväganden och förslag

Försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning

Kommitténs förslag: Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län förlängs till att omfatta även perioden 1 januari 2003 – 31 december 2006.

Under samma period kan försöksverksamheten utvidgas till att omfatta ytterligare län. Kommittén framför vissa synpunkter som bör beaktas vid regeringens bedömning av ansökningar från län som kan bli aktuella för medverkan i försöksverksamheten.

Självstyrelseorganen i Skåne, Västra Götaland och Gotlands län får betecknas region i stället för landsting respektive kommun.

Gotlands kommun får, på motsvarande sätt som självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland, rätt att använda beteckningen regionfullmäktige i stället för kommunfullmäktige. Detta bör gälla även för tillkommande försökslän med direktvalda fullmäktige.

Kommittén föreslår i det följande vissa ändringar i reglerna som ligger till grund för försöksverksamheten.

Skälen för kommitténs förslag: Kommittén menar att försöken med ändrad regional ansvarsfördelning är en del av en samhällsutveckling som inte enbart begränsar sig till Sverige. Kommitténs mening är att utvecklingen mot ökat regionalt självstyre kommer att fortgå. I den genomförda utvärderingen av försöksverksamheten har övervägande positiva tendenser noterats. Samtidigt pågår ett omfattande arbete i övriga län som syftar till ökat regionalt självstyre.

En återkommande synpunkt i utvärderingen är att försökstiden har varit för kort och att många av de processer som igångsatts inte har fått erforderlig tid för att kunna ge resultat. Kommitténs mening är att utvärderingen inte utgör tillräckligt underlag för beslut om en permanentning av försöksverksamheten och därmed inte heller för beslut om avveckling. Kommittén anser därför att en förlängning av försöksperioden är nödvändig.

Mot bakgrund av den aktivitet som har kunnat noteras i de län som inte ingår i försöken är en utvidgning av försöksverksamheten logisk.

Regeringen bör se positivt på de strävanden som pågår och behandla ansökningar från nya län välvilligt. Kommittén tar inte ställning beträffande i vilken form försöksverksamheten i tillkommande län bör bedrivas. Enligt kommitténs mening finns det fördelar med både indirekt och direkt valda beslutsorgan.

Kommittén framför vissa synpunkter som bör beaktas vid regeringens bedömning av nya ansökningar. Bland dessa kan nämnas enighet mellan kommuner och landsting, bred politisk anslutning kring strävandena att bilda ett självstyrelseorgan samt en tydlig politisk avsiktsförklaring.

Inför en fortsatt och utvidgad försöksverksamhet ser kommittén det som angeläget att reda ut de oklarheter som råder beträffande namnfrågan. Att få använda beteckningarna region, regionfullmäktige och regionstyrelse har stort symbolvärde i försökslänerna med direktvalt fullmäktige. Kommittén föreslår att självstyrelseorganen i Skåne, Västra Götaland och Gotland får formell rätt att använda beteckningen region i stället för landsting respektive kommun.

Vidare finns i Skåne och Västra Götaland en osäkerhet om vad som ska stå på valsedlarna vid nästkommande val. Kommittén anser att försökslagen inte utgör något hinder för att texten ”Val till regionfullmäktige” används på valsedlarna inför valet 2002. Denna rättighet bör omfatta även Gotland och vid en utvidgning även nya län med direktvalda fullmäktige.

Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning

Kommitténs förslag: Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid länsstyrelsen i Gotlands län fortsätter under perioden 1 januari 2003 – 31 december 2006.

Skälen för kommitténs förslag: Kommittén har konstaterat att det finns ottydligheter i grunderna för försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. I regeringens proposition 1996/97:36 anges bättre statlig samverkan och effektivitet på regional nivå som motiv till länsarbetsnämndens och skogsvårdsstyrelsens inordnande i länsstyrelsen. Vid sidan av detta finns ett annat, intressebaserat motiv som innebär att försöket förväntas öka möjligheterna att behålla så mycket som möjligt av statlig förvaltning i Gotlands län.

De parallella försöken i Gotlands län innebär att länsstyrelsen fråntagits vissa uppgifter som överförts till självstyrelseorganet samtidigt som nya uppgifter tillförts länsstyrelsen från vissa statliga myndigheter.

Kommittén ser en bristande logik i denna konstruktion och menar att den snarare har splittrat den offentliga organisationen än koncentrerat den. Trots dessa svagheter bör försöksverksamheten enligt kommitténs mening få fortsätta ytterligare en mandatperiod, eftersom det behövs mer tid för att försöket ska finna sina former och för att några säkra slutsatser ska kunna dras.

En tydligare ansvarsfördelning mellan stat och självstyrelseorgan i försökslänen

Utvärderingsresultat

Otydlig ansvarsfördelning mellan länsstyrelse och självstyrelseorgan

Utvärderingen visar att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och självstyrelseorgan är otydlig. Länsstyrelsen har möjlighet att fortsätta att spela en övergripande roll i länet, även efter det att det regionala utvecklingsansvaret har överförs till självstyrelseorganen. Det finns därigenom, enligt utvärderingen, en risk för att självstyrelseorganens samordningsroll och ledande roll blir otydliga. Förändringen av länsstyrelsens roll är en process som tar tid. Om ansvarsfördelningen är otydlig förlängs denna process.

Otydligheten i ansvarsfördelning gäller i första hand regionalpolitik och regional näringspolitik. Enligt utvärderingen bör länsstyrelsens uppgifter i regionala utvecklingsfrågor avgränsas på ett tydligare sätt. Det är självstyrelseorganen som bör ha samordningsansvaret i regionala utvecklingsfrågor och därmed ha rätten att fatta alla beslut om fördelning av de regionalpolitiska utvecklingsmedlen.

Enligt utvärderingen bör länsstyrelsens genomförandeansvar avgränsas till de sakområden som myndigheten fortfarande ansvarar för, t.ex. miljö, fysisk planering och lantbruk. Däremot bör länsstyrelsen inte ha något genomförandeansvar i näringslivsfrågor. Länsstyrelsen bör dock även fortsättningsvis ha en uppföljningsroll inom regionalpolitik och regional utvecklingspolitik.

Även inom miljöområdet har rollfördelningen delvis uppfattats som otydlig. Länsstyrelsen har kvar sina uppgifter inom sakområdet samtidigt som självstyrelseorganen spelar en viktig roll inom miljöområdet. I utvärderingen föreslås här inga omedelbara förändringar, i avvaktan på

ytterligare erfarenheter av försöket.

Det bör också enligt utvärderingen utredas om vissa medel inom arbetsmarknadspolitikerna kan överföras från länsarbetsnämnd till självstyrelseorgan.

I utvärderingen konstateras att landshövdingen även fortsättningsvis kommer att ha en ledande roll i försökslänen. Landshövdingens roll som statens företrädare är emellertid ännu inte tillräckligt tydlig. Det finns därmed en risk för oklarheter i ansvarsfördelning mellan landshövding och ledande företrädare för självstyrelseorganen.

Brister i målformulering, uppföljning och utvärdering

I Statskontorets rapport till kommittén konstateras att de nationella målen för verksamheten är otydligt formulerade och sällan nedbrutna på regional nivå. Det finns också betydande brister när det gäller uppföljning och utvärdering av de nationella målen genomslag regionalt. Enligt Statskontoret behövs ett samordnat uppföljningssystem för länen. Ansvar för denna uppföljning bör ligga på den part som har det regionala utvecklingsansvaret, dvs. i försökslänen självstyrelseorganen.

I en annan utvärderingsrapport uppmärksammas svagheter i utformningen av de nationella målen, vilka anges som övergripande och allmänt hållna och därför svåra att operationalisera och göra uppföljningsbara. Enligt denna rapport skulle regeringen behöva ge länsstyrelsen ett väsentligt tydligare uppdrag när det gäller uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet.

Den nationella politiken inte hotad

Trots bristerna vad gäller möjligheterna till uppföljning och utvärdering är den sammantagna bilden att den nationella politikens genomslag inom försöksverksamhetens verksamhetsområden inte är hotad.

Kommitténs överväganden och förslag*Den centrala statliga nivån och självstyrelseorganen*

Kommitténs förslag: De författningar som reglerar försöksverksamheten blir föremål för en allmän översyn. Översynen bör syfta till att anpassa reglerna till självstyrelseorganens behov av mer allmänt utformade regler, som utgår från den kommunala självstyrelsens principer och mindre från traditionell statlig reglering.

Skälen för kommitténs förslag: Relationerna mellan den centrala statliga nivån – regering och myndigheter – och självstyrelseorganen har återkommande under utvärderingsarbetet framstått som problematiska, med avseende på bl.a. förhållningssätt, attityder och styrning. Staten, som av självstyrelseorganen uppfattas som en något ovillig och stundtals otydlig partner, har inte förmått skapa en samordnad hållning till försöksverksamheten. I de bestämmelser som reglerar försöksverksamheten finns exempel på formuleringar som framställer självstyrelseorganet som en parallell organisation till länsstyrelsen och självstyrelseorganen som ett undantag från gällande ordning.

Kommittén anser att det behövs en allmän översyn av de författningar som reglerar försöksverksamheten så att dessa anpassas till självstyrelseorganens behov av mer allmänt utformade regler som utgår från den kommunala självstyrelsens principer. Vidare menar kommittén att det åvilar närmast berörda departement att verka för förändrade attityder till försöksverksamheten inom Regeringskansliet.

Länsstyrelsens och landshövdingens ansvar

Kommitténs bedömning: Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen bör förtydligas. Länsstyrelsen skall inom sina verksamhetsområden företräda den nationella politiken och bevaka att nationella mål får genomslag i länet. Det bör också göras tydligt att landshövdingen företräder staten och de nationella intressena inom myndighetens verksamhetsområden och att självstyrelseorganen har det regionala utvecklingsansvaret och företräder länet i regionala utvecklingsfrågor.

Kommitténs förslag: En särskild instruktion för länsstyrelsen i försökslänen utarbetas.

Samtliga uppgifter och resurser som avser regionalpolitik och regional näringspolitik samt planering av regional transportinfrastruktur överförs från länsstyrelsen till självstyrelseorganen.

Skälen för kommitténs bedömning/förslag: Kommitténs mening är att en tydligare ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen är nödvändig för att skapa förutsättningar för en fungerande samverkan på den regionala nivån och för att medborgarna ska kunna följa beslutsprocesserna och utkräva demokratiskt ansvar.

Som ett led i renodlingen har länsstyrelsens styrelse avskaffats i försökslänen. Enligt utvärderingsrapporten finns det inget skäl att återinföra den.

Då det regionala utvecklingsansvaret överförs till självstyrelseorganen, som därmed företräder länet i utvecklingsfrågor, bör länsstyrelsens roll renodlas till att vara en statlig förvaltnings- och tillsynsmyndighet och företrädare för det nationella intresset inom sina ansvarsområden. Samtliga uppgifter och resurser som avser regionalpolitik och regional näringspolitik samt planering av regional transportinfrastruktur överförs från länsstyrelsen till självstyrelseorganen. I den mån länsstyrelsen i ett försökslän arbetar aktivt med utbildningsfrågor som ett led i det regionala utvecklingsarbetet bör även dessa uppgifter och resurser överföras. Kommittén menar att i konsekvens med den föreslagna renodlingen bör också kravet i länsstyrelseinstruktionen beträffande länsexperter inom områdena näringsliv och kommunikationsplanering tas bort.

Det regionala utvecklingsprogrammet

Kommitténs förslag: NUTEK:s bindande föreskrifter, vad gäller redovisningen av det regionala utvecklingsprogrammet, ersätts med icke bindande allmänna råd.

Skälen för kommitténs förslag: Enligt nu gällande regler meddelar NUTEK föreskrifter för redovisningen av det regionala utvecklingsprogrammet. Enligt kommittén är det från demokratisynpunkt mindre tillfredsställande att ett självstyrelseorgans verksamhet i så stor utsträckning regleras av en central statlig myndighet, även om föreskriftsrätten grundas på en subdelegation från regeringen.

Enligt kommittén finns det starka skäl för att regelverket inom försöksverksamheten anpassas till den kommunala självstyrelsen och till den miljö där självstyrelseorganen verkar. Kommittén föreslår därför att NUTEK:s bindande föreskrifter bör ersättas med icke bindande allmänna råd.

Fördelning av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel

Kommitténs förslag: Självstyrelseorganen ges hela beslutsansvaret för fördelning av statliga medel för regionala utvecklingsprojekt.

Självstyrelseorganen ges rätt att, i stället för NUTEK, disponera och därmed själva utbetala de regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel som de beviljar.

Skälen för kommitténs förslag: Enligt kommitténs mening bör självstyrelseorganen, som fattar beslut om utvecklingsprogrammet, också disponera tillgängliga statliga medel för regionala utvecklingsprojekt. De medel för utvecklingsprojekt som länsstyrelsen fortfarande förfogar över bör därför överföras till självstyrelseorganen. Det gäller bl.a. medel för jämställdhetsprojekt.

Kommittén föreslår också att de nuvarande reglerna för utbetalning av regionalpolitiska medel förändras så att ansvaret för utbetalning överförs från NUTEK till självstyrelseorganen.

Planeringen av den regionala transportinfrastrukturen

Kommitténs förslag: Planeringssystemet för transportinfrastrukturen bör reformeras. Viktiga utgångspunkter vid en sådan reformering är *dels* en bättre koordinering mellan planeringen av den regionala transportinfrastrukturen och arbetet med de regionala tillväxtavtalen, *dels* en bättre följsamhet mellan planeringsramar och de statliga medel som i realiteten ställs till förfogande, *dels* också bättre möjligheter till en demokratisk förankring av planeringsarbetet.

Skälen för kommitténs förslag: I regionerna genomförs ett flertal planeringsprocesser med i och för sig olika tidsperspektiv, men med åtminstone delvis samma innehåll och inriktning. Varje process kräver ett omfattande arbete och engagerar många olika aktörer, t.ex. regioner, kommuner, näringsliv, ideella organisationer och enskilda medborgare. Kommittén anser mot denna bakgrund att det nuvarande planeringssystemet vad gäller transportinfrastrukturen bör reformeras. Några av de viktigaste motiven för kommitténs bedömning är: *dels* en bättre koordinering mellan planeringen av den regionala transportinfrastrukturen och arbetet med de regionala tillväxtavtalen, *dels* en bättre följsamhet mellan planeringsramar och de statliga medel som i realiteten ställs till förfogande, *dels* också bättre möjligheter till en demokratisk förankring av planeringsarbetet.

Fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner

Kommitténs förslag: Självstyrelseorganen ges befogenhet att själva avgöra till vilka regionala kulturinstitutioner som statsbidraget fördelas. En överenskommelse (avtal/kontrakt) om den övergripande inriktningen på bidragsanvändningen skall träffas mellan staten och självstyrelseorganen.

Ansvar för fördelning av utvecklingsmedel till regionala kulturinstitutioner överförs till självstyrelseorganen.

Uppgiften att fördela statsbidrag till regionala kulturinstitutioner bör även ingå i försöksverksamheten i Västra Götaland.

Skälen för kommitténs förslag: Av utvärderingen framgår att regleringen inom kulturområdet är alltför omfattande och detaljerad. Följaktligen har försöksverksamheten lett till mycket små förändringar in-

om kulturområdet. I praktiken är det omöjligt att få genomslag för de regionalt grundade prioriteringar som den regionala självstyrelsen syftar till. Kommittén ser därför ett utvidgat regionalt inflytande över kulturpolitiken och en större flexibilitet i statsbidragssystemet som viktiga inslag i den pågående utvecklingen mot bl.a. en utvidgning av kulturpolitikens spridningsområde. En större handlingsfrihet för självstyrelseorganen bör, enligt kommittén, kombineras med bindande avtal mellan stat och region, för att de statliga kulturintressena skall garanteras.

Kommittén anser vidare att även självstyrelseorganet i Västra Götaland, som för närvarande står utanför denna del i försöksverksamheten, bör få överta ansvaret för fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner.

Jämställdhetsfrågor

Kommitténs förslag: Länsstyrelsens ansvar för regional projektverksamhet i fråga om jämställdhet överförs till självstyrelseorganen.

Skälen för kommitténs förslag: Kommittén konstaterar att länsstyrelsens nuvarande arbete med jämställdhetsprojekt har många beröringspunkter med regionalt utvecklingsarbete och har mer karaktären av utvecklingsarbete än tillsyn och uppföljning. Enligt kommittén finns det skäl att jämställdhetsaspekten mer allmänt integreras i det regionala utvecklingsarbetet och i konsekvens med detta föreslås att ansvaret för regional projektverksamhet i fråga om jämställdhet överförs från länsstyrelsen till självstyrelseorganen.

Arbetsmarknadspolitiken

Kommitténs förslag: Regeringen bör ta initiativ till en samlad översyn av ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun i fråga om vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Skälen för kommitténs förslag: Arbetsmarknadspolitiken är i första hand ett nationellt ansvar och en viktig del av den ekonomiska politiken. Samtidigt, konstaterar kommittén, är arbetsmarknadspolitiken en viktig del av den regionala näringspolitiken. Kommittén menar att en samlad översyn bör göras beträffande ansvarsfördelningen inom vissa

delar av arbetsmarknadspolitiken. Översynen bör ta sin utgångspunkt i att arbetsmarknadspolitiken inte bara är ett nationellt intresse utan att den också har starka kopplingar till såväl den regionala som den lokala nivån. Målet bör vara att öka det regionala och lokala inflytandet över i första hand kompetensutvecklingen och insatserna för långtidsarbetslösa.

Miljö

Kommitténs förslag: Det politiska inflytandet på regional nivå över miljöstrategiarbetet utökas genom att länsstyrelsens beslut om regionalisering av de nationella miljömålen sker efter samråd med det regionala självstyrelseorganet.

Skälen för kommitténs förslag: Ansvaret för att regionalisera de nationella miljömålen åvilar länsstyrelsen som också ansvarar för uppföljning på miljöområdet. Omsorgen om miljön är, enligt kommittén, också en viktig regional utvecklingsfråga som det är angeläget att självstyrelseorganen engagerar sig i. Kommittén menar att en lokal och regional förankring är nödvändig för att den statliga miljöpolitiken skall bli effektiv. Miljömålen bör fastställas av länsstyrelsen efter samråd med de regionala självstyrelseorganen.

Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet

Kommitténs förslag: Självstyrelseorganen bör ha ansvaret för den löpande uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet. Med detta som utgångspunkt tillsätter regeringen en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag till en grundmodell för en årsredovisning av samt rutiner för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet. I arbetsgruppens arbete bör ingå överväganden angående en extern, oberoende utvärdering av utvecklingsarbetet i länen som genomförs en gång varje mandatperiod.

Skälen för kommitténs förslag: Av den rapport som Statskontoret har gjort på uppdrag av kommittén framgår att det finns en hel del brister i den nuvarande uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet. Kommittén anser att de förslag som Statskontoret lägger fram i rapporten kan ligga till grund för ett utrednings- och utvecklingsarbete som regeringen bör initiera. Kommittén instämmer i Statskontorets be-

dömning att det är en bättre ordning att självstyrelseorganen får ansvaret för den löpande uppföljningen.

När det gäller ansvaret för uppföljning av användningen av sådana statliga medel för regionalpolitiska åtgärder, som självstyrelseorganen disponerar, bör detta även fortsättningsvis ligga på en central statlig myndighet.

Allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan staten och kommun/landsting

Kommitténs förslag: Regeringen initierar en samlad översyn av uppgiftsfördelningen mellan såväl central och regional statlig nivå som mellan stat och kommuner/landsting.

Skälen för kommitténs förslag: Kommittén föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1998:166) att uppgiftsfördelningen mellan statens centrala och regionala nivå samt mellan stat och kommuner/landsting skulle bli föremål för en samlad översyn. I skälen till kommitténs förslag i delbetänkandet framhölls som en given utgångspunkt vid övervägande av uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna, att det alltid bör prövas om en viss offentlig verksamhet gagnas av att beslutsfattandet sker nära medborgarna.

Kommittén konstaterar att regeringen inte fattat något beslut med anledning av den översyn som föreslogs i delbetänkandet. Kommitténs mening är att behovet kvarstår av en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna.

Förslag till författningsändringar

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning

Nuvarande lydelse

1 § Under tiden *den 1 juli 1997 – 31 december 2002* skall det enligt bestämmelserna i denna lag genomföras en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Kalmar, Gotlands och Skåne län.

Under tiden den 1 januari – 31 december 2002 skall en sådan försöksverksamhet genomföras även i Västra Götalands län.

2 § I försökslänen skall ett regionalt självstyrelseorgan

1. från och med *den 1 juli 1997* från länsstyrelsen överta ansvaret för det sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling enligt 7 § förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete (det regionala utvecklingsansvaret),

2. från och med *den 1 juli 1997* från länsstyrelsen överta ansvaret för frågor om länsplaner

Föreslagen lydelse

1 § Under tiden *den 1 januari 2003 – 31 december 2006* skall det enligt bestämmelserna i denna lag genomföras en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Kalmar, Gotlands, Skåne och *Västra Götalands län*.

2 § I försökslänen skall ett regionalt självstyrelseorgan

1. från och med *den 1 januari 2003* från länsstyrelsen överta ansvaret för det sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling enligt *förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete* (det regionala utvecklingsansvaret),

2. från och med *den 1 januari 2003* från länsstyrelsen överta ansvaret för frågor om länsplaner

för regional transportinfrastruktur,

3. från och med *den 1 juli 1998* från Statens kulturråd överta befogenheten att besluta om fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen, samt

4. från och med *den 1 juli 1998* besluta om användningen av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen.

I Västra Götaland skall det regionala självstyrelseorganet endast överta uppgifterna enligt första stycket 1, 2 och 4. Detta skall ske från och med den 1 januari 1999.

Regeringen får besluta att överföringen av en uppgift skall ske vid en senare tidpunkt än vad som sägs i första och andra styckena.

3 § Med regionalt självstyrelseorgan avses i denna lag

1. i Kalmar län det regionförbund som *bildas* enligt lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län,

2. i Gotlands län Gotlands kommun,

3. i Skåne län *under tiden den 1 juli 1997 – 31 december 1998* det regionförbund som *bildas* enligt lagen om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län och *under tiden den 1 juli 1999 – 31*

för regional transportinfrastruktur,

3. från och med *den 1 januari 2003* från Statens kulturråd överta befogenheten att besluta om fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner och stöd i form av utvecklingsbidrag enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen,

4. från och med *den 1 januari 2003* disponera och besluta om användningen av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen,

5. från och med den 1 januari 2003 från länsstyrelsen överta befogenheten att besluta om projekt för jämställdhet enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen.

Regeringen får besluta att överföringen av en uppgift skall ske vid en senare tidpunkt än vad som sägs i första stycket.

3 § Med regionalt självstyrelseorgan avses i denna lag

1. i Kalmar län det regionförbund som *bildats* enligt lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län,

2. i Gotlands län Gotlands kommun *som får besluta att kommunen i stället skall betecknas Region Gotland.*

3. i Skåne län landstinget *som får besluta att landstinget i stället skall betecknas Region Skåne* samt

4. i Västra Götalands län

december 2002 landstinget, samt 4. i Västra Götalands län landstinget.

4 § Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället skall betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Vad som sägs i lag eller annan författning om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen gäller i sådant fall för regionfullmäktige och regionstyrelsen.

landstinget som får besluta att landstinget i stället skall betecknas Västra Götalandsregionen.

Vad som sägs i lag eller annan författning om kommun och landsting gäller i sådant fall för Region Gotland, Region Skåne och Västra Götalandsregionen.

4 § Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället skall betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. *Gotlands kommun får besluta att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i stället skall betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen.*

Vad som sägs i lag eller annan författning om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen *samt kommunfullmäktige och kommunstyrelsen* gäller i sådant fall för regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1977:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län

Nuvarande lydelse

1 § I Gotlands län får under tiden *den 1 januari 1998 – 31 december 2002* bedrivas försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning. Länsstyrelsen fullgör under den tid som försöksverksamheten pågår de uppgifter som ankommer på länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen.

Föreslagen lydelse

1 § I Gotlands län får under tiden *den 1 januari 2003 – 31 december 2006* bedrivas en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning. Länsstyrelsen fullgör under den tid som försöksverksamheten pågår de uppgifter som ankommer på länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län

Nuvarande lydelse

37 § Regionförbundet i Kalmar län skall träda i likvidation efter utgången av år *2002 och regionförbundet i Skåne län* vid utgången av år 1998.

Föreslagen lydelse

37 § Regionförbundet i Kalmar län skall träda i likvidation efter utgången av år *2006*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

1 Allmän bakgrund

1.1 Regeringens och riksdagens beslut m.m. angående försöksverksamheten

Regeringen lade hösten 1996 i propositionen Den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) fram förslag om en försöksverksamhet under tiden 1 juli 1997 till och med utgången av år 2002 i Kalmar, Gotlands, Skåne och Jämtlands län. Försöken inriktades på att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Förslaget var baserat på Regionberedningens slutbetänkande Regional framtid (SOU 1995:27). Riksdagen antog propositionens förslag i december 1996 (bet. 1996/97:KU4, rskr. 77). Försöksverksamheten i Jämtlands län, som byggde på ett informellt samverkansorgan och därför inte krävde någon lagreglerad överflyttning av beslutskompetens, blev dock inte av pga. oenighet mellan länets aktörer.

Riksdagens beslut angående den nämnda försöksverksamheten hade föregåtts av ett beslut våren 1996 att godkänna regeringens förslag om en ändrad länsindelning i Skåne, innebärande att Kristianstads län och Malmöhus län skulle läggas samman från den 1 januari 1997 (prop. 1995/96:38, bet. 1995/96:BoU19, rskr. 206). Riksdagen har senare godkänt regeringens förslag om ändrad länsindelning även i Västsverige, innebärande att ett nytt län tillskapas genom en sammanslagning av Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län utom Habo och Mullsjö kommuner från den 1 januari 1998 (prop. 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 228). I beslutet ingick att det även i det nya Västra Götalands län skall bedrivas en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning fr.o.m. den 1 januari 1999.

Försöksverksamheten, som i fråga om organisatoriska arrangemang och vidtagna åtgärder etc. i försökslänen beskrivs närmare i kapitel 2, innebär kortfattat att i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län har ansvaret överförs för det sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling (det regionala ut-

vecklingsansvaret), som i län som inte ingår i försöksverksamheten ligger på länsstyrelsen, och vissa andra statliga uppgifter till ett regionalt självstyrelseorgan. De berörda statliga uppgifterna avser beslut om användningen av vissa regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel, beslut om en långsiktig plan för den regionala transportinfrastrukturen och fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner (det sistnämnda gäller inte för Västra Götalands län).

Uppgiftsöverföringen regleras i en särskild lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, som trädde i kraft den 1 juli 1997 och som senare ändrats (1997:224) med anledning av beslutet om att även Västra Götalands län skulle ingå i försöksverksamheten. För försöksverksamhetens genomförande antogs också en lag (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar och Skåne län som också trädde i kraft den 1 juli 1997, enligt vilken samtliga kommuner och landsting i länet skulle vara medlemmar. Regionförbundet i Kalmar län svarar för det regionala självstyrelseorganets uppgifter. Regionförbundet i Skåne bestod endast till utgången av år 1998, varefter det nybildade landstinget som tog sig namnet Region Skåne övertog ansvaret. Den 1 januari 1999 övertog Region Skåne landstingets uppgifter. Högsta beslutande organ är regionfullmäktige.

Västra Götalandsregionen med regionfullmäktige som högsta beslutande organ har på samma sätt som Region Skåne ansvaret för försöksverksamheten från den 1 januari 1999. Under 1998 fattade sammanläggningsdelegerade för regionen alla beslut rörande den blivande regionen och de verksamheter som avsågs ingå i den.

I Kalmar län svarar som nämnts regionförbundet för det regionala självstyrelseorganets uppgifter under hela försöksperioden från den 1 juli 1997 t.o.m. den 31 december 2002. I Gotlands län svarar Gotlands kommun på motsvarande sätt för det regionala självstyrelseorganets uppgifter under försöksperioden.

Lagstiftningen om huvudmannaskap för viss kollektivtrafik har ändrats. Enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik får regionförbundet i Kalmar län (sedan den 1 januari 1997 enligt tidigare lagstiftning) respektive regionfullmäktige i Skåne och Västra Götalands län från den 1 januari 1999 vara länstrafikansvariga.

I den del av försöksverksamheten som berör Gotlands län ingår att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen förts in i länsstyrelsen från den 1 januari 1998. Syftet med försöket är enligt propositionen 1996/97:36 att vinna erfarenhet av en mer samlad statlig regional förvaltning i ett län där arbetet bedrivs med delvis nya förutsättningar. Det författningsmässiga stödet för denna del av försöksverksamheten finns i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

I försökslänen gäller också att länsstyrelserna inte skall ha någon styrelse under den tid försöket pågår. Detta framgår av 8 § förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion, enligt vilken landshövdingen i försökslänen beslutar i frågor som i normalfallet skall ankomma på styrelsen.

I propositionen anmäldes också att en parlamentarisk kommitté borde tillsättas med uppgift att följa upp och utvärdera försöksverksamheten samt utforma förslag om den framtida regionala samhällsorganisationen. Med anledning härav beslöt regeringen den 29 maj 1997 att tillkalla en sådan kommitté (dir. 1997:80; se bilaga 1). Kommittén höll sitt första sammanträde den 20 augusti 1997. Kommittén har antagit namnet Den parlamentariska regionkommittén (PARK). Kommittén har f.n. förutom ordföranden 11 ledamöter, 4 sakkunniga och 11 experter.

1.2 Kommitténs uppdrag

En utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag bör enligt direktiven vara att ge det regionala utvecklingsarbetet en fördjupad demokratisk förankring, vilket innebär att kommunerna och landstingen bör få ökade möjligheter att påverka och besluta i frågor som berör den egna regionens utveckling. Sådana möjligheter torde enligt direktiven göra det enklare för medborgarna att utkräva politiskt ansvar.

En annan utgångspunkt för kommitténs arbete är enligt regeringens mening att det även framgent bör finnas en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan bedriva en effektiv ärendehandläggning, svara för bl.a. tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera effekterna av statsmakernas beslut. Staten kan enligt direktiven även ha ett fortsatt ansvar, t.ex. inom ramen för en statlig näringspolitik. En given utgångspunkt är härvidlag att staten måste se till att de mål som anges i den nationella politiken fullföljs i landets alla delar samtidigt som hänsyn tas till de mål för den regionala utvecklingen som regionala självstyrelseorgan har ställt upp. Likaså måste staten ta ansvar för att säkra en samordning av sin egen verksamhet. Mot denna bakgrund har regeringen sett det som en angelägenhet att vidareutveckla den samordnade länsförvaltningen. Ett konsekvent användande av länsstyrelsen som det regionala statliga organet har enligt regeringen stor betydelse för möjligheterna att flytta uppgifter från central till regional och lokal statlig nivå. Förutsättningarna att flytta centrala myndighetsfunktioner till den regionala nivån kommer därför att studeras närmare.

När det gäller den del av uppdraget som avser *uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten* skall kommittén genomföra en allsidig utvärdering av försöksverksamheten, varvid även erfarenheterna från utvecklingsarbete i andra län än försökslänen skall tas till vara. Det utvecklingsarbete som här avses gäller strävan efter att finna lämpliga samarbetsformer mellan stat, landsting och kommuner.

Kommittén skall vidare i denna del utreda om den förändrade ansvarsfördelningen har bidragit till att utveckla former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret. Kommittén skall i detta perspektiv bedöma i vilken utsträckning förtroendevalda i kommuner och landsting, politiska partier och organisationer, företag och enskilda medborgare deltagit i arbetet med att utforma regionala utvecklingsstrategier och program. Insatser och effekter av det regionala jämställdhetsarbetet skall också belysas. Kommittén bör också bedöma hur kommunernas intresse, engagemang och möjligheter till påverkan har förändrats i samband med försöksverksamheten. Kommittén bör också bedöma om medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar för det regionala utvecklingsarbetet har förändrats genom den ändrade ansvarsfördelningen. Kommittén skall vidare utreda i vilken utsträckning den nationella politiken har fullföljts inom de i försöksverksamheten aktuella verksamhetsområdena.

När det gäller länsstyrelserna skall kommittén följa upp och utvärdera hur de har fungerat i sin nya roll i försökslänen, varvid konsekvenserna av att länsstyrelserna inte har någon styrelse under försöksperioden skall redovisas. Konsekvenserna av att styrelsen eventuellt ersatts av råd, nämnder eller motsvarande skall också analyseras. Vidare skall försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län utvärderas.

Kommittén skall också utvärdera hur resursutnyttjandet i olika avseenden har påverkats av försöksverksamheten samt hur den ändrade ansvarsfördelningen påverkat handläggningen av förvaltningsärenden. Erfarenheterna hos de anställda som medverkar i försöksverksamheten skall också redovisas.

Beträffande den del av uppdraget som avser *den statliga länsförvaltningens framtida struktur och uppgifter* skall vissa generella frågor härom belysas genom principiellt inriktade studier och överväganden. I detta sammanhang bör kommittén också överväga vilka uppgifter som även framgent kan ligga inom länsstyrelsen, t.ex. inom ramen för en statlig regional näringspolitik. Kommittén skall vidare, på grundval av sin utvärdering av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län förutsättningslöst pröva formerna för den statliga samordningen. Frågan om mer samordnade insatser för att effektivisera tillsynen och uppföljningen på länsnivå bör också bedömas av kommittén.

Kommittén bör särskilt uppmärksamma de problem som följer av att det inom förvaltningen finns ett stort antal olika regionala indelningar, vilket bl.a. påverkat möjligheterna att samordna och samutnyttja statliga resurser. Kommittén bör även överväga hur samverkan mellan länsstyrelsen och andra statliga myndigheter bör utvecklas.

Möjligheterna att föra över uppgifter och befogenheter från den centrala statsförvaltningen till länsstyrelserna skall prövas av kommittén, som även bör uppmärksamma aktuella förändringsförslag samt regerings- och riksdagsbeslut som kan påverka den framtida länsförvaltningens omfattning och inriktning.

Vad gäller *uppdragets inriktning* skall kommittén utifrån resultatet av utvärderingen lämna förslag till hur uppgifterna mellan staten och den kommunala självstyrelsen på regional nivå skall fördelas i framtiden. Kommittén skall också göra mera generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå. I den sistnämnda delen har kommittén i enlighet med direktiven lämnat en delredovisning i form av en principiell diskussion i betänkandet *Regional frihet och statligt ansvar* (SOU 1998:166) som lämnades i januari 1999. I övrigt skall kommittén redovisa sina överväganden senast den 1 oktober år 2000. Det föreliggande betänkandet är kommitténs slutbetänkande.

1.3 Kommitténs arbete

Kommittén har under hösten 1997 och våren 1998 genomfört en serie konferenser med representanter för försökslänen.

Hösten 1997 genomfördes en konferens med representanter för Gotlands kommun, Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet i Skåne och Väststyrelsen (exekutivorganet för förberedelsearbetet i blivande Västra Götalands län), vidare länsstyrelserna i Gotlands, Kalmar och Skåne län samt sekreteraren i organisationskommittén för länsstyrelsen i Västra Götalands län. Konferensen syftade till ett ömsesidigt utbyte av information med anknytning till försöksverksamheten.

Under våren 1998 genomförde kommittén en serie videokonferenser med vart och ett av försökslänen, vari ingått en översiktlig rapportering från försökslänen samt en därpå följande dialog angående erfarenheterna av försöksverksamheten.

Kommittén har också genomfört en *seminarieserie* i anslutning till sina sammanträden under våren 1998. Inbjudna inledare har varit professor Janerik Gidlund, numera rektor vid Örebro universitet, docent Torbjörn Larsson, European Institute of Public Administration (EIPA), och docent Lars Inge Ström, dåvarande forskningschef vid Statens institut för regional forskning (SIR).

I mars 1999 genomfördes ett heldagsseminarium syftande till att precisera kriterierna för utvärderingen av försöksverksamheten. I seminariet deltog förutom forskare som är involverade i olika utvärderingar av försöksverksamheten representanter för försökslänen.

Under 1999 genomförde kommittén *endagsbesök i samtliga försökslän*.

Under våren 1999 inrättades *fyra referensgrupper* till kommittén, representerande självstyrelseorganen, landshövdingarna, län utanför försökslänen i vilka regional samverkan bedrivs mellan kommuner och landsting m.fl. samt forskare. Möten med dessa referensgrupper har genomförts under hösten 1999 och våren 2000.

Hösten 1999 genomfördes en *konferens* på temat Regionaliseringen i Sverige – tillfälliga försök eller demokratisk nystart? tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Våren 2000 har kommittén genomfört *utfrågningar* med representanter för AMS, Banverket, NUTEK, Skogsstyrelsen, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och Statens kulturråd.

1.4 Kommitténs underlagsmaterial

För att skaffa fram underlag i olika avseenden för sitt arbete har kommittén lagt ut uppdrag till vetenskapliga institutioner, Statskontoret och enskilda forskare och utvärderare.

1.4.1 Material som avser självstyrelseorganen m.m.

Till universitetslektor Jörgen Johansson vid Högskolan i Halmstad har kommittén uppdragit att svara för den huvudsakliga vetenskapliga utvärderingen av försöksverksamheten. Syftet med utvärderingen har varit att utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv följa den regionpolitiska utvecklingen i försökslänen. I fokus har därvid stått frågor rörande politisk organisering och politisk aktivitet, dvs. främst hur frågor som demokrati, decentralisering, samordning och territorialitet påverkar villkoren för det politiska arbetet i försökslänen. Undersökningen har genomförts med hjälp av intervju- och enkätundersökningar samt jämförande studier av två referenslän, Västerbottens och Hallands län. Projektet har avrapporterats till kommittén i två etapper. Under 1999 lämnades en delrapport *Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation* (SOU 1999:103). En slutrapport har redovisats våren 2000, *Försök med en ny regional samhällsorgani-*

sation – demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering (i SOU 2000:64).

Kommittén har vidare uppdragit till docenterna Magnus Jerneck och Mats Sjölin vid Lunds universitet att skriva en rapport som anknyter till en pågående jämförande studie av försöksverksamheten i Kalmar respektive Skåne län. Uppdraget har resulterat i rapporten *Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län* (i SOU 2000:64).

Kommittén har tillsammans med EU-kommissionen finansiellt stött ett projekt vid European Institute of Public Administration (EIPA) i Maastricht avseende en jämförande studie av den regionala förvaltningen i EU:s medlemsstater samt Norge. I projektet har undersökts den regionala förvaltningens betydelse vid utformningen och verkställandet av EU:s politik på olika områden samt sambandet mellan ansvarsfördelningen mellan statlig och icke-statlig förvaltning i de nämnda länderna. Denna del av projektet har redovisats till kommittén under hösten 1998 i form av en rapport med titeln *The Surplus of the Intermediate Level in Europe*. Rapporten har av EIPA utgivits i bokform med titeln *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* (EIPA 1999). I en andra delstudie som avrapporterats i form av en promemoria i augusti 2000 (EIPA 2000) behandlas frågan om den regionala förvaltningens betydelse och förändring till följd av upprättandet av EU. Kommittén har givit ut en översättning av delar av EIPA:s rapport med titeln *Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater* (SOU 1999:116).

Till Statskontoret har uppdragits att belysa hur det regionala samarbetet utvecklas i de län som inte är försökslän. Studien har främst inriktats på sådana processer som syftar till att skapa nya former för samverkan som motsvarar eller syftar till samma effekter som försöksverksamheten i försökslän. Med anledning av uppdraget har Statskontoret lämnat dels en lägesrapport i november 1998 (Statskontoret 1998:28), dels en slutrapport *Gamla län blir nya regioner?* (Statskontoret 1999:24).

Dessutom har kommittén mottagit en gemensam skrivelse daterad 2000-02-23 från självstyrelseorganen i de fyra försökslänerna med synpunkter på bl.a. villkoren under vilka försöksverksamheten bedrivs och önskemål om förenklingar av reglerna. I skrivelsen framhålls bl.a. att det i den nya situation som försöksverksamheten innebär krävs ett ändrat förhållningssätt från staten. Enligt självstyrelseorganen måste det finnas ett större utrymme för regionala politiska avvägningar än vad det nuvarande regelverket medger.

Kommittén har också uppdragit till docent Lars Holmstrand vid Uppsala universitet att undersöka erfarenheterna hos de anställda som medverkar i försöksverksamheten. Uppdraget har redovisats i rapporten

Från länsstyrelse till region. En kartläggning av anställdas erfarenheter inom försöket med ändrad regional samhällsorganisation, som överlämnades till kommittén i mars 2000.

1.4.2 Material som avser statlig verksamhet

Kommittén har till Statskontoret uppdragit att undersöka fem problemområden:

1. Följa upp hur de berörda regionala organen anpassat sig till sina nya roller i försökslänen.
2. Överväga möjligheter till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna från centrala myndigheter.
3. Föreslå vilka utvecklingsinriktade uppgifter som en ny samordnad statlig länsförvaltning bör ha och överväga lämpliga former för detta.
4. Belysa länsstyrelsens roll som överklagningsinstans.
5. Kartlägga former för samverkan mellan länsstyrelser och andra statliga myndigheter och identifiera hinder i styrsystem m.m. för att säkerställa en effektiv samordning.

Statskontoret har under våren 1998 lämnat fem delrapporter till kommittén med anledning av uppdraget och en rapport med en mera samlad bedömning av den statliga länsförvaltningens uppgifter i en ny regional struktur, *Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning?* (Statskontoret 1998:19).

Kommittén har uppdragit åt juridiska institutionen vid Uppsala universitet att göra en juridisk analys av länsstyrelsen som överklagningsinstans. Uppdraget har resulterat i rapporten *Länsstyrelsen som överklagningsinstans – igår, idag, imorgon*, som överlämnats till kommittén i augusti 1998. Författare till rapporten är universitetsadjunkt Ulla Björkman.

Fil. dr. Peter Ehn har på kommitténs uppdrag utarbetat en rapport med titeln *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen* (SOU 1998:168). Rapporten bygger på intervjuer med 16 aktiva eller före detta landshövdingar. Studiens syfte har varit att beskriva och analysera landshövdingarnas roll i skärningspunkten mellan politik och förvaltning och mellan centralt och regionalt samt att beskriva och analysera landshövdingarnas och länsstyrelsernas relationer till och uppfattningar om andra centrala aktörer som regeringen, Regeringskansliet, statliga myndigheter och regionala självstyrelseorgan.

Statskontoret har haft i uppdrag att genomföra en studie av hur ett mer samordnat system för uppföljning av det regionala utvecklingsar-

betet kan utformas. Uppdraget har våren 2000 redovisats i rapporten *Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet* (Statskontoret 2000:18).

Kommittén har vidare uppdragit till f.d. generaldirektör Per Silenstam att lämna förslag till hur en uppföljning och en utvärdering av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län bör genomföras. Med anledning av uppdraget har Silenstam i januari 1999 lämnat rapporten *Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland – förslag till utvärdering*. På basis av Silenstams förslag har kommittén uppdragit till professor Jan-Evert Nilsson vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby att utvärdera denna del av försöksverksamheten. Uppdraget har redovisats i tre rapporter: *Nytänkande och tradition – en studie av utarbetandet av regionala tillväxtavtal i Gotland och i Blekinge* (september 1999); *Vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län* (januari 2000); *Försöksverksamheten i Gotlands län – utgångspunkter, genomförande och effekter* (april 2000).

F.d. generaldirektör Per Silenstam har också haft i uppdrag från kommittén att följa upp och utvärdera hur länsstyrelserna fungerat i sin nya roll i försökslänen. Silenstam har genomfört en studie med denna inriktning i Kalmar, Skåne och Västra Götalands län, vilken våren 2000 redovisats för kommittén i rapporten *Länsstyrelsens nya roll i Kalmar, Skåne och Västra Götalands län* (i SOU 2000:64).

1.5 Betänkandets syfte, inriktning m.m.

Som framgått av avsnitt 1.2 har kommittén ett tudelat uppdrag. Den ena delen avser genomförandet av en allsidig utvärdering av försöksverksamheten. Den andra avser frågor om den statliga länsförvaltningens framtida struktur och uppgifter.

När det gäller utvärderingsuppgiften har kommittén, som närmare utvecklas i avsnitt 6.1, kommit fram till att denna uppgift bör betraktas ur ett processperspektiv, innebärande att utvärderingen präglas av öppenhet och beredskap att följa även oförutsebara händelser och utvecklingsdrag samt med hänsynstagande till en rad förändrade förhållanden som inträffat under den hittillsvarande försöksverksamhetens gång. En allmänt försvårande omständighet är den korta tid som förflutit sedan försöksverksamheten sattes i gång. Förutsättningarna för att göra en sådan allsidig och mera precis utvärdering som förutsätts i direktiven är sålunda begränsade. Av detta följer att kommitténs slutsatser och bedömningar är preliminära.

Dessa grundläggande, begränsande villkor för utvärderingens genomförande har i hög grad betydelse även för uppdragets andra del,

som avser den statliga länsförvaltningens framtida uppgifter. I kommitténs delbetänkande (SOU 1998:166) konstaterades att det saknades en viktig förutsättning för kommitténs möjlighet att lösa sin uppgift som en följd av att regeringen inte, som förutskickades våren 1997, tagit ställning till Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande (SOU 1997:57) angående den statliga förvaltningsstrukturen i sin helhet. Kommittén sade sig ha svårt att förstå hur de överväganden som kommittén gjorde i det då aktuella delbetänkandet skulle kunna utgöra ett komplement till dessa förvaltningspolitiska ställningstaganden (dir. 1997:80, SOU 1998:166 s. 24). Flera av kommitténs ledamöter framhöll i en reservation och särskilda yttranden att kommittén borde avstått från att över huvud taget lämna ett delbetänkande som innehöll slutsatser och överväganden om den statliga regionala organisationen (SOU 1998:166 s. 149 ff.).

De här redovisade förhållandena har viss relevans även för kommitténs föreliggande betänkande. Med hänvisning framför allt till den korta tid som stått till kommitténs förfogande för utvärderingen finner kommittén som framgår av kapitel 8 att försöksverksamheten bör fortsätta ytterligare en fyraårsperiod. I detta perspektiv är det logiskt att kommittén avstår från att lägga fram förslag om den framtida statliga regionala organisationen. Inte heller har kommittén funnit det motiverat att, utöver en allmän beskrivning och analys i avsnitt 5.5, särskilt behandla frågan om den regionala organisationen med avseende på geografisk indelning. Kommittén hänvisar i denna del till vad som mer principiellt framfördes i kommitténs delbetänkande. Kommittén har i det föreliggande betänkandet koncentrerat sig på att analysera ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet och att föreslå sådana förändringar som är ägnade att tydliggöra var ansvaret bör ligga inom enskilda politikområden m.m. inom försöksverksamheten.

Kommittén har tagit del av en departementsrapport med titeln Statliga intressen på regional nivå – en kartläggning, som utarbetats av generaldirektör Birger Bäckström (SIR-rapporten). I sitt arbete med detta betänkande har kommittén beaktat vad som framförs i rapporten om de statliga intressena inom de enskilda politikområden som ingår i försöksverksamheten.

Betänkandets disposition. Betänkandet består av tre delar. Del A Bakgrund och analys omfattar kapitel 1–5. Del B Utvärdering omfattar kapitel 6 och 7. Del C Överväganden och förslag m.m. omfattar kapitel 8–10.

I *kapitel 2* beskrivs den pågående försöksverksamheten i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län. Här beskrivs också översiktligt arbetet med tillväxtavtal i försökslänen samt arbetet med EG:s

strukturfonder. Ett avslutande avsnitt ägnas åt hälso- och sjukvården i försökslänen.

I *kapitel 3* lämnas en redovisning av det utvecklingsarbete som pågår i län utanför försöksverksamheten för att finna lämpliga former för samverkan mellan stat, landsting och kommuner i enlighet med vad som sägs i direktiven s. 5.

I *kapitel 4* beskrivs och analyseras förändrade förutsättningar för den regionala samhällsorganisationen, främst avseende decentralisering och internationalisering samt fokuseringen på tillväxtpolitiken.

I *kapitel 5* diskuteras principiellt uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan på regional och lokal nivå, varvid särskilt länsstyrelsens roll belyses. Den geografiska indelningen inom vissa statliga verksamhetsområden som har direkt eller indirekt beröring med försöksverksamheten redovisas också.

I *kapitel 6* återfinns kommitténs utvärdering av försöksverksamheten i den del som avser den förändrade regionala ansvarsfördelningen, dvs. den försöksverksamhet som omfattar samtliga försökslän. I *kapitel 7* redovisas utvärderingen av det särskilda försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

I *kapitel 8* redovisar kommittén sina överväganden och förslag.

I *kapitel 9* redovisas konsekvenserna i olika avseenden av kommitténs förslag.

Kapitel 10 innehåller specialmotiveringarna till de förslag till författningsändringar som kommittén redovisar i kapitel 8.

2 Försöksverksamheten och angränsande verksamhet

2.1 Historik – en regionfråga på dagordningen

Försöksverksamheten med en ändrad regional ansvarsfördelning bör ses mot bakgrund av att en särskild regionfråga etablerats på den politiska dagordningen i svensk såväl som europeisk politik. År 1991 tillsatte regeringen, efter ett önskemål från kommun- och landstingsförbunden, en utredning – Regionutredningen – för att göra en analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt att göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur (dir. 1991:31). Regionutredningen publicerade sina resultat i juni 1992 och skisserade tre alternativa scenarier för den framtida regionala samhällsorganisationen i Sverige (SOU 1992:63). De tre alternativa scenarierna kan sammanfattas med följande:

- *Statligt regionalt ansvar.* Alternativet innebär att staten kraftsamlar sina regionala uppgifter inom en organisation, nämligen länsstyrelsen. Länsstyrelsen får en starkare ställning i att företräda det statliga intresset i regionerna och skall verka för att nationella mål får ett starkare genomslag.
- *Kommuner i samverkan.* Kommunerna kommer i denna modell att svara för merparten av den offentliga servicen i regionerna. Det innebär att landstingen avvecklas och att kommunerna blir ansvariga för nya uppgifter såsom hälso- och sjukvård, kommunikationer, regional kulturpolitik, miljöfrågor etc. Kommunövergripande frågor löses genom att kommunalförbund bildas inom olika områden. Dessa kommunalförbund kan utses genom indirekta val via kommunfullmäktige. Länsstyrelsen behåller i detta alternativ sin rättsvårdande uppgift.
- *Regionalt folkstyre.* Alternativet innebär att ansvaret för de offentliga uppgifterna på regional nivå läggs på självstyrande och direktvalda regionala organ – regionfullmäktige. Regionfullmäktige, som

tillskrivs beskattningsrätt, övertar uppgifter från dagens landsting och uppgifter från länsstyrelsen vad gäller t.ex. miljövard, trafik, utbildning, näringslivspolitik.

Samtidigt med Regionutredningen tillsattes, med samme utredare, en annan utredning med uppdraget att särskilt studera Västsveriges regionala samhällsstruktur och utvecklingstendenser. Den s.k. Västsverigeutredningen (SOU 1992:66) avlämnade sitt betänkande samtidigt som Regionutredningen och förordade att ett särskilt regionförbund, omfattande fyra västsvenska län, skulle bildas. Utredningsarbetet präglades, särskilt i Regionutredningen, av mer övergripande resonemang och perspektivstudier. Resultatet av utredandet bildade underlag för en parlamentarisk utredning, den s.k. Regionberedningen, med uppdraget att mer konkret utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå (dir. 1992:86). Regionberedningen publicerade sitt slutbetänkande år 1995, med bland annat förslag om att skapa nya storlän i Skåne och Västsverige (SOU 1995:27).

Utredningsförslagen har åren 1996–97 följts upp med riksdagsbeslut som innebär att *Skåne län* bildades 1 januari år 1997 genom en sammanslagning av Malmöhus och Kristianstads län. I samband med valet år 1998 etablerades ett direktvalt regionfullmäktige för hela Skåne. Den 1 januari år 1998 bildades *Västra Götalands län* genom sammanslagning av tre län: Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län samt Skaraborgs län, utom Habo och Mullsjö kommuner. Direkta val till regionfullmäktige i både Skåne och Västra Götaland hölls för första gången i september år 1998.

Till detta inleddes från 1 juli år 1997 *en försöksverksamhet* med en ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne, Kalmar samt Gotlands län. Från 1 januari år 1999 ingår även Västra Götalands län i försöksverksamheten. Enligt riksdagsbeslutet om försöksverksamheten (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77 samt prop. 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228) har det regionala utvecklingsansvaret, som tidigare låg på länsstyrelsen, och vissa andra statliga uppgifter överförts till de regionala självstyrelseorganen (se bl.a. avsnitt 2.3).

Regionfrågans utveckling är knappast någon unik svensk företeelse. Av den omfattande forskning som ägnats frågan framgår att regionernas roll i europeisk politik ökat starkt under de senaste decennierna. Över hela Europa har regionen som politiskt och demokratiskt projekt fått mycket stor uppmärksamhet och regionala reformer har genomförts i flertalet europeiska länder (se Larsson et al., 1999).

I en underlagsrapport till Parlamentariska regionkommittén (SOU 1999:103, *Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional*

samhällsorganisation) beskrivs hur ledande aktörer i de fyra försökslänen betraktar regionfrågans utveckling i svensk politik under 1990-talet. Det är främst fyra förhållanden som dominerar de ledande aktörernas perspektiv i detta avseende: För det första anser en stor grupp av regionaktörer att regionfrågan utvecklats på grundval av *ett ökande sakpolitiskt behov* av att organisera politik på regional samhällsnivå. Det anses alltså finnas en ökande mängd politiska problem som kräver lösningar på nivån mellan centralstat och lokalsamhälle. Det gäller frågor rörande främst infrastruktur, näringslivsutveckling, arbetsmarknadspolitik och miljöpolitik.

För det andra anses regionfrågan vara ett uttryck för *samhällets ökande internationalisering*. Särskilt betydelsefull anses det svenska EU-medlemskapet varit för framväxten av en svensk regionfråga under 1990-talet. I EU:s integration har regionernas roll markerats i fördraget om Europeiska Unionen bland annat genom inrättandet av den s.k. Regionkommittén (artikel 263 i Fördrag om Europeiska unionen). Även kommuners och landstings ökande internationella kontaktutbyte, exempelvis runt Östersjön, anses ha bidragit till att lyfta fram regionen som ett intressant politiskt projekt.

Det tredje förhållandet handlar om strävandena *att stärka demokrativärdena i politiken*. Regionfrågan betraktas av relativt många politiker och bedömare, inte sällan inspirerade av den europeiska diskussionen, som en möjlighet att vitalisera politiskt deltagande och medborgerligt engagemang, inte bara i regionpolitiken utan även i samhället i stort.

Slutligen konstateras i underlagsrapporten att den svenska regionfrågan bär på *en suveränitetspolitisk konflikt* mellan statliga och kommunala intressen. Regionfrågan har, enligt en stor grupp bland intervjupersonerna i försökslänen, drivits fram på grundval av ett växande intresse bland kommuner och landsting att få en ökande självständighet i beslut rörande tidigare statliga politikområden som exempelvis regional utveckling, trafikplanering och näringslivspolitik.

Det har, för att sammanfatta, funnits en rad olikartade drivkrafter bakom reformarbetet i svensk regionpolitik. Med impulser från den europeiska utvecklingen har regionfrågan kommit att handla om att markera behovet av en stärkt regional samhällsnivå med motiveringar rörande ökande sakpolitiska behov och demokratiskäl. När regeringen i september år 1996 föreslog riksdagen att besluta om en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning valde man att främst lyfta fram demokratifrågorna i argumentationen.

2.2 Försöksverksamhet för ökad demokrati

Med riksdagens beslut om ändrad regional ansvarsfördelning ges alltså självstyrelseorgan i Skåne, Västra Götalands, Kalmar och Gotlands län möjligheten att överta en del uppgifter som tidigare hade ett statligt huvudmannaskap. Det främsta syftet med riksdagsbeslutet är enligt propositionen att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet.

Det bör inledningsvis noteras att de fyra försökslänerna arbetar med olika demokratiska grundmodeller. I de nybildade Skåne län och Västra Götalands län tillämpas direktval till ett regionfullmäktige. På Gotland är det kommunen, vilken också ansvarar för landstingsuppgifterna, som har övertagit ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet. I Kalmar län tillämpas en kommunalförbundsmodell där kommunfullmäktigeförsamlingarna i länet respektive landstingsfullmäktige utser representanter till regionförbundets förbundsfullmäktige. Det sker alltså inga direktval av politiker till regionförbundets fullmäktige i Kalmar län.

Med den konstruktion som valts omfattar försöken två olika typer av representationsprocedurer som kan kopplas till de huvudmodeller, benämnda Kommuner i samverkan respektive Regionalt folkstyre, som presenterades av Regionutredningen år 1992 (se även Gidlund, 1998). En viktig utgångspunkt för prövningen av försöksverksamheten är om dessa procedurskillnader har någon betydelse för demokratins kvalitet. I de båda storlänerna Skåne och Västra Götaland samt på Gotland är det de politiska partierna som svarar för nomineringar och rangordning av kandidaterna på valsedlar; väljarna har ett visst inflytande över rangordningen genom personvalssystemet. I Kalmar län är det i stället kommun- och landstingsfullmäktige som, i egenskap av huvudmän för regionförbundet, utser de politiska representanterna. Nomineringen bygger i sin tur på en politisk process i respektive kommun samt inom landstinget, där de politiska partierna självfallet spelar en central roll.

Det råder alltså något olikartade proceduriella förutsättningar i de fyra försökslänerna när det gäller möjligheterna att stärka den demokratiska förankringen av den regionala utvecklingspolitiken. Dessa olikheter kommer att problematiseras och utvecklas i kommande kapitel, främst i kapitel 6.

2.3 Den förändrade regionala ansvarsfördelningen

2.3.1 Inledning

Som beskrivits i avsnitt 2.1 inleddes försöksverksamheten med utvidgad regional självstyrelse i Skåne, Kalmar och Gotlands län den 1 juli år 1997. Västra Götalands län kom med i försöken från den 1 januari år 1999.

Den ändrade uppgiftsfördelningen regleras i en särskild lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, som trädde i kraft den 1 juli 1997 och som senare ändrats (1997:224) med anledning av en ändrad länsindelning i Västsverige och därav följande beslut om att även Västra Götalands län skulle ingå i försöksverksamheten. För försöksverksamhetens genomförande finns också en lag (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar och Skåne län, som trädde i kraft den 1 juli 1997, enligt vilken samtliga kommuner och landsting i länet skall vara medlemmar. Förbunden svarar för de uppgifter som det regionala självstyrelseorganet skall ha. I Skåne gällde detta endast till utgången av år 1998, varefter det nybildade landstinget övertog ansvaret. Landstingsfullmäktige har fått benämningen regionfullmäktige.

I Kalmar län svarar regionförbundet för det regionala självstyrelseorganets uppgifter under hela försöksperioden från den 1 juli 1997 t.o.m. den 31 december 2002. I Gotlands län svarar Gotlands kommun på motsvarande sätt för det regionala självstyrelseorganets uppgifter under försöksperioden.

Lagstiftningen om huvudmannaskap för viss kollektivtrafik har ändrats. Enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik får regionförbundet i Kalmar län (sedan den 1 januari 1997 enligt tidigare lagstiftning) respektive landstingen (regionfullmäktige) i Skåne och Västra Götaland från den 1 januari 1999 vara länstrafikansvariga.

Anslaget för Regionalpolitiska åtgärder (utgiftsområde 19:A1) fördelas i försökslänerna av de regionala självstyrelseorganen.

Anslaget för försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel (utgiftsområde 17:A5) fördelas i försökslänerna (exklusive Västra Götaland) av självstyrelseorganen.

Länsplanerna för regional transportinfrastruktur upprättas i försökslänerna av det regionala självstyrelseorganet efter samråd med länsstyrelsen enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

I propositionen 1996/97:36 behandlas också vissa frågor om länsstyrelsernas roll och organisation. Länsstyrelserna bör enligt propositionen ges en tydligare roll att vara regeringens företrädare i länet och utvecklingen mot en samordnad länsförvaltning bör fortsätta. Vidare skall enligt propositionen länsstyrelserna i försökslänen under den tid försöksverksamheten pågår inte ha någon lekmannastyrelse, vilket gäller från den 1 januari 1998. I förordningen (1997:1258) markeras tydligare länsstyrelsens förvaltningsroll samtidigt som den regionala utvecklingsrollen tonas ner och omformuleras.

I detta kapitel beskrivs i avsnitt 2.3 den statliga styrningen av självstyrelseorganen och deras arbetsvillkor i fråga om de statliga uppgifter som de övertagit. En motsvarande beskrivning görs i avsnitt 2.9 i fråga om arbetet med tillväxtavtalen, i avsnitt 2.10 med avseende på EG:s strukturfonder samt i avsnitt 2.11 när det gäller vissa uppgifter om hälso- och sjukvården i försökslänen, eftersom dessa uppgifter har en nära koppling till den regionala utvecklingen i försökslänen.

Innan dess redovisas emellertid i avsnitt 2.4–2.7 hur försöksverksamheten hittills har genomförts i de fyra försökslänen. Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län beskrivs i avsnitt 2.8.

Ett huvudsyfte med redovisningen i detta avsnitt är att den skall kunna ligga till grund för en bedömning av vilka möjligheter som självstyrelseorganen har att inom de aktuella verksamhetsområdena bedriva en effektiv verksamhet utifrån ett regionalt perspektiv samt utveckla former för en fördjupad demokratisk förankring på regional nivå.

Självstyrelseorganens arbetsvillkor har betydelse för åtminstone tre för utredningen centrala frågeställningar, nämligen inriktningen på den statliga styrningen av självstyrelseorganen, valet av form för självstyrelsen och förutsättningarna för medborgarna att kunna utkräva politiskt ansvar.

2.3.2 Framtagande av en regional utvecklingsplan

Länsstyrelsens uppgift att utarbeta ett program för länets långsiktiga utveckling har överförts till självstyrelseorganen.

Utvecklingsprogrammet bör enligt riksdagsbeslutet om ändrad regional ansvarsfördelning i första hand inriktas på åtgärder som stimulerar tillväxt och sysselsättning och som har betydelse för näringslivets struktur och utveckling. Ansvaret för kommunal verksamhet förändras inte.

Närmare föreskrifter om det regionala utvecklingsarbetet finns i dels lagen (1996:1414; ändrad 1997:224) om försöksverksamhet med änd-

rad regional ansvarsfördelning, dels förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete.

Enligt lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skall de regionala självstyrelseorganen ta över ansvaret för det sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling (det regionala utvecklingsansvaret).

Det regionala utvecklingsprogrammet skall innehålla följande uppgifter:

1. Analys av utvecklingsmöjligheter och problem i länet.
2. De långsiktiga målen för länets utveckling.
3. En redovisning av vilka åtgärder som bör vidtas för att målen skall kunna uppnås.
4. En redovisning av vilka prioriteringar som är nödvändiga för att förbättra tillväxt, sysselsättning och den inomregionala balansen.
5. En redovisning av hur olika parter förväntas medverka i programmets genomförande.
6. En översiktlig redovisning av hur insatserna skall finansieras.

Ett fastställt regionalt utvecklingsprogram skall beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet.

Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden lämna det regionala självstyrelseorganet det biträde som det behöver för det regionala utvecklingsarbetet.

Enligt förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete meddelar NUTEK föreskrifter om hur det regionala utvecklingsarbetet skall redovisas. Enligt förordningen skall länsstyrelsen följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas för att målen i den regionala utvecklingsstrategin för länets utveckling skall uppnås samt fortlöpande följa utvecklingen i länet och vid behov ta initiativ till förändringar i den regionala utvecklingsstrategin. Av förordningen framgår att länsstyrelsens skyldigheter i fråga om uppföljning och utvärdering också omfattar försökslänen.

2.3.3 Fördelning av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel

Inledning

Länsstyrelsen beslutar bl.a. om olika former av regionalpolitiska stöd enligt förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service samt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt

företagsstöd. Länsstyrelsen kan använda medlen för bl.a. företagsstöd, medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram och regional projektverksamhet.

Beslut om fördelning av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel fattas i försökslänerna av självstyrelseorganen. Genom att regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel disponeras av samma organ som har det regionala utvecklingsansvaret kan medlens användning direkt kopplas till ett genomförande av det regionala utvecklingsprogrammet. De bestämmelser som gäller för länsstyrelsens beslut om regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel gäller även för självstyrelseorganen. Därigenom vill man säkerställa att medlens användning står i överensstämmelse med riksdagens beslut.

Enligt regeringens föreskrifter beviljas medlen av självstyrelseorganen och utbetalas av NUTEK.

Regeringens årliga beslut

För budgetåren 1998, 1999 och 2000 har regeringen i årliga beslut preciserat de övergripande regionalpolitiska målen för självstyrelseorganen. I besluten har vidare för respektive budgetår redovisats de verksamhetsmål som skall utgöra utgångspunkter för självstyrelseorganens regionalpolitiska verksamhet, de återrapporteringskrav som skall tillämpas samt fördelningen av medel mellan försökslänerna.

För budgetåret 2000 har Gotlands län, Kalmar län, Skåne län och Västra Götalands län tilldelats 15,3, 24,4, 8,1 respektive 50,2 miljoner kronor i form av allmänna regionalpolitiska medel samt 2,0, 2,0, 4,0 respektive 4,0 i form av landsbygdslån. Den påfallande avvikelsen mellan Västra Götalands län och övriga försökslän förklaras av att Västra Götalands län delvis är ett s.k. nationellt stödområde för särskilda företagsstöd. Medlen beviljas av självstyrelseorganen och utbetalas av NUTEK.

2.3.4 Framtagande av plan för den regionala transportinfrastrukturen

Inledning

Enligt propositionen (1996/97:36) om försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning bör planeringsprocessen för transportin-

infrastrukturen utformas så att den regionala transportinfrastrukturens utveckling och dess effekter får en starkare lokal och regional förankring hos de valda församlingarna. I försökslänen har således ansvaret för att upprätta och fastställa länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen överförs till de regionala självstyrelseorganen.

I propositionen uttalas vidare att utvecklingen av den regionala transportinfrastrukturen bör ske så att angelägna transportbehov kan tillgodoses effektivt. Transportinfrastrukturen bör utformas så att ett miljöanpassat transportbehov kan främjas och att de nationella transportpolitiska målen kan förankras regionalt i högre utsträckning än med den tidigare ordning som gällde före planeringsomgången åren 1998–2007. Med en sådan förstärkt regionalpolitisk förankring kan anpassningen till särskilda lokala och regionala förutsättningar förbättras och samordningen med andra samhällssektorer på regional nivå öka.

Enligt propositionen bör det vara en uppgift för Banverket och Vägverket att förse de regionala självstyrelseorganen med det underlag som krävs för att dessa skall kunna göra de regionala prioriteringarna. Trafikverkens underlag skall utarbetas mot bakgrund av verkens respektive sektorsansvar och utformas så att verkens prioriteringar av olika regionala investeringar framgår. Med ett sådant underlag blir det tydligt vilka effekter de regionala självstyrelseorganens förslag får på de olika transport- och miljöpolitiska delmålen.

Nuvarande ordning

Den nuvarande ordningen för planeringen av den regionala transportinfrastrukturen fastställdes av riksdagen år 1997 (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7; rskr. 1996/97:174).

I propositionen anges bl.a. att en reformering av den nuvarande investeringsplaneringen bör ske i de fall ansvaret för planeringen övertas av ett regionalt självstyrelseorgan. I försökslänen skall således enligt propositionen självstyrelseorganen ta över ansvaret att samordna och förankra åtgärdsförslagen till en länsplan samt ersätta länsstyrelsen i de länsövergripande regionberedningsgrupperna (se nedan), som enligt riksdagsbeslutet skall inrättas. Enligt riksdagen går således syftet med försöksverksamheten att förena med det nationella målet att åstadkomma en bättre samordning av de olika trafikslagens investeringsplanering på regional nivå.

Till statlig infrastruktur med regional karaktär som skall omfattas av länsplanen räknas bl.a. statliga vägar som inte ingår i det nationella stamvägnätet, länsjärnvägar och anläggningar på stomjärnvägar för den regionala tågtrafiken, kommunala flygplatser, transportinfrastruktur i

anslutning till hamnanläggningar samt terminaler och andra anläggningar för regional kollektivtrafik. Förutom statliga investeringar är det även möjligt att i länsplanen föra in motsvarande investeringar som kommuner och andra aktörer, t.ex. privata hamnägare, ansvarar för och finansierar. Vid upprättandet av länsplanen ges därmed möjligheter till ett ömsesidigt utbyte och samarbete mellan de aktörer som ansvarar för samhällets transportsystem.

Enligt riksdagsbeslutet har den nuvarande länsindelningen en lämplig storlek för att en god regional förankring av länsplanerna skall kunna uppnås med kommuner, näringsliv, trafikhuvudmän och landsting. Den huvudsakliga beredningen av planerna bör därför ske i beredningsgrupper på länsnivå. Länsstyrelsen och i försökslänen självstyrelseorganen bör ha ett ansvar för att samordna och förankra föreslagna infrastrukturåtgärder samt att tillse att länsplanen överensstämmer med den nationella inriktningen för transportinfrastrukturen.

Arbetet med länsplanerna regleras i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

För att beakta transportbehov över mer än ett län skall regionberedningsgrupper ansvara för samordningen av länsplanerna. I regionberedningsgrupperna skall ingå representanter från berörda länsstyrelser/självstyrelseorgan samt från trafikverken.

Följande län eller grupperingar av län skall anses utgöra en region enligt förordningen.

1. Skåne län
2. Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Blekinge län
3. Uppsala, Södermanlands, Örebro och Västmanlands län
4. Hallands, Västra Götalands och Värmlands län
5. Stockholms och Gotlands län
6. Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län
7. Västerbottens och Norrbottens län

Regeringen beslutar efter förslag från Vägverket och Banverket om fördelningen av planeringsmedel regionvis. Regionberedningsgrupperna skall komma överens om hur planeringsmedlen skall fördelas mellan de län som ingår i regionen. Om en regionberedningsgrupp inte kan enas får fördelningsbeslutet hänskjutas till regeringen.

För att trafikverken skall kunna ges möjlighet att ta ett samlat ansvar för de olika transportslagens effekter på samhället och omgivningen har de tilldelats en aktiv roll i den regionala planeringen. Trafikverken skall lämna underlag till länsstyrelsen, och i försökslänen självstyrelseorganen, med förslag till vilka åtgärder som bör genomföras regionalt inom respektive trafikslag för att de trafik- och miljöpolitiska målen skall kunna uppnås i största möjliga utsträckning. Andra infrastrukturhållare som kommuner, trafikhuvudmän eller förvaltare av hamnar

och flygplatser bör också lämna förslag till åtgärder. Även länsstyrelsen och självstyrelseorganen kan komma med förslag till åtgärder. De aktörer som ansvarar för genomförandet av åtgärderna skall godkänna dessa för att därmed kunna ta ansvar för åtgärdernas utformning, budgeterade kostnader samt uppföljning och återrapportering på åtgärdsnivå.

Länsplanen fastställs i icke försökslän av länsstyrelsen. Innan dess skall yttrande inhämtas från trafikverken och övriga förslagsgivare. Att länsplanen fastställs innebär inte ett ställningstagande till de olika projektens utformning eller exakta lokalisering. Projekten skall före genomförandet prövas på sedvanligt sätt med tillämpning av gällande lagstiftning. Om ett trafikverk finner att inriktningen av en länsplan avviker väsentligt från de trafikpolitiska målen eller på annat sätt är olämpligt har verket möjlighet att överklaga fastställelsebeslutet till regeringen.

Ett regionalt självstyrelseorgan som övertagit länsstyrelsens uppgifter skall fastställa länsplanen efter samråd med länsstyrelsen. I övrigt gäller föreskrifterna i förordningen också självstyrelseorganens uppgifter inom området.

Planeringsomgången för länsplanerna för åren 1998–2007 avslutades i och med att Banverket, Vägverket och länen fastställde planerna år 1998. Redan i denna planeringsomgång reformerades planeringsprocessen för att tillgodose ett ökat regionalt inflytande.

Det regionala planeringsarbetet har på regeringens uppdrag utvärderats av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Utvärderingen redovisas i rapporten (1999:1) Utvärdering av den regionala infrastrukturplaneringen 1998–2007 (se vidare avsnitt 6.5.3).

En ny planeringsomgång inleddes under våren 1998 genom att SIKA genomförde en lägesanalys. Analysen redovisas i rapporten (1999:2) Strategisk analys. Inför den kommande planeringsomgången kan enligt SIKA förväntas att de genomförda förändringarna bibehålls; viss tveksamhet gäller emellertid om regionberedningsgrupperna skall behållas.

Investeringsramen för regional transportinfrastruktur för perioden 1998–2007 uppgår till totalt 32 miljarder kronor. Investeringsramen för Skåne län, Kalmar län, Gotlands län och Västra Götalands län uppgår till 2,6, 0,6, 0,1 respektive 3,9 miljarder kronor.

2.3.5 Fördelning av kulturpolitiska medel

Enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning överfördes uppgiften att fördela statsbidrag för regi-

onal kulturverksamhet från Statens kulturråd till de regionala självstyrelseorganen i Skåne, Kalmar och Gotlands län från och med den 1 juli 1998. Denna uppgift ingår inte i försöksverksamheten i Västra Götalands län, vilket följer av lagen (1997:224) om ändring i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning.

I propositionen 1996/97:36 uttalas att kulturen är en viktig utvecklingsfaktor och att det finns skäl att pröva nya former för ansvarsfördelningen inom kulturområdet. Ett sådant försök bör enligt propositionen ha sin utgångspunkt i att samhällsansvaret för förverkligandet av ett regionalt utvecklingsprogram, inklusive kulturell utveckling, bör åvila förtroendevalda i regionen i större utsträckning än hittills. Samtidigt uttalas att vissa förbehåll bör kunna anges för att säkra åtgärder som har ett nationellt kulturpolitiskt värde.

Sedan riksdagsbesluten (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77 samt 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228) fattades har reglerna för fördelningen av statsbidrag för kulturverksamheten förtydligats i olika regeringsbeslut.

Enligt förordningen (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional kulturverksamhet får statsbidrag fördelas mellan de regionala kulturinstitutionerna i Kalmar, Gotlands och Skåne län enligt beslut av regeringen. För att bidrag skall kunna beviljas krävs enligt förordningen även att en kommun eller ett självstyrelseorgan bidrar till institutionens finansiering. Verksamhet med länskonstnärer, regionala resurscentra för film och video samt regionala arkivinstitutioner finansieras inte med de aktuella medlen.

Statsbidragets ändamål och syfte preciseras för de olika institutionslagen i förordningen. Förordningen anger också att de regionala självstyrelseorganen årligen skall rapportera till Statens kulturråd hur medlen har använts.

Av budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 17) framgår att flera områden undantas från självstyrelseorganens ansvar. Den del av det totala bidraget till regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner samt regionala museer, som avsätts för riktade tidsbegränsade insatser, skall även fortsättningsvis fördelas av Statens kulturråd. Hälften av bidraget till de regionala museerna skall också fördelas centralt, med hänvisning till att dessa medel skall finansiera museernas medverkan i det statliga kulturmiljöarbetet. Bidraget till bibliotekens lånecentraler undantas också, liksom medel för verksamhet med länskonstnärer, regionala resurscentra för film och video samt regionala arkivinstitutioner. Självstyrelseorganen kan emellertid lämna förslag till Statens kulturråd om en ändrad medelsfördelning på grund av en ändrad omfattning av verksamheten.

I regleringsbrevet anges hur de budgeterade medlen för år 1998 skall betalas ut. Enligt regleringsbrevet skall anslaget användas till sammanlagt tjugo namngivna institutioner, varav tolv i Skåne län, fyra i Kalmar län och fyra i Gotlands län. Det högsta belopp som får användas för självstyrelseorganens administrationskostnader anges också för respektive län.

Anslaget disponeras i första hand av Statens kulturråd och i regleringsbrevet anges vid vilka två datum som utbetalning till självstyrelseorganen skall ske. I samband med den första utbetalningen skall Statens kulturråd ange vilka villkor som gäller för bidragsutbetalningen och vilka återrapporteringskrav som gäller.

I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 17) redovisas självstyrelseorganens kritik mot systemets stelbenthet och deras önskemål om att få göra friare prioriteringar. Som ett svar på kritiken pekar regeringen på möjligheten för självstyrelseorganen att hos Statens kulturråd begära att ändringar görs i listan över bidragsberättigade institutioner och uttalar att sådana framställningar bör behandlas med ”den flexibilitet som är möjlig”.

Regleringsbrevet för år 1999 motsvarar i allt väsentligt regleringsbrevet för år 1998 och har samma detaljeringsgrad vad gäller exempelvis utbetalningsdatum, högsta belopp för administrationskostnader och påminnelser om villkoren för bidragsutbetalningen och återrapporteringskraven.

Redovisningen i budgetpropositionen (prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 17) är betydligt mer kortfattad än föregående år; frågan om regleringen av medelsfördelningen berörs inte i propositionen. Vidare aviseras i propositionen en ökning av anslaget till Skåne län med 1,5 miljoner kr.

Regleringsbrevet för år 2000 innehåller i allt väsentligt samma villkor som föregående år.

För budgetåret 2000 har Skåne län, Kalmar län och Gotlands län tilldelats 114,0, 14,1 respektive 12,8 miljoner kronor.

2.4 Försöksverksamheten i Skåne län

2.4.1 Region Skåne

Försöksverksamheten i Skåne inleddes med att ansvaret för de nya uppgifterna lades på Regionförbundet Skåne med Skånes kommuner och landsting som medlemmar. Under en övergångstid hanterades en

rad beslut avseende samgåendet mellan landstingen av sammanläggningsdelegerade med 87 ledamöter valda av fullmäktige i de båda landstingen respektive Malmö kommun.

Hösten 1998 antog regionförbundet ett preliminärt utvecklingsprogram. Regionförbundet fastställde efter samverkan med de skånska kommunerna, de statliga trafikverken, länsstyrelsen m.fl. 1998 också en länsplan för regional transportinfrastruktur för den närmaste tioårsperioden.

Regionförbundet ersattes den 1 januari 1999 av Skåne läns landsting /Region Skåne vars fullmäktige valdes hösten 1998. Valresultatet medförde en oklar majoritetssituation. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet fick tillsammans 73 av fullmäktiges 149 platser, medan de borgerliga partierna fick 70. Valkartellen Skånes väl fick 6 mandat. De borgerliga partierna inklusive valkartellen Skånes väl bildar majoritet i fullmäktige med 76 mandat av 149. Valteknisk samverkan mellan de borgerliga partierna ledde till en borgerlig majoritet på 8 platser i regionstyrelsen mot 5 för oppositionen. Regionstyrelsen har 15 ledamöter varav 13 är heltidsengagerade regionråd. Regionstyrelsen är självstyrelseorganets ledande och verkställande organ. Regionstyrelsen har sitt säte i Kristianstad, där också fullmäktige håller sina sammanträden.

Till regionstyrelsen är fyra beredningar knutna; en för regionala utvecklingsfrågor, en för hälso- och sjukvårdsfrågor, en för produktionsfrågor och en för etik- och värdefrågor. Till detta kommer bl.a. funktionsnämnder för miljö- och naturvård, kollektivtrafik, kultur, habilitering, tandvård och fem hälso- och sjukvårdsnämnder.

Det regionala utvecklingsprogrammet, Skånsk livskraft, antogs av regionfullmäktige i september 1999. Det byggde på en bred dialog och remiss som startade redan under 1998 i Regionförbundet Skånes regi. De övergripande målen i utvecklingsprogrammet är tillväxt, attraktionskraft, bärkraft och balans. Prioriterade områden är balanserad utveckling, ökad tillgänglighet, miljö och kulturella resurser samt samspel med regioner i närområdet.

Tillväxtavtalet, som betraktas som ett av de viktigaste styrinstrumenten för att förverkliga målen i utvecklingsprogrammet, antogs av regionstyrelsen i september 1999 (se även avsnitt 2.9.4). Inom ramen för näringslivsutveckling har Region Skåne arbetat med nätverksbyggande och kompetensutveckling för kvinnliga företagare samt med landsbygdsutveckling.

Inom området infrastruktur och miljö har regelbundna överläggningar förts med länsstyrelsen, kommunerna, Kommunförbundets länsavdelning och centrala statliga myndigheter. Miljövårdsfonden beviljade 1999 bidrag till 35 projekt.

Ett femtital kulturinstitutioner och -organisationer fick under 1999 verksamhetsbidrag från kulturnämnden. Under 1998 och 1999 har flera stora projekt genomförts, bl.a. Kulturstafetten. Under år 2000 genomförs Kulturbron med kulturaktiviteter över Öresund.

Under 1999 startades ett projekt med fokus på ungdomars engagemang i den regionala utvecklingsprocessen. Bl.a. har ett ungdomsforum i form av en dialog mellan ungdomar och politiker genomförts.

Öresundssamarbetet har intensifierats under 1999, varvid Region Skåne haft ordförandeposten i Öresundsudvalget och Interreg II a-udvalget inom Öresundskomiteen. Region Skåne deltar i ett stort antal internationella projekt, av vilka kan nämnas Interreg II a Öresund, SWEBALTCOP-programmet med Polen och de baltiska staterna och flera Interreg II c-projekt. Öppnandet av den fasta förbindelsen över Öresund har för Region Skånes del medfört ökad satsning på information och marknadsföring av regionen.

Från 1998 ligger kollektivtrafiken i Skåne under ett gemensamt huvudmannaskap. Inom denna ram har beslut fattats om ett huvudnät för den regionala trafikförsörjningen, gemensamma tidtabeller, en gemensam Skånetaxa och en miljöpolicy. Region Skåne går tillsammans med Danske Statsbaner (DSB) in som huvudman för den regionala järnvägstrafiken över Öresund.

Av Region Skånes årsredovisning för år 1999 framgår att kostnaderna översteg intäkterna med 626,7 miljoner kronor. I detta resultat ingår poster av engångskaraktär på totalt 133 miljoner kronor. Utfallet exklusive engångsposter kom därför att ligga i närheten av det budgeterade resultatet på 483 miljoner kronor, vilket var väsentligt bättre än 1998 års underskott som enligt proformaredovisningen uppgick till 1 130 miljoner kronor. Av Region Skånes totala kostnader 1999 på 18 miljarder kronor utgör drygt 800 miljoner kronor insatser för regional utveckling. Sjukvården gav ett underskott på 944 miljoner kronor, inklusive ett underskott för läkemedelsreformen på 185 miljoner kronor. Resultatet för "regionkoncernen" dvs. samtliga förvaltningar och helägda bolag avseende första kvartalet 2000 visade på ett underskott på 307 miljoner kronor, vilket föranledde en revidering av budget för 2000.

2.4.2 Länsstyrelsen

Överföringen från länsstyrelsen till självstyrelseorganet av resurser både i pengar och personal var helt genomförd vid årsskiftet 1997/98; 5,2 miljoner kronor överfördes till regionförbundet för förvaltning av de uppgifter som överförts från staten. Från länsstyrelsen överfördes 10

personer med uppgift att arbeta åt regionförbundet och medel motsvarande en halv tjänst som kommunikationsexpert. Därutöver erbjöd regionförbundet ytterligare en person av länsstyrelsens personal anställning.

För att säkerställa att länsstyrelsen även fortsättningsvis skall vara en kompetent samverkanspartner till självstyrelseorganet har två tjänster inom regional utveckling och näringspolitik behållits på länsstyrelsen. Den ena tjänsten är den näringspolitiska experten. Tjänsten som kommunikationsexpert har också återbesatts.

Successivt under början av år 1998 överlämnades ärenden som enligt regeringens beslut fortsättningsvis skall hanteras av regionförbundet. I mars 1998 skedde den slutliga regleringen mellan länsstyrelsen och regionförbundet.

Den nybildade länsstyrelsen i Skåne fick sin organisation vid årsskiftet 1996/97. Försöksverksamheten har inte medfört någon ändring av den strukturen. Projektverksamheten har dock fått en bättre förankring i hela länsstyrelsens organisation.

Enligt årsredovisningen för år 1999 har organisationen ytterligare utvecklats. Ambitionen är att skapa en modernt fungerande myndighetskultur där den utvecklande och kunskapsförmedlande rollen får samma tyngd som den förvaltande. Under 1999 har insatser gjorts bl.a. för att utveckla det tvärsektoriella arbetssättet, mål- och resultatstyrningen samt ledarskapet inom myndigheten.

Som ett led i försöksverksamheten utvecklades länsstyrelsens lekmanstyrelse vid årsskiftet 1997/98.

Länsledningen har regelbundna avstämningar med självstyrelseorganets ledning. Därutöver sker vardaglig samverkan i direkta kontakter på tjänstemannanivå mellan länsstyrelsen och Region Skåne. Under 1999 medverkade länsstyrelsen vid framtagandet av det regionala tillväxtavtalet för Skåne. Enligt årsredovisningen för år 1999 samverkar länsstyrelsen med Region Skåne och andra parter/intressenter inom flera områden och projekt. Ett exempel på en sådan samverkan är det uppdrag från regeringen som länsstyrelsen har att regionalt anpassa och konkretisera nya nationella miljömål, varvid ett projekt inletts med syfte att i bred samverkan med övriga aktörer i länet ta fram nya miljömål och ett nytt miljöprogram för Skåne. Projektet beräknas pågå till våren 2002. Den mest utvecklade samverkan sker inom infrastrukturplaneringen (RTI). Länsstyrelsen medverkar i planeringsarbetet för utvecklingen inom kommunikationssektorn samt driver i samverkan ett antal projekt inom detta område. Andra exempel på samverkan i olika former finns beträffande skilda planeringsunderlag som kustzonen i Skåne, arbetet med införande av StrateGIS, ett nationellt projekt för utbildning i geografiska informationssystem, samt internationellt arbete.

2.5 Försöksverksamheten i Västra Götalands län

2.5.1 Västra Götalandsregionen

Inledningsvis var det den ideella föreningen Väststyrelsen som hade ansvaret för bildandet av Västra Götalandsregionen. Väststyrelsen bestod av 27 politiker som utsetts av de politiska partiorganisationerna i såväl kommuner som landsting. Under våren år 1997 organiserades arbetet i ett stort antal styrgrupper som ledde utvecklingsarbetet inom var sitt område. Väststyrelsen ombildades i december 1997 och ersattes av en tillfällig fullmäktigeförsamling, sammanläggningsdelegerade med 103 ledamöter, som under övergångsåret 1998 fattade alla förberedande beslut med verkningar efter år 1998. Från den 1 november 1998 företrädde regionen av de 149 nyvalda ledamöterna i regionfullmäktige, som församlingen valde att benämna sig i enlighet med det tillstånd som finns i försökslagstiftningen.

Valet år 1998 resulterade i en oklar parlamentarisk situation, bl.a. beroende på att Sjukvårdspartiet folkets vilja med 6 mandat fick en vågmästarställning i ”regeringsbildningen”. De borgerliga partierna fick sammanlagt 69 mandat, medan Socialdemokraterna tillsammans med Vänsterpartiet och Miljöpartiet fick 74 mandat. Sedan Sjukvårdspartiet beslutat stödja de borgerliga partierna fick denna koalition majoritet i fullmäktige med minsta möjliga marginal, 75 mandat mot 74. En ny majoritet bestående av Socialdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet har med stöd av Miljöpartiet bildats hösten 2000.

Regionstyrelsen är regionens ledande och verkställande organ. Samtliga 17 ledamöter i styrelsen är heltidsengagerade regionråd. Regionstyrelsen har sitt säte i Vänersborg. Fullmäktige håller också sina sammanträden i Vänersborg.

Verksamheten leds i övrigt av ett antal nämnder, bl.a. en hälso- och sjukvårdsstyrelse, en regionutvecklingsnämnd, en kulturnämnd och en miljönämnd.

Hälso- och sjukvårdsstyrelsens övergripande uppgift är att prioritera och garantera vård och omsorg för regionens invånare. Detta sker genom överenskommelser med regionens sjukhus, primär-, tand- och handikappvård samt med privata vårdgivare. Under hälso- och sjukvårdsstyrelsen har 10 lokala nämnder ansvaret för att beställa primärvård och tandvård.

Under ansvarsområdet regional utveckling har samlats frågor om näringslivsutveckling, kommunikationer, utbildning, internationella

frågor, turism samt kultur- och miljöfrågor. Fullmäktige antog i oktober 1999 en regional utvecklingsstrategi (RUS) som ligger till grund för det regionala utvecklingsarbetet (se även avsnitt 2.9.4). Regionutvecklingsnämnden medverkar till att stärka regionens konkurrenskraft genom att hantera de utvecklingsresurser regionen ansvarar för i form av företagsstöd, utvecklingsprojekt och EU-program. Nämnden deltar i programskrivning och genomförande av EU:s nya målprogram för perioden 2000–2006. Den har också ansvaret för arbetet med investeringsplaner för transportinfrastrukturen. Inom områdena regionutveckling och kultur och miljö finns beredningar för samverkan med kommunerna. De består av ledamöterna i respektive nämnd och 12 ledamöter som företräder kommunala intressen.

Kollektivtrafiken drivs av Västtrafik AB som regionen äger tillsammans med de 49 kommuner som ingår i regionen.

Regionens centrala kanslier och sekretariat är lokaliserade till Regionens hus i respektive Borås, Göteborg, Mariestad, Skövde, Uddevalla och Vänersborg.

Det ekonomiska resultatet av det första verksamhetsåret 1999 visar på ett underskott på 1 092 miljoner kronor, varav hälso- och sjukvården svarar för merparten eller 711 miljoner kronor och finansförvaltning, främst avseende pensionsavsättningar, för resten, 469 miljoner kronor. Enligt delårsrapporten för första tertialet 2000 beräknas årsresultatet till ett underskott på 1 350 miljoner kronor, varav sjukvården beräknas svara för 800 miljoner kronor.

2.5.2 Länsstyrelsen

En överenskommelse träffades mellan regionstyrelsen och länsstyrelsen om fördelning av resurser och arbetsinsatser när Västra Götalandsregionen övertog det regionala utvecklingsansvaret. Sammanlagt 36 befattningar vid länsstyrelsens regionalekonomiska enhet, kommunikationseenhet och EU-sekretariat fördes över till regionen.

Samtidigt överfördes medel motsvarande dubbla aktuella lönesumman för den berörda tillsvidareanställda personalen från länsstyrelsens anslag. Detta motsvarade för år 1999 ca 7,4 miljoner kronor.

För att säkerställa att länsstyrelsen även i fortsättningen skall vara en kompetent samverkanspartner till regionen finns tre befattningar inom regional utveckling på länsstyrelsen. Länsstyrelsen har funktioner som regionalekonomisk expert samt kommunikationsexpert.

Som ett led i försöksverksamheten avvecklades länsstyrelsens lekmannastyrelse vid årsskiftet 1997/98.

I början av år 1999 gjordes en omorganisation bl.a. i syfte att ut-

veckla det sektorsövergripande arbetet. En särskild samordningsenhet bildades för att ta initiativ till nya former av möten med enhetschefer, länsexperter och andra verksamhetsföreträdare genom att utveckla arbetssätt och kontakter med linjeenheterna. En analysenhet bildades också för att främst arbeta med strategiska utvecklingsfrågor. Vidare har länsstyrelsen ett projektsekretariat, som skall samordna och administrera vissa sektorsövergripande projekt för att uppnå effektivitet och genomslag.

Länsstyrelsen och regionen har också kommit överens om att en del av de regionalpolitiska utvecklingsmedlen skall avsättas för gemensamma beslut av parterna, i samverkan med länsarbetsnämnden. Enligt länsstyrelsens årsredovisning för 1999 har detta förfarande resulterat i en mjukare övergång vid överföringen av utvecklingsfrågorna. Det arbete som initierades av landshövdingen under 1998 vad gäller länets viktigaste utvecklingsområden har kunnat fortsätta i samarbete med regionen under år 1999.

Samverkan mellan länsstyrelsen och regionen sker fortlöpande i det regionala utvecklingsarbetet, särskilt inom utvecklingsområden som anses vara av fundamental betydelse för länet/regionen. Det främsta exemplet bedöms vara ett aktivt samarbete mellan länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och Västra Götalandsregionen vad gäller utvecklingen i Bengtsfors efter nedläggningen av bilsätesfabriken Lear.

2.6 Försöksverksamheten i Kalmar län

2.6.1 Regionförbundet i Kalmar län

En rad samhällsfunktioner som tidigare funnits hos landstinget, länets kommunförbund, länsstyrelsen och statliga myndigheter har med anledning av försöksverksamheten samlats i ett nytt samverkansorgan mellan kommuner och landsting i Kalmar län – ett regionförbund.

Regionförbundet har 13 medlemmar – länets kommuner och landstinget. Det styrs av en fullmäktigeförsamling som består av 45 ledamöter som väljs bland länets förtroendevalda. Konstruktionen liknar ett traditionellt kommunalförbund. Modellen som prövas i Kalmar län innebär att kommunerna tillsätter två tredjedelar av platserna i förbundsfullmäktige och landstinget återstoden.

En förbundsstyrelse finns för beredning och verkställighet. Den består av 13 ordinarie ledamöter och 7 ersättare. Enligt en överenskom-

melse mellan de politiska partierna har även mindre partier fått representation i styrelsen.

Regionförbundets verksamhet bygger på att resurser förs över från kommunförbundet, landstinget samt staten inom ramen för befintliga resurser, som ersättning för de uppgifter som övertagits.

Under en övergångstid fram till bildandet av det regionala självstyrelseorganet var landstingsstyrelsens och kommunförbundets presidier de politiskt ansvariga organen. Under första halvåret 1997 fastställdes också förbundsordningen för kommunalförbundet och kommuner och landsting utsåg sina representanter till regionfullmäktige. Regionförbundet startade den 1 juli 1997. Valet år 1998 gav till resultat att Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet bildar majoritet med 23 av de 45 platserna i fullmäktige.

Regionförbundets uppgifter är dels de som handhas enligt lagen om försöksverksamhet, dels uppgifter på grundval av medlemmarnas ställningstaganden. Bland de sistnämnda uppgifterna finns ansvar för regional kulturverksamhet och fördelning av regionala kulturanslag, att verka för att eftergymnasial utbildning samt forskning och utveckling samordnas och anpassas till regionens behov. Vidare har regionförbundet ansvaret för regionala näringspolitiska utvecklingsinsatser och samordningen av dessa insatser med användningen av vissa regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel som övertagits från länsstyrelsen.

Av verksamhetsberättelsen för år 1999 framgår att verksamheten har under år 1998 och år 1999 kostat 25,6 resp. 29,1 miljoner kronor. Merparten av kostnaderna har varit löner. Verksamheten har finansierats främst med medlemsavgifter från kommuner och landstinget, i storleksordningen 7,5–8 miljoner kronor. Härtill kommer projektmedel, som år 1999 uppgick till 8,6 miljoner kronor, och kansliersättning från landstinget.

Regionförbundet genomförde i december 1999 en hearing om försöksverksamheten i halvtid, dvs. efter drygt två år av försöksverksamhet.

Inom ramen för försöksverksamheten används ett antal nya arbetsformer, bland vilka kan nämnas:

- programberedningar
- rapportörskap
- kontaktpersoner för vissa frågor
- öppna styrelsesammanträden
- genomförande av ett femtiotal idéseminarier under åren 1997–99 med tillsammans cirka 2 000 deltagare
- tillskapande av ett öppet nätverk för regional utveckling, vilket också utgör det breda partnerskapet inom arbetet med tillväxtavtalet, med cirka 70 medlemmar representerande cirka 40 parter

- inrättande av och genomförande av ett ungdomsparlament, vars resultat avses ligga till grund för ett ungdomspolitiskt program.

Förbundsfullmäktige antog i juni 1999 ett regionalt utvecklingsprogram för Kalmar län (RUPEN), som är ett politiskt måldokument för regionförbundets arbete (se även avsnitt 2.9.4).

Kalmar län medverkar i Euroregion Baltic, som i första hand är en plattform för politiska samtal. Tillsammans med Kalmar kommun och ALMI driver regionförbundet ett gemensamt kontor i Gdansk. I samarbetsprojektet Regional Revival and Subsidiarity (RERES), som startade år 1999, samverkar regionförbundet och Region Skåne med storregionerna Pommern och Västpommern.

Regionförbundets näringslivsarbete präglas av följande strävanden:

- Stimulera företag till att samverka (konsortiesamverkan)
- Lokala resurs- och utvecklingscentra
- Öka tillgången till riskkapital (unionskapital)
- Attrahera länet för utländska investeringar genom bl.a. ett unikt samarbete mellan Invest in Sweden Agency (ISA) och regionförbundet
- Bidra till näringslivets behov av kompetensutveckling genom att informera om och förmedla resurser från högskolor och universitet
- Satsning på kunskapsintensiva företag (t.ex. inom musikområdet, formgivning och design, miljöteknik, bioteknik, polymerindustrin)

Regionfullmäktige antog år 1998 en plan för utbyggnad av transportinfrastrukturen i länet.

2.6.2 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen, kommunförbundet och landstinget hade sedan tidigare ett nära samarbete, varför de praktiska frågorna rörande överlämnandet kunde lösas relativt smidigt.

Frågor om överföring av personal och medel klarades ut i ett tidigt förhandlingsskede, liksom anställningsvillkoren för berörd personal som ville flytta med uppgifterna till regionförbundet. Uppgårelsen innebar att 5,2 miljoner kronor motsvarande 10,5 tjänster fördes över till regionförbundet. Sju av de tjänstemän på länsstyrelsen som berördes valde att följa med.

Ärenden överlämnades successivt till regionförbundet i takt med att gränserna mellan länsstyrelsens och regionförbundets uppgifter preciserades. I mars 1998 skedde den slutliga regleringen mellan länsstyrelsen och regionförbundet.

Den 1 juli år 1997 övergick länsstyrelsen till en ny organisation med fem fackenheter för att bli mer slagkraftig och bättre kunna möta nya förutsättningar, bl.a. försöksverksamheten. Organisationen har en tydligare ledningsstruktur med bl.a. en direktion och ett projektsekretariat för att främja tvärssektoriellt arbete. Våren 2000 bedrivs ett trettiotal projekt inom sekretariatet. Projekten har sin naturliga utgångspunkt inom länsstyrelsens ansvarsområden, exempelvis naturvård, kulturmiljö, civil beredskap och räddningstjänst, jämställdhet, lantbruk och fiske.

Länsstyrelsens styrelse har ersatts av ett rådgivande organ, Landshövdingens råd. I rådet sitter åtta politiker från länet, verksamma i riksdagen eller kommunerna. Rådet som sammanträder cirka fyra gånger per år behandlar större frågor av policykaraktär.

Länsledningen har regelbundna avstämningar med regionförbundets presidium. Därutöver sker fortlöpande samråd direkt mellan regionförbundets och länsstyrelsens tjänstemän.

Länsstyrelsen har aktivt medverkat i arbetet med att utarbeta en länsstrategi och en länsplan för regional transportinfrastruktur som regionfullmäktige antagit. Under våren 2000 har länsstyrelsen i samverkan med bl.a. regionförbundet även deltagit i utarbetandet av utvecklingsplan för mål 2 Södra Sverige.

Sedan Regionförbundet i Kalmar län från den 1 juli 1997 övertog ansvaret för den regionala utvecklingen och hanteringen av huvuddelen av de regionalpolitiska åtgärdsmedlen för ökad tillväxt och sysselsättning, ligger länsstyrelsens insatser för ökad tillväxt och sysselsättning främst inom de areala näringarna samt i viss mån inom natur- och kulturmiljöområdena.

När det gäller verksamhetsområdet kommunikationer medverkar länsstyrelsen i planeringsarbetet för utvecklingen inom kommunikationssektorn på regional och lokal nivå. Länsstyrelsen har en tvärssektoriell grupp med kompetens inom miljö-, plan och kommunikationsområdet (MKB-grupp) som medverkar i samband med vägutredningar och framtagande av arbetsplaner. Samordningen av kommunikationsnätens utbyggnad sker vad gäller den konkreta lokaliseringen inom ramen för MKB-gruppen. Vägverket, berörda kommuner, regionförbundet och sektorsansvariga inom länsstyrelsen samverkar här med målet att lokalisering och utformning av enskilda vägprojekt skall bli den vid en samlad bedömning bästa.

Av länsstyrelsens årsredovisning för 1999 framgår att länsstyrelsen inte beretts tillfälle att operativt medverka i länets tillväxtavtal. Enligt verksamhetsplanen för år 2000 ingår länsstyrelsen i det s.k. stora partnerskapet och deltar som en part i utarbetandet av det regionala tillväxtavtalet. Länsstyrelsen ingår dock inte i det s.k. lilla partnerskapet,

där de viktigaste aktörerna i tillväxtavtalsarbetet återfinns (se även avsnitt 2.9.4).

2.7 Försöksverksamheten i Gotlands län

2.7.1 Gotlands kommun

Förutsättningarna på Gotland att ingå i försöksverksamheten med regionalt självstyre var relativt gynnsamma. Självstyrelseorganet skulle utgöras av kommunen och något nytt organ behövde därför inte bildas.

På Gotland har man sedan länge en naturlig politisk samverkan i länet eftersom Gotlands kommun även har hand om landstingsuppgifterna. I fullmäktige på Gotland finns 71 ordinarie ledamöter och 43 ersättare. I kommunstyrelsen finns 15 ordinarie ledamöter och 15 ersättare. Det är den politiska nivån som svarar för prioriteringar inom det regionala utvecklingsprogrammets ramar.

Kommunen har sedan tidigare en central roll i det regionala utvecklingsarbetet. Det var därför inte fråga om att starta en helt ny verksamhet, utan att utvidga ett ansvarsområde med de nya uppgifter som fördes över från staten.

Kommunen har som uppgiftsmottagare omorganiserat sin tidigare näringspolitiska verksamhet och samlat den tillsammans med de nya uppgifterna i en enhet under kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige har fastställt länsplanen för regional transportinfrastruktur och regionalt utvecklingsprogram har upprättats.

2.7.2 Länsstyrelsen

I samband med uppgiftsöverlämnandet från länsstyrelsen till Gotlands kommun träffades en överenskommelse som bl.a. innebar att kommunen, utöver de beslutsbefogenheter som riksdagsbeslutet innebar, skulle ta över ansvaret för ett antal projekt som drevs med regionala utvecklingsmedel. Alla utom en av de sju personer som erbjöds anställning av kommunen accepterade erbjudandet. Av länsstyrelsens förvaltningsanslag överfördes 2 280 000 kr till kommunen.

Som ersättning för fullgörandet av vissa kvarstående uppgifter inom det regionala utvecklingsarbetet skulle länsstyrelsen även fortsättnings-

vis få cirka 10 procent av de regionala utvecklingsmedlen samt medel för att fullfölja och avsluta det s.k. landshövdingeuppdraget.

En organisatorisk anpassning har skett till följd av den ändrade uppgiftsfördelning som följer av försöksverksamheten. De tre expertfunktionerna för regional ekonomi, kommunikationer och jämställdhet finns dock fortfarande bemannade i länsstyrelsens organisation. Länsstyrelsen har samlat de kvarvarande uppgifterna inom den regionala näringspolitiken med de nya arbetsmarknadspolitiska uppgifterna i en ny gemensam enhet.

Kommunens samarbete med länsstyrelsen är betydande och omfattar bland annat det regionala utvecklingsprogrammet och arbetet med tillväxtavtalet (se även avsnitt 2.9.4). Även arbetet med struktur- och utvecklingsprogrammet för Mål 2 Öarna bedrivs i samverkan, liksom omställningsarbetet till följd av neddragningarna inom försvarsmakten.

Under åren 1998–99 medverkade länsstyrelsen i arbetet med framtagandet av förslag till regionala tillväxtavtal genom representation från enheten för arbetsmarknad och näringsliv i samtliga arbetsgrupper, där Gotlands kommun har ett övergripande ansvar. Länsstyrelsen representeras även i det centrala partnerskapet i tillväxtavtalsarbetet (se även avsnitt 2.9.4).

Med utgångspunkt i att huvudansvaret för regional utveckling övergått till Gotlands kommun har länsstyrelsens prioriteringar enligt årsredovisningen för år 1999 som ett huvudsyfte haft störet av den inre organisationen. I det syftet har bl.a. enheten för regional utveckling sammanförts med länsarbetsnämnden. Genom regional projektverksamhet utvecklar länsstyrelsen ett regionalt projektsekretariat syftande till att stärka samordnade insatser inom den regionala näringspolitiken.

2.8 Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning

I Gotlands län prövas – parallellt med försöksverksamheten med regional självstyrelse – även nya former för att utöva den statliga verksamheten på regional nivå. I syfte att åstadkomma mer av samordning över sektorsgränser har länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen inordnats i länsstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 1998. Antalet anställda vid länsstyrelsen har därigenom ökat från cirka 100 till drygt 200.

Personalresurserna i den nya länsstyrelsen är oförändrade jämfört med tidigare förhållande. Verksamheten vilar författningsmässigt på samma grund som tidigare gällt för länsarbetsnämnden och skogsvårds-

styrelsen. De nya enheterna har ingen extra självständighet jämfört med länsstyrelsens organisation i övrigt.

De nytillkomna verksamheterna har samma ekonomiska resurser som om de fortsatt i fristående myndigheter. Den skogliga enheten har av tradition en blandad verksamhet (tillsyn och uppdragsverksamhet) och ett beställar-utförarsystem tillämpas. Detta har lett till en ordning med en uppdelad budget, men ekonomisystemet är gemensamt för länsstyrelsen. För den arbetsmarknadspolitiska verksamheten valdes däremot en annan modell. Förvaltningsmedlen kommer till viss del från regeringen direkt, till viss del styrs förvaltningsresurser via AMS på samma sätt som för länsarbetsnämnderna i landet.

Sammanmältningen av de tre statliga myndigheterna med dess olika kulturer innebär att en ny roll och en delvis ny identitet skall utmejslas.

Särskild uppmärksamhet har ägnats ledningsfrågorna i den nya myndigheten, som personellt är mer än dubbelt så stor som den gamla länsstyrelsen och som också har en geografiskt splittrad fältorganisation. Den särskilda ledningsgrupp, som bildats av länsledning och enhetschefer, har att systematiskt utforma den nya rollen för länsstyrelsen och föra ut den.

I länsstyrelsens årsredovisning för år 1999 framhålls att länsstyrelsen har ambitionen att förbättra samordningen mellan de olika politikområdena som länsstyrelsen ansvarar för. Det viktigaste exemplet på detta är samverkan mellan arbetsmarknadspolitiken och den regionala näringspolitiken. För att stimulera en sådan utveckling har verksamhetsområdena arbetsmarknad och regional utveckling sammanförts till en enhet och områdena skogsvård, lantbruk, naturvård, kulturmiljövård och miljöskydd samlokaliseras. Enheterna för skogsvård och lantbruk slås samman under år 2000. En vidare användning över sektorsgränserna av fältorganisationerna inom arbetsmarknad och skogsvård övervägs. Ett viktigt stöd för samordningssträvandena är den ledningsförstärkning som länsstyrelsen genomfört genom att inrätta en ledningsgrupp med de olika delarna av organisationen företrädna.

I länsstyrelsens verksamhetsplan för år 2000 sägs att det är en huvuduppgift för enheten för arbetsmarknad och näringsliv att under året medverka i insatser för tillväxt och ökad sysselsättning på Gotland. Synsättet skall vara sektorsövergripande såväl internt som externt gentemot andra myndigheter och organisationer. Enhetens samlade kompetens är en viktig resurs i det fortsatta arbetet med försöksverksamheten liksom den fältorganisation som arbetsförmedlingen utgör. Denna skall ges en vidare användning under året.

2.9 Arbetet med regionala tillväxtavtal

2.9.1 Inledning

Regeringen har i propositionen om den regionala tillväxten tydligt deklarerat att regionala tillväxtavtal utgör det huvudsakliga instrumentet för att genomföra den regionala näringspolitiken (prop. 1997/98:62). Avtalen är tänkta att åstadkomma en bättre samverkan mellan de olika organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på lokal, regional och central nivå och skall utarbetas i breda partnerskap. I de fyra försökslänen leds arbetet med tillväxtavtalen av självstyrelseorganen; i övriga län av länsstyrelsen.

Det regionala partnerskapet kan ha olika sammansättningar beroende på regionala skillnader, men utöver länsstyrelse respektive självstyrelseorgan förväntas kommuner, landsting och näringsliv delta, liksom statligt finansierade organ som finns på regional nivå, t.ex. länsarbetsnämnden. Deltagande från högskolor och universitet är mycket viktigt. Utöver dessa aktörer kan delta stiftelser, näringslivets organisationer, arbetsmarknadens parter, miljöorganisationer, kulturlivet, lokala utvecklingsgrupper, eller andra medborgargrupper som inte så lätt kommer till tals via de traditionella organisationerna (skr. 1998/99:96, s. 10).

En utgångspunkt är att det regionala inflytandet över tillgängliga resurser skall öka, liksom möjligheterna att använda resurserna mer flexibelt än tidigare. Det är det lokala och regionala näringslivets behov som skall vara vägledande för de offentliga organens utbud av näringslivsfrämjande tjänster.

Regeringen understryker att man vill uppmuntra samarbete i partnerskap och nätverk. Man pekar på att såväl svenska som internationella studier visar att en närmare samverkan mellan företagare, anställda och offentliga företrädare har positiva effekter på den regionala utvecklingen.

Tillväxtavtalen innebär ett nytt sätt att bedriva tillväxt- och sysselsättningsfrämjande politik i Sverige. Utgångspunkten är den lokala och regionala nivån. Det är parterna som är verksamma där som bäst kan bedöma regionens utvecklingsmöjligheter och föreslå de lämpligaste insatserna för att tillvarata och stärka dessa. Parterna skall aktivt samverka och koncentrera sina resurser för att tillvarata de bästa och mest angelägna tillväxtpöjligheterna.

Regeringen framhåller i sammanhanget att de nationella målen för olika politikområden inte påverkas av arbetet med tillväxtavtalen (skr.

1998/99:96, s. 4). Målen för regionalpolitiken ligger också fast och medel under regionalpolitiska anslag skall därför användas för att finansiera åtgärder i tillväxtavtalen som samtidigt bidrar till att uppfylla de regionalpolitiska målen, som exempelvis inomregional balans (prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 24, s. 27).

Regeringen understryker att inga nya eller utökade resurser tillförs regionen genom tillväxtavtalen. Däremot skall de givna resurserna användas på ett effektivare sätt.

I maj 1998 erbjöd regeringen länsstyrelsen och, i försökslänen, självstyrelseorganen att initiera, driva och samordna arbetet med att utarbeta regionala tillväxtavtal. Detta arbete skulle genomföras i samarbete med det regionala partnerskapet. Regeringen framhöll här vikten av att näringslivet medverkar i tillväxtavtalsarbetet, som en garanti för att näringslivets behov kommer i fokus för arbetet. Samtliga län antog regeringens erbjudande om deltagande i tillväxtavtalsarbetet (skr. 1998/99:96, s. 5).

De tillväxtavtal som nu har slutits gäller för åren 2000–2002. Att tillväxtavtalen är treåriga borde påverka den statliga sektorns planeringshorisont, så att den inom de berörda områdena också blir treårig. I praktiken torde det emellertid vara svårt att uppnå detta. Avtalen är dock tänkta att leda till att det statliga utvecklingsarbetet blir mer långsiktigt och strategiskt samt att staten fungerar som *en* aktör i utvecklingsarbetet.

Arbetet med tillväxtavtalen har tydliga beröringspunkter med regionernas arbete med framtagandet av utvecklingsprogram. Enligt regeringen skall tillväxtavtalen ses som en fördjupad näringslivsorienterad del av ett sådant program. Genom fokuseringen på ekonomisk tillväxt kommer emellertid avtalen, enligt regeringen, att utelämna flera av de områden som normalt ingår i regionens samlade utvecklingsstrategi.

Regeringen understryker också att tillväxtavtalen inte skall betraktas som en försöksverksamhet som kan återkallas. Avsikten är att avtalen skall utvecklas med hjälp av de erfarenheter och utvärderingar som görs (skr. 1998/99:96, s. 5).

Det förtjänar att påpekas att de överenskommelser som ingås med avseende på tillväxtavtalets genomförande inte är juridiskt bindande. Överenskommelserna skall emellertid bekräftas i form av ett under-tecknande av de personer inom respektive medverkande organisation som är ansvariga för beslut om användningen av aktuella finansiella resurser eller anslag (N1999/2497/IRT). Det regionala tillväxtavtalet är en offentlig överenskommelse som binder parterna i moraliskt hänseende, även om legala sanktioner mot den som inte fullföljer sitt åtagande saknas. Genomförandet av tillväxtavtalet är avhängigt av att det finns ett reellt samförstånd inom partnerskapet och att respektive part

känner ansvar för sin del av genomförandet. Även om partnerskapen inte är ett formellt institutionaliserat organ spelar det således en stor roll för trovärdigheten i avtalet (skr. 1998/99:96, s. 25).

2.9.2 Den pågående processen

Med utgångspunkt från länens förslag och erfarenheterna av tillväxtavtalsarbetet fram till och med hösten år 1999 presenterade regeringen i budgetpropositionen för år 2000 ett antal förslag för att föra arbetet med tillväxtavtalen framåt (prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 24, s. 24 f.).

Bland annat redovisar regeringen, med utgångspunkt i att arbetsmarknadspolitiken behöver göras mer tillväxtorienterad, att arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom utgiftsområde 14 (Arbetsmarknad och arbetsliv) i sin helhet kan användas för medfinansiering av de regionala tillväxtavtalen. Prioriterade områden utgörs av satsningar på utbildning och kompetensutveckling för att undvika inflationsdrivande flaskhalsar. Enligt regeringen finns det på länsnivå goda möjligheter att överblicka utvecklingstendenser på de lokala arbetsmarknader som ofta sträcker sig över flera kommuner. Av det skälet bör beslut om medfinansiering av tillväxtavtalen med arbetsmarknadspolitiska medel fattas på den regionala nivån av länsarbetsnämnden.

Regeringen har också preciserat de förhandlingsförutsättningar som gäller för statlig medfinansiering av tillväxtavtalen (N1999/2497/IRT). I förutsättningarna anges de finansiella ramarna samt de kriterier som skall vara uppfyllda för att statlig medfinansiering inom ramen för tillväxtavtalen skall vara aktuell. Bland de myndigheter och organ som berörs återfinns självstyrelseorganen i försökslänen. Övriga berörda är länsstyrelsen, NUTEK, Energimyndigheten, Arbetsmarknadsverket genom länsarbetsnämnderna, regeringen genom beredningsorganen för de lokala investeringsprogrammen för ekologisk hållbar utveckling, Östersjömiljard II och Utvecklingsinsatser i storstadsregionerna samt ALMI Företagspartner AB. För medfinansiering med strukturfondsmedel kommer särskilda förutsättningar att gälla.

För länsstyrelse och självstyrelseorgan gäller att man får, inom ramen för angivna ändamål, använda medel inom anslaget A1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder och anslaget A2 Landsbygdslån för medfinansiering av åtgärder inom tillväxtavtalen (N1999/2497/IRT).

2.9.3 Utvärderarnas bedömning

Tillväxtavtalsprocessen har i olika led granskats av utvärderare, såväl utom som inom Regeringskansliet. Utvärderingarna visar att partnerskapen uppnått ett av de viktigaste målen med tillväxtavtalsprocessen, nämligen att åstadkomma en regional mobilisering. Tillväxtavtalen har tagits fram av breda partnerskap. Arbetet har initierat ett utvecklingsarbete som har möjlighet att bli varaktigt. Framförallt har samarbetet mellan kommunerna stärkts.

Ett av huvudsyftena med den nya regionala näringspolitiken i allmänhet och med tillväxtavtalen i synnerhet är att åstadkomma en effektivare användning av de statliga medlen för regional tillväxt. Detta är tänkt att ske med hjälp av ökad samverkan och ökad samfinansiering mellan olika regionala aktörer. De statliga medel som länen har möjlighet att använda flexibelt, på det sätt man själva anser bäst, finns i första hand inom anslaget för allmänna regionalpolitiska medel (länsanslaget) samt inom ramen för arbetsmarknadspolitikens anslag för otraditionella medel (Ds 2000:7, s. 8). Som regeringen har framhållit i flera olika sammanhang bör den regionala och lokala handlingsfriheten öka (t.ex. prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 19, s. 21). Det har också i olika sammanhang nämnts att det regionala inflyandet över tillgängliga resurser skall öka, liksom möjligheterna att använda resurserna mer flexibelt än vad som gällt hittills. Av den utvärdering som en granskningsgrupp bestående av tjänstemän i Regeringskansliet och vissa nationella myndigheter gjort framgår emellertid att det överlag finns en besvikelse i länen över att regeringen ännu inte har ändrat några regler i syfte att skapa större regional rörelsefrihet. Flera län framhåller betydelsen av att ha tillgång till medel som kan användas för relativt fria och regionalt anpassade ändamål. Enligt länen är det ett bekymmer att det inom arbetsmarknadspolitikens enbart lämnas ett begränsat utrymme för sådana insatser (Ds 2000:7, s. 8, 18).

Enligt Regeringskansliets granskningsgrupp ligger tillväxtavtalens generella styrka i den breda förankringen i de regionala partnerskapen. Med avseende på försökslänen framhåller granskningsgruppen att en utökad regional självstyrelse bidrar till att underlätta en politisk förankring av tillväxtavtalen, även om också övriga län kan lyckas väl i det avseendet (Ds 2000:7, s. 13).

I en utvärdering av tillväxtavtalsprocessen på såväl regional som central nivå, som Nordregio, Ledningskonsulterna och SIR¹ gemensamt genomfört på uppdrag av Näringsdepartementet, konstateras att genom tillväxtavtalen har på mindre än två år ett nytt sätt att bedriva regionalt

¹ Statens institut för regionalforskning.

utvecklingsarbete introducerats i hela Sverige (Nordregio et al, 2000, s. 43 ff.). Enligt utvärderarna har också ett omfattande och energiskt regionalt programarbete i breda partnerskap genomförts. Utvärderarna konstaterar vidare att samverkan på regional nivå hittills ofta har fungerat bättre än samordningen på den centrala nivån.

Med anledning av sina iakttagelser ger utvärderarna vissa rekommendationer inför det fortsatta arbetet med tillväxtavtalen. Rekommendationerna riktar sig i första hand till den centrala nivåns aktörer. Bland annat rekommenderas att en regelöversyn görs. Detta eftersom trovärdigheten i det fortsatta tillväxtavtalsarbetet i betydande utsträckning bygger på att de mest styrande regelverken utsätts för en kritisk analys i syfte att studera hur de skulle kunna anpassas till intentionerna med tillväxtavtalsarbetet.

Utvärderarna rekommenderar också en mer omfattande och mer aktiv dialog mellan den centrala och regionala nivån. Enligt utvärderarna kan mycket av problemen i tillväxtavtalsprocessen i länen förklaras av att dialogen har varit otydlig och fungerat dåligt. Departementen har inte anpassat sig till att tillväxtavtalen inneburit en viss maktförskjutning från central myndighetsnivå till regionerna, vilket ökar betydelsen av en väl fungerande dialog. Departementen har inte heller givit de centrala myndigheterna nödvändiga direktiv angående deras medverkan i tillväxtavtalsarbetet.

Vidare, vilket är särskilt intressant ur kommitténs perspektiv, anser utvärderarna att det finns skäl att se över vilken organisation som skall ha ansvaret för tillväxtavtalsarbetet på regional nivå. Skall man samordna de kommunala och regionala insatserna krävs det, enligt utvärderarna, en lösning där kommunerna eller åtminstone den regionala politiska nivån kontrollerar processen.

2.9.4 Försökslänens arbete med tillväxtavtalen

I det följande avsnittet görs en länsvis redovisning av de fyra försökslänens arbete med tillväxtavtalen. Redovisningen bygger på utvärderingar av tillväxtavtalen samt redogörelser från de olika försökslänerna.

Skåne

I Skåne har en utgångspunkt för arbetet varit det regionala utvecklingsprogrammet – *Skånsk livskraft*.

Partnerskapet som har tagit fram det regionala tillväxtavtalet består av företrädare för Region Skåne, länsstyrelsen, Kommunförbundet

Skåne, länsarbetsnämnden, universitet och högskolor, SAF, Företagarna, LO, TCO, SACO, Lantbrukarnas Provinsförbund i Skåne, Sydsvenska industri- och handelskammaren, SLUG (Skånes lokala utvecklingsgrupper) och ResursCentrum för kvinnor i Skåne. I fortsättningen är det tänkt att också miljö- och integrationsfrågorna skall ha varsin representant i partnerskapet samt att den högre utbildningen och forskningen skall få ytterligare en företrädare.

Region Skåne har också inrättat ett samordningssekretariat för samordning, ledning, information, utveckling, uppföljning, utvärdering m.m. av tillväxtavtalsarbetet. Vidare har skapats ett organiserat nätverk ("Tillväxthuset") av sakkunniga i Skåne inom de områden som anses viktiga för att nå tillväxtavtalets mål om en långsiktig hållbar tillväxt.

I Skåne har man tydligt markerat att partnerskapet är ett rådgivande och aktivt beredande organ i frågor om tillväxtavtalet. Beslut om mål, inriktning, strategier etc. samt om projekt där Region Skåne är en av finansörerna fattas av självstyrelseorganet.

I tillväxtavtalet pekas tre insatsområden ut som särskilt viktiga att satsa på – *Tillväxt i samverkan/Lokal företagservice, Kompetensutveckling och Investeringsfrämjande insatser*. Vidare anges tre branschkluster, där förutsättningarna för tillväxt anses vara speciellt goda. De tre klustren är *Livsmedel, Bioteknik/Biomedicin* och *Besöksnäring och kultur*. Tanken är att fler kluster skall initieras framöver, bl.a. inom området IT-tjänster. För varje insatsområde och kluster finns s.k. tillväxtpaket med förslag på konkreta projekt. Projekten bygger på förslag och idéer från ett sextiotal aktörer i regionen.

Exempel på tillväxtpaket/åtgärder är inom insatsområdet Tillväxt i samverkan/Lokal företagservice utveckling av de skånska företagens samarbete i nätverk tillsammans med bl.a. universitet och högskolor samt försök med hemservice. Inom det i ekonomiska termer största insatsområdet – Kompetensutveckling – innebär tillväxtpaketet bland annat etablering av regionala utvecklingscentra med nationell funktion samt distansutbildning och livslångt lärande. Exempel på tillväxtpaket inom det tredje insatsområdet – Investeringsfrämjande insatser – är tidigarelagd utbyggnad, genom alternativ finansiering, av den nationella genomfarten E22 samt utveckling och inrättande av en skånsk riskkapitalfond. Det sistnämnda åtgärdsförslaget innebär att en betydande del av de nuvarande statliga ekonomiska resurserna för riskfinansiering i regionen förs över och samordnas inom denna nya fondorganisation.

Exempel på tillväxtpaket/åtgärder inom branchklustren är för klustret Livsmedel utveckling av tillväxtpotentialen i svensk frukt- och bärodling samt utveckling av marknader för högkvalitativ svensk fågel. Inom klustret Bioteknik/Biomedicin finns tillväxtpaket som bl.a. inne-

bär utveckling av ett internationellt doktorsprogram inom Medicon Valley samt utveckling av ett vårdindustriellt kluster. Exempel på tillväxtpaket inom det tredje klustret – Besöksnäring och kultur – är projekthus för produktutveckling och stimulans till samverkan inom besöksnäringen samt IT-utveckling för marknadsföring av den skånska turismen.

I den granskning som en tjänstemannagrupp i Regeringskansliet har genomfört framhålls att det skånska tillväxtavtalet har en god inriktning på tillväxt i näringslivet. Antalet insatsområden/kluster är begränsat. Avtalet har däremot brister när det gäller koncentration på åtgärdsnivån; det innehåller drygt 40 åtgärder. Enligt granskningsgruppen kommer det sannolikt att bli svårt att hitta finansiering till samtliga dessa. Finansieringen och genomförandet är också en svaghet i tillväxtavtalet, enligt gruppen. En uppenbar svårighet är att man valt att utgå från behovet av resurser, snarare än tillgången på desamma (Ds 2000:7, s. 27 f.).

Västra Götaland

I Västra Götalands län står arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet, i Västra Götaland benämnt den regionala utvecklingsstrategin (RUS), i fokus för det regionala partnerskapet (jfr Skåne ovan). Tillväxtavtal och EG:s strukturfonder kan i detta avseende betraktas som genomförandeinstrument (Olsson, 2000a, s. 30).

Arbetet med att ta fram RUS började våren 1997, då Väststyrelsen – den ideella förening som bildats för att förbereda Västra Götalands inträde i försöksverksamheten – inledde arbetet med att ta fram en *vision*, kallad *Det Goda Livet*, för den blivande regionen. Detta dokument låg sedan som grund för utarbetandet av RUS.

Efter det togs ett tjänstemannaunderlag fram av den partssammansatta s.k. *Utvecklingsgruppen*, vilken består av tjänstemän från Västra Götalandsregionen, länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, kommunförbunden, Göteborgsregionen, universitet och högskolor, Västsvenska industri- och handelskammaren, Företagarna, SAF, LO, TCO, SACO samt LRF. Det underlaget, tillsammans med ett utkast till utvecklingsstrategi remissbehandlades sedan i ett än vidare partnerskap (Olsson, 2000a, s. 30 f.).

Efter detta inledande skede tog de politiska partierna själva över arbetet med RUS. I brett partipolitiskt samförstånd formulerade de förtroendevalda självständigt tio mål för RUS. Detta i en process som av såväl politiker som tjänstemän genomgående beskrivs som vital och

nydanande (Olsson, 2000a, s. 31). En viktig ambition i detta politiska arbete har varit att målen skall vara mätbara och möjliga att utvärdera.

RUS antogs av regionfullmäktige i oktober år 1999 och innehåller följande delar (Olsson, 2000a, s. 31, Olsson, 2000b, s. 35):

- Visionen om Det Goda Livet,
- Tio mål,
- Fyra tvärssektoriella prioriteringar,
- Elva åtgärder.

RUS kan betraktas som ett övergripande politiskt styrdokument. Dokumentet är i åtgärdsavsnitten huvudsakligen diskuterande och när det gäller ansvarsfördelning, finansiering, tidsplan och uppföljning ges ingen konkret vägledning. På detta vis skiljer sig RUS, som *politiskt styrdokument*, tydligt från de *utvecklingsinstrument* – tillväxtavtal och andra mer exekutivt inriktade program, t.ex. regional transportinfrastrukturplan – med vars hjälp RUS skall genomdrivas (Olsson, 2000a, s. 31).

Det regionala tillväxtavtalet utgör ett av flera genomförandeinstrument för RUS och är i den meningen underordnat utvecklingsstrategin. I sammanhanget har viss kritik framförts mot att tillväxtavtalen tidsmässigt kom lite olyckligt, innan arbetet med RUS hade slutförts (Olsson, 2000a, s. 32).

Arbetet med tillväxtavtalet utgick från samma tjänstemannaunderlag som RUS och inleddes i december år 1998. Arbetet har dels bedrivits på regionövergripande nivå, dels i åtta delregioner. Dessa åtta är:

- Dalsland,
- Norra Bohus,
- Mellansjöregionen (Östra Skaraborg),
- Västra Skaraborg,
- Fyrstad,
- Storgöteborg,
- Sjuhärad,
- Skärgården.

De delregionala partnerskapen har en skiftande organisatorisk karaktär och sammansättning. Genomgående gäller dock att det är kommunerna som ansvarar för samordningen inom de delregionala partnerskapen. Regionen centralt bidrar emellertid med tjänstemannastöd.

Den delregionala nivån har givits en mycket viktig roll i det regionala utvecklingsarbetet. Delregionerna har fått stor självständighet när det gäller att genomföra såväl RUS som tillväxtavtalen. Över hälften av regionens resurser för regional utveckling – totalt ca. 130 miljoner kronor – har öronmärkts för de delregionala partnerskapen. De formella besluten i detta avseende, åtminstone för de statliga medlen, kommer

dock att tas av Västra Götalandsregionen centralt (Olsson, 2000a, s. 33).

Betydande ansträngningar har gjorts från Västra Götalandsregionens sida för att förankra det regionala utvecklingsarbetet och för att skapa lokal och delregional delaktighet. Bland annat har en *regionutvecklingsberedning* tillskapats, vilken består av regionutvecklingsnämnden (se avsnitt 2.5.1) och 12 ledande kommunföreträdare, utsedda av kommunförbunden. I regionutvecklingsberedningen diskuteras alla viktigare regionala utvecklingsfrågor innan de behandlas av regionutvecklingsnämnden och regionstyrelsen (Olsson, 2000a, s. 32 f.).

I den granskning som en tjänstemannagrupp i Regeringskansliet har genomfört framhålls analysarbetet som en särskild styrka i Västra Götalands tillväxtavtal. I analysen görs en systematisk genomgång av olika aspekter i länet samt styrkor och svagheter i regionens näringsliv (Ds 2000:7, s. 33). Det konstateras vidare att när det gäller finansiering och genomförande är de delregionala avtalen generellt sett relativt svaga. Däremot är formerna för självstyrelseorganets finansiella medverkan i de delregionala avtalen väl genomarbetade.

Kalmar

I Kalmar har tillväxtavtalsprocessen varit mycket nära kopplad till arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet (RUPEN). Ett första utvecklingsprogram – RUPEN 97 – togs fram redan under försöksverksamhetens första år. Bakom den snabba processen låg bl.a. en väl förberedd och intensiv förankringsprocess; sammanlagt cirka 1.000 personer beräknas under hösten år 1997 ha varit involverade i arbetet med utvecklingsprogrammet (Olsson, 2000a, s. 27).

I den modell som Kalmar valt är det tänkt att arbetet med utvecklingsprogrammet skall vara en ständigt pågående process. Under år 1998 och 1999 har RUPEN 97 diskuterats i länets samtliga kommunfullmäktigeförsamlingar och i landstingsfullmäktige. I samråd med, förutom kommuner och landsting, regionala statliga myndigheter, näringsliv och organisationer har Regionförbundet tagit fram ett reviderat förslag till regionalt utvecklingsprogram – RUPEN 99. I juni år 1999 antogs det nya utvecklingsprogrammet av förbundsfullmäktige.

Det regionala tillväxtavtalet utgör ett av RUPEN:s genomförandeinstrument. Genom att tillväxtavtalsarbetet i Kalmar tidsmässigt sammanföll med utarbetandet av det regionala utvecklingsprogrammet och dessutom till sin karaktär var snarlikt uppdraget att ta fram ett utvecklingsprogram kom tillväxtavtalen av flera aktörer att inledningsvis uppfattas som ett störningsmoment och något som ledde till förvirring och

dubbelarbete i det redan existerande regionala samarbetet (Olsson, 2000a, s. 28).

Som en konsekvens av vad som redovisats ovan har Kalmars tillväxtavtal mycket starkt knutits till RUPEN. Fem insatsområden lyfts särskilt fram i tillväxtavtalen (Olsson, 2000a, s. 28):

- Lokala utvecklingscentra,
- Musik- och upplevelseindustrin,
- Östersjön som handelsplats, tillskapandet av en handelshögskola för Östersjöområdet (Baltic Business School),
- Kunskapsförsörjning och affärsutveckling i samverkan mellan näringsliv, högskolor universitet och institut,
- Design.

Samtliga fem områden utgör konkretiseringar av motsvarande områden i RUPEN. Den ekonomiska tyngdpunkten ligger på området Lokala utvecklingscentra, med vilket avses mötesplatser för näringsliv, konsult- och utbildningsverksamhet, fackföreningar m.fl. (Ds 2000:7, s. 25).

Tillväxtavtalet innehåller en detaljerad finansieringsplan, med tydliga indikationer med avseende på ansvarsfördelning och genomförande. Avtalet är också starkt fokuserat på ett fåtal tydligt avgränsade insatsområden (Olsson, 2000b, s. 28). Den totala ekonomiska omfattningen av de fem insatsområdena i tillväxtavtalet beräknas för hela programperioden uppgå till drygt 300 miljoner kronor. Av dessa är mer än hälften statliga medel, över 100 miljoner kronor kommer från offentliga regionala och kommunala aktörer samt EU. Resterande cirka 35 miljoner kronor beräknas det privata näringslivet bidra med (Regionförbundet i Kalmar, 2000, s. 4).

Enligt Regionförbundet i Kalmar vilar utvecklingsfrågorna i länet på tre ben (Olsson, 2000a, s. 29):

- *En fast struktur*, i form av Regionförbundets politiska organ,
- *En behovsrelaterad struktur*, i form av programberedningar, rapportörskap etc.,
- *En regional mobilisering*.

Det regionala partnerskapet hör hemma i det tredje benet. Partnerskapet organiseras i *Nätverket för regional utveckling*, vilket består av representanter för ett fyrtiotal organisationer. Nätverket har träffar ett par gånger om året och utgör ett forum för information, avstämning och förankring i alla typer av regionala utvecklingsfrågor, inte bara tillväxtavtalet (Olsson, 2000a, s. 29).

Ur det regionala partnerskapet har det s.k. *lilla partnerskapet* växt fram. Detta partnerskap består av de viktigaste aktörerna – i praktiken innebär det oftast de viktigaste finansiärerna – i det regionala utvecklingsarbetet. I Kalmar utgörs det lilla partnerskapet av, förutom Regi-

onförbundet, ALMI Företagspartner, Företagarna, Högskolan i Kalmar, länsarbetsnämnden samt Sydsvenska industri- och handelskammaren. Däremot ingår inte, som en markering av det förändrade ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna i Kalmar som försökslän, kommuner, landsting och länsstyrelse (Olsson, 2000a, s. 29).

På olika sätt har Regionförbundet också arbetat med att förankra arbetet med såväl RUPEN som tillväxtavtalet. Bland annat har seminarier genomförts med lokala företagsgrupper i alla kommuner. Vidare är Regionförbundet inbegripet i en kontinuerlig dialog om arbetet med RUPEN och tillväxtavtalet med *Näringslivsrådet*, vilket består av ordförandena i ALMI, Företagarna och Handelskammaren.

I en utvärdering genomförd på uppdrag av Landstingsförbundet konstateras att ledande aktörer i det regionala utvecklingsarbetet, såväl politiker som företagare, ger en entydigt positiv bild av arbetet i partnerskapet. Arbetet präglas, enligt i princip alla intervjupersoner, av delaktighet, samsyn och god stämning. Bland fåtalet negativa kommentarer nämns att den omsorgsfulla förankringen ibland kan leda till en utdragen beslutsprocess (Olsson, 2000a, s. 29).

I den granskning som en tjänstemannagrupp i Regeringskansliet har genomfört konstateras att tillväxtavtalet förefaller vara väl förankrat (Ds 2000:7, s. 25). Granskningsgruppen anser också att avtalet ligger långt fram när det gäller finansiering, men att det är svagare när det gäller att beskriva hur genomförandet skall ske. Samma sak gäller för uppföljning och utvärdering.

Vidare menar gruppen att Kalmars tillväxtavtal är intressant, då det tydligt framhåller vikten av ett gränsöverskridande synsätt. Exempelvis i arbetet med Baltic Business School och inom designområdet finns ett starkt behov av länsöverskridande samarbete (Ds 2000:7, s. 26).

Gotland

Även på Gotland har det regionala utvecklingsprogrammet (RUPEN) legat till grund för arbetet med tillväxtavtalen. I det avseendet hade kommunen ett bra utgångsläge för att starta arbetet med tillväxtavtalet. RUPEN togs fram i samverkan med länsstyrelsen och i samråd med ett stort antal berörda organisationer. Programmet antogs av kommunfullmäktige i februari 1998 (Wrenne, 1999, s. 23).

Gotlands tillväxtavtal är uppdelat i tre insatsområden:

- *Marknadsföring,*
- *Företagsklimat,*
- *Distansoberoende verksamheter.*

Dessa insatsområden är härledda ur den analys som gjordes i sam-

band med RUPEN och de är medvetet branschöverskridande. Genom att arbeta branschöverskridande vill man från kommunens sida ”tvinga” fram kreativitet och idériakedom (Wrenne, 1999, s. 24).

Totalt omfattar tillväxtavtalet 17 åtgärder. Det finns en tydlig koppling till länets specifika förutsättningar; utveckling av jordbruket, livsmedelsindustrin och besöksnäringen prioriteras särskilt. Vidare lyfts Gotlands läge i Östersjöregionen fram (Ds 2000:7, s. 22).

Enligt Regeringskansliets granskningsgrupp förefaller Gotlands tillväxtavtal vara väl förankrat i det s.k. lilla partnerskapet (Ds 2000:7, s. 22). I detta mindre partnerskap ingår kommunen, länsstyrelsen, ALMI, högskolan, SAF, LO, TCO, SACO, LRF, Gotlands Länsbygdsråd, Gotlands Fornvänner, Östsvenska handelskammaren, Företagarna och Gotlands Turistförening. Tillväxtavtalsprocessen har haft en stark politisk förankring genom kommunens ansvar för arbetet.

På Gotland finns också ett stort partnerskap bestående av ett hundratal personer indelade i åtta undergrupper, där även i sådana här sammanhang mer otraditionella grupper som konstnärer och musiker finns representerade. Det är från detta större partnerskap som åtgärdsförslagen i avtalet ursprungligen emanerar.

Granskningsgruppen anser att tillväxtavtalet har en tydlig regional profil och en genomarbetad analys. Åtgärderna förefaller också relevanta, även om den röda tråden från analysen, enligt gruppen, inte alltid framgår helt tydligt.

På uppdrag av kommittén har företagsekonomer vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby gjort en jämförande analys av tillväxtavtalsarbetet i Gotland och Blekinge (Wrenne, A. 1999, *Nytänkande kontra tradition – en studie av utarbetandet av regionala tillväxtavtal i Gotland och Blekinge*). Huvudsyftet har varit att jämföra hur arbetet har bedrivits i ett län, där självstyrelseorganet har haft huvudansvaret, med ett län där länsstyrelsen har lett arbetet.

Den kanske viktigaste iakttagelsen i forskarrapporten är att det finns en stor och viktig skillnad i hur tillväxtavtalsarbetet har bedrivits i de båda länen; en skillnad som sammanhänger med försöksverksamheten på Gotland. Enligt rapporten har nämligen hela arbetsprocessen på Gotland präglats av ett nytänkande som saknats i Blekinge.

Gotlands kommun har inte lika stor erfarenhet av den här typen av utvecklingsarbete som länsstyrelsen i Blekinge, vilket har påverkat organiseringen av arbetet, liksom engagemanget i detsamma. Det har också varit viktigt för kommunen att visa att man klarar av att ta ansvar för den regionala utvecklingen. I tillväxtavtalsarbetet har kommunen medvetet försökt att skapa ett kreativt regionalt partnerskap.

I rapporten konstateras vidare att den politiska förankringen av tillväxtavtalsprocessen har varit tydligare på Gotland jämfört med Ble-

kinge. På Gotland har ansvaret för arbetet legat på kommunen. Kommunalråden har dessutom varit gruppordförande i det stora partnerskapet. I Blekinge har den politiska förankringen begränsats till en mindre grupp, bestående av landstingsråd och kommunalråd, vilka har haft inflytelserika roller i ett sent skede av processen. De politiska organen på Gotland har däremot haft ett större inflytande över själva arbetsprocessen.

2.10 Arbetet med EG:s strukturfonder

2.10.1 Inledning

Introduktionen av EG:s strukturfonder i Sverige har inneburit betydande förändringar för den svenska regionala politiken. Det gäller så gott som samtliga områden inom politiken – innehåll, form, finansiering, genomförande, deltagande aktörer, regleringar etc. (Hallin & Lindström, 1998, s. 63).

Sveriges första period med stöd från strukturfonderna är nu avslutad. För vår del utgjordes perioden av åren 1995 t.o.m. 1999. EU har under denna period satsat cirka 13 miljarder kronor i svenska strukturfondsprojekt. Till detta skall läggas nationell offentlig medfinansiering på cirka 16 miljarder.

Den svenska medfinansieringen har, särskilt i områden med stöd från flera strukturfondsprogram, kommit att innebära en betydande finansiell börda för länsstyrelser, kommuner och andra medfinansierare. Den praktiska innebörden har blivit att den regionala utvecklingspolitiken, det gäller såväl nationella, som regionala och lokala utvecklingsinsatser, har kommit att inordnas inom de ramar som strukturfondsprogrammen sätter. Insatser som ligger utanför strukturfondsprogrammen bidrar till att försvåra medfinansieringen av programmen (Hallin & Lindström, 1998, s. 70).

Strukturfondsprogrammen skiljer sig från den traditionella svenska regionalpolitiken och de utvecklingsprogram som där har funnits genom att vara betydligt mer detaljerade och striktare hållna när det gäller möjligheten till tolkningar. Därmed är de också betydligt mer styrande.

Den svenska modellen för genomförandet av strukturfondsprogrammen under perioden 1995–1999 skulle kunna beskrivas som en kombination av decentralisering och centralisering. Decentralisering när det gäller beslutsfattandet; central styrning via statliga myndigheter när det gäller tolkningen av reglerna för fondernas användning. Den

svenska modellen innebar vidare att strukturfonderna inte integrerades i den existerande nationella politikens genomförandeorganisation, vilket är fallet i åtskilliga andra EU-länder (Hallin & Lindström, 1998, s. 72).

2.10.2 Utvärderingar av den första programperioden

Ett antal utvärderingar har genomförts under den nu avslutade första programperioden, år 1995–1999. Generellt gäller att de problem som utvärderingarna pekar på huvudsakligen sammanhänger med brister i de administrativa rutinerna. Förutom vad som skulle kunna betecknas som rena ”inkörningsproblem” utpekas också problem av mer djupgående karaktär.

Strukturfonderna har växt fram inom en komplex administrativ kultur på europeisk nivå, inom skilda politikområden, med skilda regelverk och med olika administrerande generaldirektorat vid Europeiska kommissionen. Dessa fonder skall på den europeiska nivån smälta samman till gemensamma utvecklingsprogram. Ett förhållande som knappast underlättar möjligheten att skapa ändamålsenliga lösningar för det enskilda landet.

För Sveriges del kompliceras det hela av en ungefär lika komplex struktur av förvaltningsansvariga statliga myndigheter och av en otydlig rollfördelning mellan nationella statliga myndigheter och regionala och lokala företrädare. De olika målprogrammen har delvis olika system för genomförandet. I en rapport från Institutet för regionalforskning (SIR) framhålls att det finns en besvärande otydlighet i rollfördelningen, när det gäller såväl beslutandemöjligheter som prioriteringar och strategier. Enligt rapporten grundar sig denna otydlighet ytterst i avsaknaden av en tydlig regional aktör med kapacitet och legitimitet att utveckla och driva regionala strategier och att forma stabila regionala partnerskap (Hallin & Lindström, 1998, s. 100). I avsaknaden av en stark regional aktör har länsstyrelsen ofta blivit den viktigaste regionala aktören i partnerskapet. Detta samtidigt som länsstyrelsen företräder staten, bl.a. i rollen som medfinansierare. I samspel med de många och starka kommunerna har det traditionella mönstret av en fördelande länsstyrelse och ett antal om medlen konkurrerande kommuner kommit att upprepas i strukturfondernas partnerskap. De regionala partnerskapen har därför oftast blivit relativt svaga.

I efterhand har också Kommunförbundet och Landstingsförbundet kritiserat programarbetet för att det i allt för stor utsträckning varit en statlig angelägenhet. Man har bl.a. pekat på att ansvaret för att ta fram programförslagen lades på statliga utredare, att i förhandlingarna med

kommissionen om de svenska programförlagen representerades regionerna av statliga tjänstemän från länsstyrelsen, inte av förtroendevalda från kommuner och landsting samt att sekretariatsfunktionen i de flesta fall lades på länsstyrelsen (SOU 1999:24, s. 36).

Inom flera referensgrupper var det också intensiva diskussioner om vem som skulle ha ansvaret för genomförandet av strukturfondsprogrammen. Återigen var det länsstyrelsen som stod mot kommun- och landstingssektorn. Argumenten för länsstyrelsen var erfarenhet och att man varit drivande i arbetet med att ta fram programmen. För kommuner och landsting talade vikten av en demokratisk förankring också i genomförandet av programmen. Diskussionerna ledde i vissa fall till att organisationsfrågan kom att överskugga frågan om innehållet i programmen. Det var viktigare vem som bestämde över fördelningen av pengarna än vad dessa skulle användas till (SOU 1999:24, s. 37).

Sammanfattningsvis framgår ändå av utvärderingarna att Sveriges genomförande av den första programperioden av strukturfonderna har varit en framgång i den meningen att samarbetet i nya konstellationer över kommun- och länsgränser har ökat. Nya finansieringslösningar, där medel från stat, kommuner och landsting i högre grad än tidigare samverkar har också utvecklats. Politiken har vidare varit en framgång i den meningen att den regionala politiken har utvecklats i riktning mot en mer aktiv och tillväxtorienterad politik. Tyvärr har man inte lyckats sammankoppla detta med ett tydligare regionalt ansvar för denna politik. Avsaknaden av en stark och tydlig regional aktör, i kombination med en ovana att hantera en territoriellt baserad förhandlingspolitik, har försvagat den regionala nivåns inflytande på strukturfondsprogrammets innehåll (Hallin & Lindström, 1998, s. 100 ff).

2.10.3 De svenska strukturfondsprogrammen under den nya programperioden

Under den nya programperioden – år 2000 till 2006 – förändras de svenska strukturfondsprogrammen både med avseende på geografisk indelning och administrativ hantering, bl.a. som en följd av att antalet målområden och gemenskapsinitiativ minskas.

Det finns nu tre målprogram:

- *Mål 1*, som omfattar insatser i områden vars BNP per invånare är mindre än 75 procent av gemenskapens genomsnitt, insatser i de mest glesbefolkade områdena samt ett särskilt program för kusten i norra Sverige. Områden som omfattas av mål 1 är: Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands samt Västernorrlands län. Utöver dessa

ingår även delar av Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län. Totalt är 51 kommuner berörda av mål 1.

- *Mål 2*, som omfattar områden som genomgår ekonomisk och social omställning inom industri- och tjänstesektorn, landsbygdsområden på tillbakagång, stadsområden med problem samt krisdrabbade områden som är beroende av fiske. Mål 2 sammanfaller inte med länsgränserna. Programmet berör sammanlagt 76 kommuner i 11 län samt cirka 300 öar utan fast landförbindelse. De län som berörs av mål 2 är Gävleborgs, Dalarnas, Västmanlands, Örebro, Värmlands, Västra Götalands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar samt Blekinge län. Ytterligare 14 kommuner deltar i programmet under en övergångstid.
- *Mål 3*, som omfattar åtgärder för att utveckla arbetsmarknaden och de mänskliga resurserna. Mål 3 bygger på den europeiska sysselsättningsstrategins fyra pelare; höjd kompetens, fler företagare, förmåga att förändra samt ökad jämställdhet.

Gemenskapsinitiativen för programperioden 2000–2006 är:

- Interreg III, som omfattar gränsregionalt, transnationellt och interregionalt samarbete för att stimulera en harmonisk, balanserad och varaktig utveckling över hela gemenskapens område (se även avsnitt 3.5).
- Urban, som omfattar ekonomisk och social förnyelse av städer och förorter med problemfyllda bostadsområden som präglas av ökad arbetslöshet, ohälsa och bidragsbehov.
- Leader+, som omfattar insatser för landsbygdens utveckling.
- Equal, som omfattar samarbete mellan medlemsländerna i syfte att främja nya metoder för att bekämpa all slags diskriminering och ojämlikhet i anslutning till arbetsmarknaden.

Regeringen har tagit beslut om att dela upp mål 2-området i fyra delregioner. Den norra mål 2-regionen består av mål 2-områdena i Gävleborgs, Dalarnas och Västmanlands län; den västra mål 2-regionen består av områdena i Örebro, Värmlands och Västra Götalands län. Den södra mål 2-regionen består av områdena i Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Blekinge län. Slutligen kommer öarna i gamla 5b-Skärgård att tillsammans med Gotland utgöra en region.

Regeringen har vidare utsett länsstyrelserna i Norrbottens och Jämtlands län att vara huvudansvariga och förvaltningsmyndigheter för respektive mål 1-program. För mål 2-programmet har huvudansvaret för uppdragets genomförande i den norra regionen lagts på länsstyrelsen i Gävleborgs län; i den västra regionen får länsstyrelsen i Örebro län motsvarande uppdrag. Länsstyrelsen i Jönköpings län får huvudansvaret för såväl den södra regionen som öarna. De tre huvudansvariga

länsstyrelserna kommer också att utses till förvaltningsmyndigheter för respektive region.

Vid förvaltningsmyndigheterna inrättas en strukturfondsdelegation med ledamöter från samtliga län som har att besluta om strukturfondsstöd i respektive område. Delegationen skall ledas av chefen för förvaltningsmyndigheten. I övrigt består den främst av företrädare för de andra länsstyrelserna, självstyrelseorgan, länsarbetsnämnder, landsting och kommuner. De båda sistnämnda kommer att vara i majoritet. För att stöd skall kunna beviljas krävs enhällighet.

Förvaltningsmyndigheterna skall vara utbetalningsansvariga myndigheter för respektive program och får därmed det fulla ansvaret för genomförandet av programmet. Det utbetalningsansvar som de centrala verken har haft under perioden år 1995–1999 decentraliseras därmed till de länsstyrelser som utses till förvaltningsmyndigheter.

Genom att vissa länsstyrelser utses till förvaltningsmyndigheter försvinner också den s.k. överprövningen av ärenden från de centrala verken.

Det praktiska ansökningsförfarandet och beredningen av ärenden kommer även i den nya organisationen att ske vid sekretariatet i det län där projektet skall bedrivas, alltså även i de län som inte får förvaltningsmyndighet.

Övervakningskommittéer med representanter för centrala, regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter samt vissa andra organisationer fanns under den förra programperioden och tillsätts även för denna period.

För mål 3 har en särskild myndighet (Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Svenska ESF-rådet) inom Arbetsmarknadsverket (AMV) inrättats. Svenska ESF-rådet är förvaltningsmyndighet för mål 3 och har inom sig en regional organisation. Dess chef utses av regeringen. Regeringen har i budgetpropositionen för 2001 aviserat att Svenska ESF-rådet fr.o.m. den 1 januari 2001 inte längre kommer att utgöra en del av AMV utan vara en självständig myndighet.

Den nya organisationen för strukturfonderna har kritiserats av Kommun- och Landstingsförbunden som ett steg mot ökad statlig kontroll över den regionala utvecklingspolitiken. Detta går, enligt förbunden, stick i stäv mot de krav på ökad regional självstyrelse som hörs i hela landet. Förbunden menar att det nu finns en risk att kommun- och landstingspolitikens engagemang i strukturfondsarbetet kommer att minska.

När det gäller mål 2-områdena uppfattar självstyrelseorganen, som nyligen tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen, den nya organisationen som ett steg tillbaka. Den harmonisering mellan insatserna via EG:s strukturfonder och övrigt regionalt och lokalt ut-

vecklingsarbete som anses nödvändig försvåras av att statliga organ utanför självstyrelselänen blir förvaltningsmyndigheter, hävdas det.

Strukturfondsprogrammen har visat sig utgöra kraftfulla instrument för att bryta upp organisatoriska gränser och initiera oortodoxa samarbeten. Detta är ett resultat av en medveten politik. Strävan att koordinera olika aktörer för att på bästa sätt utnyttja de resurser som satsats i de olika projekten utgör ett centralt inslag i EU:s regionalpolitik. Strukturfonderna har också tvingat fram en betydligt ökad sektorssamverkan.

Strukturfonderna har haft en starkt styrande verkan på den svenska regionala utvecklingspolitiken. Såväl nationella som regionala och lokala utvecklingsinsatser har kommit att inordnas inom de ramar som strukturfondsprogrammen sätter. En viktig förändring jämfört med den tidigare programperioden är att strukturfondsarbetet nu kopplas samman med arbetet att ta fram regionala tillväxtavtal. Regeringen understryker i den senaste budgetpropositionen att tillväxtavtalen skall utgöra grunden för de nya strukturfondsprogrammen. Exempelvis skall arbetet med att ta fram förslag till utvecklingsplaner för mål 1 organiseras med utgångspunkt i de partnerskap som medverkat under programperioden år 1995–1999, men också med utgångspunkt i de regionala partnerskap som bildats för framtagande av regionala tillväxtavtal. Genom att strukturfondsarbetet på så sätt kopplas samman med arbetet att ta fram regionala tillväxtavtal finns en möjlighet för regeringen att utöva ett starkare inflytande än under den tidigare programperioden.

Det bör också uppmärksammas att Strukturfondskommittén påpekar att lokal förankring och demokratisk legitimitet bör utgöra två grundläggande och vägledande värden i strukturfondsarbetet. Såväl framtagandet som genomförandet av strukturfondsprogrammen bör ske med insyn och med inflytande från förtroendevalda (SOU 1999:24, s.79).

2.11 Hälsa- och sjukvården i försökslänen

2.11.1 Inledning

Hälsa- och sjukvårdens strukturella och finansiella problem har varit i blickpunkten under hela 1990-talet. Den försämrade samhällsekonomi under åttiotalets sista år och de första åren på nittiotalet förändrade förutsättningarna för all offentligt finansierad verksamhet. De debatter som förts och förs än idag beträffande hälsa- och sjukvårdens åtagande

och struktur har ofta sitt ursprung i det tidiga nittioalet då både skatteintäkter och statliga bidrag minskade avsevärt. Landstingen tvingades till omfattande strukturförändringar som pågår än idag i många delar av landet. Koncentration av akutsjukvård och andra verksamheter till länsjukhus, ökad specialisering på länsdelssjukhus och sammanslagning av sjukhus är några exempel på åtgärder som ofta genomförts mot en stark medborgaropinion och med stor medial uppmärksamhet. Samtidigt har andra faktorer påverkat landstingens kostnadsutveckling negativt. Större vårdbehov till följd av förändrad åldersstruktur samt en medicinsk och teknisk utveckling som gör att allt fler sjuka kan botas är några exempel på kostnadsdrivande faktorer. Under senare år har bristen på läkare och sjuksköterskor, omvandlingen av deltidstjänster till heltidstjänster samt löneglidningen också ökat personalkostnaderna. Trots detta har flertalet landsting idag en gynnsam ekonomisk utveckling. Enligt Landstingsförbundets analys av landstingens ekonomi efter bokslut 1999 redovisar 12 landsting bättre resultat än för 1998. Totalt för landstingssektorn förbättrades resultatet med 1,7 miljarder kronor 1999. Det förklaras av stigande skatteintäkter och statliga tillskott som kompenserar och överstiger kostnadsökningarna som uppgick till 2,2 procent. Enligt en ändring i 8 kap. 4 och 5 §§ kommunallagen år 1997 (SFS 1997:615, prop 1996/97:52 och 150, bet 1996/97:FiU15, rskr 1996/97:281) skall landsting och kommuner ha en balanserad ekonomi fr.o.m. år 2000. De landsting och kommuner som inte uppnår balans under år 2000 skall kunna redovisa en realistisk handlingsplan som gör att balanskravet uppnås senast år 2002.

Hälso- och sjukvården är inte en del av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län. Trots detta har hälso- och sjukvårdsfrågorna ofta kommit i fokus när försöksverksamheten diskuterats. Detta torde främst ha sin förklaring i de omfattande ekonomiska och strukturella problemen inom hälso- och sjukvården men också att sammanläggningen av flera landsting i Skåne och i Västra Götaland sammanfaller tidsmässigt med försöksverksamheten. Att de nya regionerna/storlandstingen i Västra Götaland och Skåne har ansvaret för försöksverksamheten har sannolikt även bidragit till att hälso- och sjukvårdens problem kopplas samman med försöken.

Mot bakgrund av detta har kommittén sett det som angeläget att studera eventuella avvikelser mellan hälso- och sjukvårdens ekonomiska utveckling i försökslänen och i övriga riket samt att analysera om eventuella avvikelser har ett samband med försöksverksamheten. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att studera situationen i Västra Götaland och Skåne och att göra en jämförelse mellan dessa och

Stockholmsregionen, som i fråga om förutsättningar och storlek är mest likartad.

Landstingsförbundet har för kommitténs räkning utarbetat material som avser att belysa ovanstående frågeställningar. Detta sammanfattas i promemorian, Hälso- och sjukvården i storstadsregionerna, daterad 2000-04-06, som tillsammans med aktuella årsredovisningar och försökslänens kommentarer ligger till grund för följande redovisning.

2.11.2 Storstadslänen

Region Skåne är sedan 1999 huvudman för hälso- och sjukvården i det som tidigare var Kristianstads läns landsting, Malmöhus läns landsting samt landstingsdelen av Malmö kommun. Med drygt 1,1 miljon invånare är Region Skåne tredje största hälso- och sjukvårdshuvudman i Sverige. 26 700 anställda arbetar i organisationen, vilket utgör 88 procent av den totala personalstyrkan i Region Skåne. Hälso- och sjukvården är uppdelad i fem sjukvårdsdistrikt med egna nämnder för den politiska styrningen. De tio sjukhusen och primärvården är fristående enheter med eget resultatansvar. Två av sjukhusen är idag bolagiserade. Helsingborgs lasarett AB och Ängelholms sjukhus AB är av landstinget/regionen helägda bolag. I regionen finns två universitetssjukhus.

Under innevarande mandatperiod styrs Region Skåne av en borgerlig koalition. Bland de strukturella förändringar som regionfullmäktige har beslutat om under 1999 märks bl.a. ovan nämnda bolagisering, koncentration av akutverksamhet nattetid till sjukhusen i Lund, Malmö, Helsingborg och Trelleborg samt en uppdelning av de tidigare parsjukhusbildningarna till självständiga enheter.

De skånska landstingen, exklusive Malmö kommun, hade sammantaget under perioden 1996–1998 en positiv resultatutveckling. Detta skall dock ses mot bakgrund av att man hade det minst gynnsamma utgångsläget i hela landet år 1996 då inget av de dåvarande landstingen hade positivt resultat. Det bör dock påpekas att Malmö stad, som inte ingår i Landstingsförbundets jämförelse av de aktuella åren före regionbildningen, uppvisade ett positivt resultat samma år. Utvecklingen i de båda skånska landstingen under den aktuella perioden är relativt entydig. Kristianstads läns landsting hade en mycket märkbar resultatförsämring under åren 1995 och 1996 till följd av en ökande kostnadsvolym. Resultatet låg under större delen av perioden under genomsnittet. Genom stora neddragningar av kostnaderna 1996 och 1997 vändes trenden. Malmöhus läns landsting hade också en positiv utveckling under dessa år och för Skåne sammantaget, inklusive lands-

tingsdelen av Malmö kommun, fortsatte den positiva trenden under 1998.

Ser man enbart till kostnadsutvecklingen i hälso- och sjukvården under åren 1996 och 1997 kan man konstatera vissa avvikelser mellan Malmöhus län och Kristianstads län och Malmö kommun. Malmö kommun hade under dessa år en betydligt högre kostnad för läns- och regionsjukvård än de båda landstingen räknat i kronor per invånare. Malmö låg under dessa år över riksgenomsnittet och de båda landstingen under. 1998 hade Skåne sammantaget lägre kostnader per invånare än riket för läns- och regionsjukvård. För primärvårdskostnaderna förhåller det sig något annorlunda. Kristianstad läns landsting hade under åren 1996 och 1997 de högsta kostnaderna och låg över riksgenomsnittet. Malmö kommun och Malmöhus läns landsting låg under riksgenomsnittet under båda åren. Totalt sett låg primärvårdskostnaderna för Skåne högre än i riket år 1998. Ser man till hälso- och sjukvården i sin helhet och lägger samman kostnaderna för de tre skånska huvudmännen under åren 1996–1998 kan man konstatera att Skåne under hela perioden har haft kostnader under riksgenomsnittet och att kostnadsutvecklingen har varit mindre negativ.

I 1999 års bokslut redovisar Region Skåne en fortsatt förbättring för hela koncernen jämfört med proformabokslutet för 1998. Det redovisade resultatet 1999 är minus 627 miljoner kronor, vilket är ca 500 miljoner kronor bättre än 1998 men drygt 140 miljoner sämre än budgeterat. Bilden av ekonomin i Region Skåne blir dock en annan om man granskar hälso- och sjukvårdens resultat separat. För år 1999 redovisar Region Skåne ett minus på drygt 944 miljoner kronor för hälso- och sjukvården, vilket är 345 miljoner kronor sämre än föregående år. Det negativa resultatet förklaras med att kostnadsutvecklingen varit betydligt sämre än prognostiserat. Man kan således konstatera att Region Skånes ekonomi vad gäller hälso- och sjukvård har haft en relativt positiv utveckling under åren 1996–1998 men att 1999 medfört en kraftig försämring. Den första uppföljningen år 2000 tyder också på att den negativa utvecklingen fortsätter.

Västra Götalandsregionen är med 1,5 miljoner invånare den näst största sjukvårdshuvudmannen i landet. Sedan den 1 januari 1999 ansvarar regionen för hälso- och sjukvården i det som tidigare var Bohuslandstinget, Älvsborgs läns landsting och Skaraborgs läns landsting samt den del av hälso- och sjukvården som Göteborgs kommun var huvudman för. Drygt 41 000 av regionens anställda arbetar inom hälso- och sjukvården samt tandvården. Hälso- och sjukvården är organiserad i sex sjukhusgrupper och en samordnad organisation för primärvård och tandvård. Den samlade sjukhusorganisationen har cirka 33 000 anställda varav knappt hälften arbetar på Sahlgrenska Universitetssjuk-

huset, SU, som består av enheterna Sahlgrenska, Mölndal och Östra. Västra Götalandsregionen arbetar i likhet med Region Skåne med en beställar/utförarmodell där regionstyrelsen har det övergripande ansvaret och ansvaret för beställningar av primärvård och tandvård lagts på tio lokala hälso- och sjukvårdsnämnder.

Västra Götaland har en negativ ekonomisk utveckling och sammantaget har de tre landstingen, exklusive Göteborgs kommun, uppvisat sämre resultat än riksgenomsnittet under hela perioden 1996–1998. Bilden har dock inte varit entydig i de separata landstingen. Bohuslandstinget hade under de aktuella åren en positiv resultatutveckling och hade vid periodens slut ett bättre resultat än riket i genomsnitt. Älvsborgs läns landsting utvecklades i motsatt riktning, från att ha legat på riksgenomsnittet år 1996 till ett resultat avsevärt under riksgenomsnittet 1998. Skaraborgs läns landsting hade en relativt stabil utveckling under perioden, med en mindre förbättring 1997 och en tillbakagång 1998. Resultatet 1998 var dock fortfarande bättre än riksgenomsnittet.

Kostnadsutvecklingen för hälso- och sjukvård, beräknad i kronor per invånare har dock varit relativt likartad i de tre landstingen. Kostnaderna för läns- och regionsjukvård har ökat successivt under perioden. Ökningstakten har varit lägre i Bohuslandstinget och i Skaraborg än i Älvsborg. Alla tre landstingen har dock legat under rikssnittet under de tre åren. Göteborgs kommun har däremot haft högre kostnader än riket i övrigt under hela perioden. Särskilt markant var skillnaden 1998. Totalt sett låg kostnaderna för läns- och regionsjukvården i Västra Götaland, inklusive Göteborgs kommun, under riksgenomsnittet under åren 1996–1998.

Primärvårdskostnaderna fördelade sig något annorlunda under samma period. De tre landstingen hade primärvårdskostnader som översteg riksgenomsnittet med undantag av Älvsborgs läns landsting år 1996. Ökningstakten var mycket hög i de tre landstingen under åren 1997 och 1998. Göteborgs kommun hade däremot betydligt lägre kostnader för primärvård under hela perioden. Sammantaget under åren 1996–1998 hade Västra Götaland, inklusive Göteborg, primärvårdskostnader per invånare som låg i nivå med riksgenomsnittet.

Kostnaderna för den samlade hälso- och sjukvården i Västra Götaland utvecklades negativt under hela perioden 1996–1998 men låg ändå under riksgenomsnittet. Vid en jämförelse med Skåne kan man dock konstatera att Västra Götaland har haft en mer negativ kostnadsutveckling.

Bokslutet för Västra Götalandsregionen 1999 visar på ett totalt underskott på 1 092 miljoner kronor. Jämfört med proformaresultatet för 1998 är det en mindre förbättring men de första delårsresultaten är

2000 tyder på en negativ utveckling. Prognosen för år 2000 för hela regionen är minus 1 400 miljoner kronor vilket är 670 miljoner kronor mer än budgeterat. För hälso- och sjukvården visade Västra Götaland upp ett resultat på minus 711 miljoner kronor år 1999. Första delårsresultatet år 2000 tyder på en försämring till minus 885 miljoner kronor för helår. Under våren år 2000 har ett omfattande strukturförslag lagts fram syftande till att komma till rätta med den negativa kostnadsutvecklingen.

Stockholms läns landsting är med 1,8 miljoner invånare landets största huvudman för hälso- och sjukvård. Med sina speciella förutsättningar och det utökade ansvar som Stockholms läns landsting har sedan länge för bl.a. samhällsplanering är det den region utanför försökslänen som mest lämpar sig som jämförelseobjekt. Antalet anställda i hela landstinget är 44 000 varav drygt 40 000 är sysselsatta inom hälso- och sjukvården. Landstinget är uppdelat i sex sjukvårdsområden med egna nämnder. Sex sjukhus drivs av landstinget varav tre, Karolinska sjukhuset, Huddinge sjukhus och Södersjukhuset, bedriver regionsjukvård. Det av landstinget tidigare helägda bolaget S:t Görans sjukhus privatiserades under 1999.

Stockholms läns landsting har haft en mer negativ resultatutveckling än riket under åren 1996–1998. Landstinget hade ett positivt resultat år 1996 och låg fortfarande över riksgenomsnittet år 1997. 1998 och 1999 har dock resultaten varit sämre än i riket i övrigt. Försämringen mellan de två senaste åren förklaras delvis av att man i likhet med Västra Götaland har genomfört en skattesänkning.

Stockholms läns landstings kostnader för läns- och regionsjukvård var, räknat i kronor per invånare, högre än riksgenomsnittet under åren 1996–1998 och avsevärt högre än motsvarande kostnader i de båda andra storstadsregionerna. Primärvårdskostnaderna låg däremot under riksgenomsnittet under dessa tre år. Den sammantagna kostnaden per invånare för hälso- och sjukvården i Stockholms läns landsting låg under hela perioden över riksgenomsnittet och över motsvarande kostnader i Skåne och Västra Götaland.

I 1999 års bokslut visar Stockholms läns landsting upp ett negativt resultat för hela koncernen som uppgår till minus 1 591 miljoner kronor. Motsvarande siffra för hälso- och sjukvården är minus 1 057 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att hälso- och sjukvården i storstadsregionerna har betydande ekonomiska problem. De första prognoserna för innevarande år tyder inte heller på att trenden har kunnat vändas vilket också bekräftas i Skånes och Västra Götalands delårsrapporter för årets första fyra månader. Det krävs mycket omfattande åtgärder för att ekonomisk balans skall kunna uppnås. De tre storstadsre-

gionerna måste förbättra sina resultat med ca 2–3 procent för att uppnå balans år 2000.

Samtidigt bör det noteras att utvecklingen inte har varit helt entydig i de tre storstadsregionerna. Utvecklingen har under perioden 1996–1999 varit mer negativ i Stockholms läns landsting och i Västra Götalandsregionen än i Region Skåne. Vid en jämförelse mellan Stockholm och Göteborgs kommun och Malmö kommun åren 1996–1998 framstår dock likheterna som mer uppenbara vilket kan tyda på att den ekonomiska utvecklingen i vissa delar har samband med storstadsområdenas struktur.

Landstingsförbundet har i sin analys inte kunnat finna några uppenbara samband mellan utvecklingen i hälso- och sjukvården och den regionala försöksverksamheten eller länsammanslagningarna i Region Skåne och Västra Götalandsregionen. De strukturella förändringar som pågår i Skåne och Västra Götaland har enligt Landstingsförbundet mycket små samband med bildandet av storregionerna och strukturförändringarna inleddes i många fall innan regionerna bildades. Även landstinget i Stockholms län har arbetat med samma typ av strukturförändringar. Under innevarande mandatperiod har dessutom alla tre storstadsregionerna präglats av förändringar som mer torde vara relaterade till politiska majoritetsförhållanden än till regionbildningarna i Syd- och Västsverige. Landstingsförbundet konstaterar också beträffande Västra Götaland att den komplicerade beslutssituation som rått i regionen inte har haft sin motsvarighet i Skåne. Situationen i Västra Götaland beror sannolikt därför i större utsträckning på de särskilda förutsättningar som rått i regionen i början av innevarande mandatperiod än på regionbildningen som sådan.

Landstingsförbundet menar att den tydligaste kopplingen mellan regionbildningarna och förutsättningarna för sjukvårdspolitiken finns på den administrativa sidan och att en hel del kraft har gått åt till lokalisering av administrativa enheter, förläggning av sammanträden m.m.

2.11.3 Kalmar län och Gotlands kommun

Kalmar län och *Gotlands kommun* är inte på samma sätt som Region Skåne och Västra Götaland relevanta för en studie av det eventuella sambandet mellan hälso- och sjukvårdens utveckling och försöksverksamheten. I Kalmar län ligger hälso- och sjukvården och försöksverksamheten i skilda organisationer. En viss renodling av landstingets uppgifter har dock skett i och med att regionförbundet tagit över en del av landstingets uppgifter. Vad gäller Gotland skiljer sig förutsättningarna i

och med att Gotland sedan tidigare är en landstingsfri kommun där hälso- och sjukvård är en del av den totala kommunala verksamheten.

Kalmar läns landsting, som har en total omslutning på ca. 4,3 miljarder kronor, uppvisar ett underskott för den totala verksamheten på 122,8 miljoner kronor för 1999. Det är en förbättring jämfört med 1998 då underskottet var 209,2 miljoner kronor och en förbättring jämfört med budget 1999 med knappt 24 miljoner kronor. Kostnadsutvecklingen är dock negativ och från landstingets sida ser man inte någon möjlighet att uppnå ekonomisk balans år 2000 utan tillskott från staten. Någon förändring av skattesatsen är inte planerad.

I Gotlands kommun är hälso- och sjukvården en del av den kommunala verksamheten som totalt har en omslutning på 2,4 miljarder kronor. 1999 blev kommunens resultat ett underskott som uppgick till 59 miljoner kronor, vilket var en försämring från föregående år då underskottet var knappt 48 miljoner kronor. Hälso- och sjukvården sorterar under fyra vårdnämnder, tillsammans med övrig vård, omsorg och socialbidrag. Mot bakgrund av detta är det svårt att särskilja hälso- och sjukvårdens ekonomi specifikt. Det kan dock konstateras att de fyra vårdnämnderna står för 64 miljoner kronor av samtliga nämnders underskott på 74 miljoner kronor. Det förklaras bl.a. av högre kostnader än beräknat för primärvård och utomlänsvård. Den 1 juli 2000 träder en ny organisation i kraft där hälso- och sjukvård samt tandvård samlas under en gemensam nämnd, vilket innebär att den vårdverksamhet som annars sorterar under landstingen samlas i en organisation. Gotlands kommun räknar med att uppnå ekonomisk balans år 2000 utan förändrad utdebitering.

2.11.4 Självstyrelseorganens kommentarer

I den nämnda promemorian, Hälso- och sjukvården i storstadsregionerna, formuleras tre frågor som samtliga fyra självstyrelseorgan har besvarat. Frågorna avser Landstingsförbundets underlagsmaterial och om detta ger en rättvisande bild av hälso- och sjukvården i regionen. Vidare hälso- och sjukvårdens betydelse för den regionala utvecklingen och omvänt samt vilken betydelse hälso- och sjukvården bör tillmätas vid en utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Synpunkter på underlagsmaterialet har av förklarliga skäl endast lämnats av regionstyrelserna i Skåne och Västra Götaland då detta avser storstadsregionerna.

Region Skåne delar uppfattningen att sambandet mellan hälso- och sjukvårdspolitikens inriktning och bildandet av de nya regionerna är svagt. Man framhåller de stora potentiella samordningsvinster som re-

gionbildningen kan medföra men konstaterar också att tidigare förväntningar inte har infriats. Region Skåne påpekar vidare svårigheterna att dra slutsatser ur ett material från olika databaser, där jämförbarheten mellan åren och mellan olika huvudmän inte är säkerställd. Man instämmer dock i att bilden är entydig beträffande såväl storstadsregionernas som andra landstings uppenbara svårigheter att uppnå ekonomisk balans.

I Västra Götaland ser regionstyrelsen ett tydligt samband mellan regionbildningen och hälso- och sjukvården, mot bakgrund av att de tidigare länsgränserna utgjorde ett hinder i utvecklandet av regionens sjukvårdsstruktur genom samordning. Beträffande hälso- och sjukvårdens ekonomiska problem, som väckt störst intresse hos medborgare och massmedia, konstateras att dessa fanns redan innan regionen kom till och att det är ett långsiktigt arbete som krävs för att komma till rätta med budgetunderskottet.

Regionstyrelsen ställer sig i huvudsak bakom underlagsmaterialets kommentarer och analyser men man menar att det inte är fullständigt utan redovisning av andra faktorer som struktur, behovsuppfyllelse, kösituation och kvalitet. Man ser det också som angeläget att analysera om underskotten är att hänföra till kostnads- eller intäktsproblem.

Beträffande frågan om hälso- och sjukvårdens betydelse för den regionala utvecklingen och omvänt är samtliga självstyrelseorgan samstämmiga om att den är avsevärd. Från i första hand Region Skåne och Västra Götaland, men även Kalmar län, framhålls sambanden mellan kvalificerad hälso- och sjukvård, forskning och näringsliv och att dessa fungerar som en motor i den regionala utvecklingen. Som exempel nämns den medicinska och biotekniska industri som växer upp kring den avancerade sjukvården. Det kan härvid påpekas att sambanden mellan forskning, medicinsk industri och regional utveckling lyfts fram även i det förslag till regionalt självstyrelseorgan som utarbetats i Stockholmsregionen.

Bra hälso- och sjukvård framhålls också som en viktig faktor både för enskilda medborgare och för företag och att den därmed har stor betydelse för regionens samlade livsmiljö och konkurrenskraft. Regionstyrelsen i Västra Götaland menar också att hälso- och sjukvården i kraft av sin storlek och bredd kan spela stor roll för t.ex. teknikupphandling och vara föregångare när det gäller goda miljöval, jämställdhet och integration. Samtliga självstyrelseorgan lyfter också fram hälso- och sjukvårdens betydelse för sysselsättningen.

När det gäller den omvända frågeställningen kan det konstateras att alla självstyrelseorganen tillmäter den regionala utvecklingen stor betydelse för hälso- och sjukvården då en positiv regional utveckling genererar resurser i form av ökade skatteintäkter.

Beträffande hälso- och sjukvårdens betydelse vid utvärdering av försöket menar man i Region Skåne att de speciella förutsättningar som gällt bör beaktas. Man pekar bl.a. på genomförandet av organisatoriska förändringar, som läns- och landstingssammanläggningarna samt skapandet av en ny politisk och administrativ organisation, vilka tidsmässigt sammanföll med övertagandet av det regionala utvecklingsansvaret. Man pekar också, i likhet med Västra Götaland, på den massmediala fokuseringen på hälso- och sjukvårdens ekonomiska problem och betonar att de regionala utvecklingsfrågorna har hanterats i bred politisk enighet och samsyn. De resurser som staten överfört till självstyrelseorganet har ograverat använts för regional utveckling.

I Region Skåne poängterar man vidare vikten av att ha ett direktvalt regionfullmäktige, då det politiska ansvaret därmed lättare kan utkrävas. Man framhåller också att den beskattningsrätt som direktvalet medför skapar större handlingsutrymme.

Även regionstyrelsen i Västra Götaland menar att hänsyn måste tas vid utvärderingen till de omfattande organisatoriska förändringar som genomförts parallellt med försöksverksamheten. Regionstyrelsen poängterar att problemen i väsentliga delar har tagits över från de tidigare sjukvårdhuvudmännen. I de regionala utvecklingsfrågorna råder bred enighet i regionen. Man menar att de problem som hänger samman med regionbildningen och den massmediala fokuseringen på den politiska situationen samt hälso- och sjukvårdens ekonomiska problem inte får skymma sikten för det regionala självstyrets möjligheter när det gäller regionens utveckling.

3 Regionalt samarbete utanför försöksverksamheten

3.1 Inledning

I detta kapitel ges en sammanfattande bild av pågående och planerad regional samverkan i de län som står utanför försöksverksamheten. Redovisningen bygger i huvudsak på en studie – Gamla län blir nya regioner? – som Statskontoret har genomfört på uppdrag av kommittén. En delrapport av studien lämnades i november 1998 och refererades i kommitténs delbetänkande (SOU 1998:166).

Statskontorets slutrapport, som utgör underlag för detta kapitel, är daterad den 22 juni 1999. Mot bakgrund av den relativt snabba utvecklingen på det regionala området har det därför varit nödvändigt att komplettera materialet med senare inkomna fakta. Uppgifter som använts är hämtade från Svenska Kommunförbundets inventering av länsförbundens och kommunernas syn på regional samverkan och regionalt självstyre efter 2002, daterad den 17 mars 2000 samt kommun- och landstingsförbundens gemensamma inventering av förekommande samverkan, gjord i februari 2000. Dessutom har uppgifter hämtats från Landstingsförbundets regionala hemsida på Internet, Region 2002+, Svenska Kommunförbundets hemsida och direkt från regionala kontaktpersoner i länen. När det gäller avsnitten 3.2.2–3.2.5 har skriften Associationsrätten författad av Svante Johansson (1999) och skriften Kommunala samverkansformer författad av Ingegärd Hilborn och Curt Riberdahl (2000) varit viktiga källor.

Redovisningen i detta kapitel fokuserar i första hand på de nya samverkansformer som vuxit fram inom existerande länsgränser. Med *nya* samverkansformer avses politiska fora som behandlar gemensamma frågor för länet/regionen under ledning av förtroendevalda från kommuner och landsting. De regionala partnerskap som bildats främst för arbetet med regionala tillväxtavtal kan också betraktas som ett nytt inslag på den regionala arenan. Dessa beskrivs i kapitel 2 och 4.

Vidare lämnas redogörelser för nya samverkansformer över existerande länsgränser samt över nationsgränser.

3.2 Samverkansformer och aktörer på den regionala nivån

3.2.1 Inledning

Statskontoret beskriver i sin rapport hur den negativa ekonomiska utvecklingen under 1990-talets första hälft ledde till en ökad insikt om behovet av samverkan på regional nivå. I alla län har ett samarbete vuxit fram och etablerats mellan staten, landstinget och kommunerna kring de regionala utvecklingsfrågorna. Främst har det varit sysselsättnings- och näringslivsfrågor som utgjort grunden för samarbetet och ofta har näringsliv och organisationer funnits med som parter. Samarbetet mellan stat och kommuner har under 1990-talets senare hälft vuxit genom bl.a. särskilda beslutsgrupper för strukturfondsbidrag, samverkan i arbetsmarknadsfrågor och i kompetensutveckling. Initiativtagare till denna form av samarbete har varit länsstyrelsen som också svarar för samordningen. I många län har samarbetet formaliserats i utvecklingsråd eller länsstrategiråd med uppgift att lägga fast långsiktiga utvecklingsplaner samt stödja och samordna genomförandet. Exempel på sådana råd är Utvecklingsrådet i Uppsala län, Utvecklingsrådet i Örebro län, Samverkansrådet i Jönköpings län och Länsstrategirådet i Dalarnas län.

Under 1990-talets senare hälft har också nya samverkansformer utvecklats med en uttalad inriktning mot ett ökat regionalt självstyre. Denna samverkan grundar sig på delvis andra faktorer. Sveriges EU-inträde, den europeiska regionaliseringen samt den regionala försöksverksamheten i Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och Gotland har drivit på utvecklingen. I de flesta fall har det varit fråga om gemensamma initiativ från de politiska partierna, landstingen och kommunerna eller Svenska Kommunförbundets länsförbund. Syftet är att ge utvecklingsarbetet en fast regional demokratisk förankring under tydlig politisk ledning samt att förbereda ett eventuellt beslut om ny regional samhällsordning.

När Statskontoret slutförde sin studie i juni 1999 hade sådana initiativ tagits i tolv av de sjutton länen utanför försökslänen. I dag kan man konstatera att det i varierande utsträckning har tagits steg i den riktningen i samtliga län. Enligt Svenska Kommunförbundets inventering

från mars 2000 har elva län genomfört en utredning med syfte att inrätta ett regionalt självstyrelseorgan. I tre län pågår ett utredningsarbete och i ytterligare tre län förs diskussioner.

Tillväxtavtalen och arbetet med strukturfonderna, som beskrivs utförligt i kapitel 2, utgör grunden för ytterligare en ny samverkansform på den regionala arenan, s.k. *partnerskap* mellan stat, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer.

Statskontoret konstaterar att partnerskapen, samarbetet i råd med länsstyrelsen som "spelförare" samt de politiska initiativen till samverkan på regional nivå utgör tre olika urskiljbara utvecklingslinjer. I ett och samma län kan dessa pågå parallellt.

Parlamentariska grupper som bildas av flera huvudmän har ingen offentligrättslig status och kan alltså inte fatta formella beslut. I flera fall används nu denna form för att diskutera hur den framtida organisationen av det regionala utvecklingsarbetet skall utformas. I något fall övervägs att använda detta alternativ som en mer permanent samarbetsform.

Formen för samverkan är inte så betydelsefull så länge *berörda parter är eniga* i alla de frågor som man samverkar omkring. Men om alla parter måste vara eniga för att ett beslut skall kunna genomföras, och sådan enighet inte råder, är det lätt att inse att kravet på konsensus kan vara förlamande.

I ett kommunalförbund kan *majoritetsbeslut* fattas. Beslut kan således fattas i en fråga även om någon part motsätter sig beslutet.

Staten får inte ingå i ett kommunalförbund och det finns *ingen offentligrättslig form för samverkan mellan stat och kommun* som möjliggör ett gemensamt beslutsfattande. Visserligen kan man enligt Statskontoret tänka sig privaträttsliga samverkansformer, t.ex. föreningar eller bolag, men dessa former brister i demokratiska avseenden och i insynsfrågor.

Som framgår av den fortsatta framställningen pågår samverkan av varierande slag i samtliga län som inte omfattas av försöksverksamheten, i flera fall med det uttalade syftet att förbereda bildandet av någon form av självstyrelseorgan i försökslagstiftningens mening. Syftet med redovisningen i detta avsnitt är att redovisa en heltäckande bild av faktiskt existerande och möjliga former för samverkan som sträcker sig från enklare till mera avancerade former och som inte kräver särskild lagstiftning.

I föreliggande avsnitt redovisas de former som används för inom- och mellanregional samverkan av skilda slag, dels vad gäller former som är offentligrättsligt och i vissa fall även privaträttsligt reglerade (gemensam nämnd, kommunalförbund, samverkan enligt speciallagstiftning, avtal, aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell

förening och stiftelse), dels informell samverkan (projekt, nätverk). De olika formerna beskrivs relativt standardiserat i fråga om reglering av formen och vissa viktiga egenskaper; exempel ges också på den aktuella formen i praktisk tillämpning.

3.2.2 Offentligrättsligt reglerad samverkan: gemensam nämnd, kommunalförbund m.m.

Alla kommunala verksamheter med undantag för civilt försvar kan bli föremål för samverkan i en *gemensam nämnd*. Regleringen (3 kap. 3 a–c §§ KL) tillåter inte bara att kommuner samverkar med andra kommuner och landsting med andra landsting. Kommuner får också samverka med landsting under förutsättning att den verksamhet man vill att den gemensamma nämnden skall sköta är gemensam. En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter enligt särskilda föreskrifter och för verksamheten i övrigt, vilket innebär att en gemensam nämnd kan få uppgifter i samma utsträckning som inomkommunala nämnder. Samarbetet i en gemensam nämnd kan t.ex. avse gymnasieskolan. En annan möjlighet kan vara att slå samman sjukvårdsdistrikt från två olika landsting och lägga det sammanslagna distriktet under en gemensam nämnd i ett av landstingen.

En gemensam nämnd ingår endast i en av de samverkande kommunernas eller landstingens organisation. Kommunallagens regler om nämnder tillämpas, med vissa kompletteringar.

Till grund för samverkan i en gemensam nämnd skall det finnas ett nämndreglemente och en överenskommelse om samverkan.

Sammanfattningsvis kan sägas om egenskaperna hos formen gemensam nämnd att högsta beslutande organ formellt sett är fullmäktige i det landsting eller den kommun som tillsatt nämnden, att valet är indirekt (fullmäktige utser ledamöter och ersättare) och att kompetensen är den som enligt kommunallagen tillkommer en nämnd. Formen gemensam nämnd förekommer t.ex. på miljöområdet (två eller flera kommuner har en gemensam nämnd för miljö- och hälsoskyddsfrågor) och hjälpmedelsnämnder (gemensamma nämnder mellan kommuner och landsting).

Kommunalförbundet är en form för kommunal samverkan som funnits sedan 1919. Ett kommunalförbund har väsentligen samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun eller ett landsting. De flesta kommunalförbunden, för närvarande ett sextiotal, finns inom räddningstjänsten, vatten- och avloppsverksamhet, utbildning och vård/behandling.

Reglerna om kommunalförbund fanns fram till 1998 i en särskild lag, kommunalförbundslagen (1985:894). Från den 1 januari 1998 fördes dessa regler in i kommunallagen (3 kap. 20–28 §§). Reglerna har därvid moderniserats och förenklats.

Reglerna för bildande av kommunalförbund har förenklats; ett kommunalförbund är formellt bildat när förbundsordningen har antagits av medlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen (20 §). Möjligheterna att reglera detaljfrågor i förbundsordningen har vidgats (27–28 §§). Överlämnade uppgifter behöver inte vara gemensamma för medlemmarna. Det enda formella kravet är att de skall avse ”vården av kommunala angelägenheter” (20 §). Detta medför en möjlighet att bilda s.k. flersaksförbund, där medlemmarna i förbundet tar med sig kompetenser av olika slag, som tillsammans utgör kommunalförbundets kompetens. Förbundsmedlemmarnas möjligheter till styrning och insyn har förstärkts. Regler kan sålunda tas in i förbundsordningen, t.ex. om förbundets ekonomiska förvaltning vad gäller budgetprocessen och den ekonomiska uppföljningen. Småpartier som inte är representerade i den beslutande församlingen kan i förbundsordningen tillerkännas närvaro- och yttranderätt i fullmäktige eller direktion i enlighet med 5 kap. 21 § kommunallagen. Rätten till utträde ur ett kommunalförbund är ovillkorlig (26 §). Uppsägningstiden skall vara tre år om inte kortare tid anges i förbundsordningen. Det är möjligt att inrätta nämnder också i ett kommunalförbund som är organiserat med förbundsledning. Medlemmarna kan numera också låta förbundsstyrelsen vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige. En ytterligare nyhet är att friheten har ökat vad gäller medlemmarnas möjlighet att komma överens om representationen i den beslutande församlingen (förbundsfullmäktige eller direktion). Dock skall enligt 23 § tredje stycket en medlem vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare.

I en kommentar till kommunallagen (Paulsson m.fl., 1997) framhålls att en rad av de frågor som tidigare behandlades i lag numera kan regleras av parterna själva i förbundsordningen. I lagen regleras i princip endast frågor av konstitutiv karaktär, vilket betyder att den interna organisationsfriheten ökar och att förbundsordningen blir ett viktigare instrument än tidigare för regleringen av förbundets förhållanden. I lagen anges de frågor som måste regleras i förbundsordningen (28 §).

Huvudregeln är att kommunallagen gäller i tillämpliga delar (21 §). Beslut inom kommunalförbund kan liksom tidigare överklagas genom kommunalbesvär enligt 10 kap. KL.

Sammanfattningsvis utövas således den beslutande makten i ett kommunalförbund av förbundsfullmäktige eller förbundsledningen. Valsättet är indirekt, varvid förbundets medlemmar (kommuner eller

landsting) väljer representanter till den beslutande församlingen. Ett kommunalförbunds kompetens omfattar allt som ingår i den allmänna kommunala kompetensen. Kommunalförbund är verksamma på ett flertal områden, främst räddningstjänst, VA, utbildning och vård/behandling.

Till detta kan läggas att det finns intressanta möjligheter att utnyttja bestämmelserna om kommunalförbund för att tillskapa former för långtgående samverkan inom ramen för den kommunala kompetensen mellan två eller flera landsting och de i landstingen ingående kommunerna i frågor som rör regional utveckling i allmänhet. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 3.2.5 Interregional samverkan.

För fullständighetens skull bör här också nämnas att det också finns former där *lagstiftaren förutsatt att kommuner eller landsting samverkar*. Exempel på detta är räddningstjänstlagen (1986:1102), renhållningslagen (1979:596), miljöskyddslagen (1969:387), hälsoskyddslagen (1982:1080). I räddningstjänstlagen ges kommunerna vida möjligheter att samverka med varandra. En kommun kan t.ex. *sluta avtal* med en annan kommun om att sköta hela räddningstjänsten inklusive de delar som innefattar myndighetsutövning. Enligt renhållningslagen får en kommun avtala med en annan kommun om att sköta renhållningsverksamhet i de delar som inte avser beslutsfattande. Samverkan är också möjlig när det gäller tillsyn enligt bl.a. miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen.

3.2.3 Offentligrättsligt reglerad samverkan: kommunala företag

Kommunala bolagsbildningar har förekommit sedan andra delen av 1800-talet, men först i 1991 års kommunallag har de kommunala företagens ställning lagreglerats. Som kommunalt företag räknas enligt 3 kap. 16 § kommunallagen ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Kommuner och landsting får på grundval av denna bestämmelse överlämna vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till sådana rättssubjekt. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning mot enskild enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag. Om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa kommunala företag finns bestämmelser i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

I 3 kap. 17 § KL finns bestämmelser om de legala villkoren för bildande av helägda kommunala aktiebolag och stiftelser. I sådant fall

skall, innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor samt se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut fattas som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detsamma gäller när kommunen eller landstinget bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

I 3:18 KL finns bestämmelser om delägarskap i sådana bolag eller föreningar där kommunen eller landstinget beslutar tillsammans med någon annan. Kommunens eller landstingets skyldigheter vad gäller ansvar och kontroll regleras i 3:19 KL.

Formerna aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse regleras också i privaträttsliga former, vilket beskrivs nedan.

Ett *aktiebolag* är en egen juridisk person utan personlig ansvarighet för delägarna, vars förhållanden regleras i aktiebolagslagen (1975:1385). Lagen innehåller regler om hur bolag bildas och registreras, om bolagets organ (styrelse, bolagsstämman, verkställande direktör och revisorer), om skydd för aktieägarminoriteter och borgenärer samt om likvidation av aktiebolag. Svensk aktiebolagsrätt reglerar två typer av aktiebolag, privata och publika aktiebolag. Publika aktiebolag måste ha ett högre aktiekapital än privata bolag. Endast publika bolag får vända sig till allmänheten för att anskaffa kapital. Kommuner och landsting anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över ett aktiebolag, om de ensamma eller tillsammans äger aktier med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller annars förfogar över så många röster i detta.

Aktiebolagsformen är den utan jämförelse vanligaste associationsformen i Sverige. 1999 fanns det över 300 000 aktiebolag, av vilka ca 1 300 var kommunala företag med kommunen eller landstinget som majoritetsägare. Sådana aktiebolag är vanligast förekommande i fråga om samverkan på kommunikationsområdet. Ett exempel är Inlandsbanan AB. Ett exempel från ett annat verksamhetsområde är Västerbottens museums AB, som drivs av Umeå kommun och Västerbottens läns landsting.

Ett *handelsbolag* är ett bolag där delägarna avtalat om att bedriva näringsverksamhet i bolag och bolaget införts som handelsbolag i handelsregistret. Reglerna om handelsbolag finns i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag. Handelsbolag är i först hand avsedda för små bolag där bolagsmännen litat på varandra och verkar aktivt i bolagets verksamhet. Ett handelsbolag är en juridisk person. Varje bolagsman kan som huvudregel fatta beslut på bolagets vägnar och binda bolaget i förhållande till tredje man. Varje bolagsman är primärt och soli-

dariskt ansvarig för bolagets förpliktelser. Ett handelsbolags resultat delas som huvudregel lika mellan bolagsmännen. Eftersom ett handelsbolagsförhållande bygger på förtroende mellan bolagsmännen innehåller lagen regler om upplösning av handelsbolag i situationer där förtroendeförhållandet typiskt sett inte längre föreligger.

En *ekonomisk förening* bedriver ekonomisk verksamhet för sina medlemmars intressen. Föreningen är en självständig juridisk person utan juridiskt ansvar för delägarna. Lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar innehåller regler om hur en ekonomisk förening registreras, om föreningens organ (styrelse, föreningsstämma, verkställande direktör och revisorer), om skydd för medlemsminoriteter och borgenärer samt om likvidation.

Ett formellt krav på en ekonomisk förening är att den skall ha styrelse och stadgar. Styrelsens ledamöter utses i regel av fullmäktige i de samverkande kommunerna eller landstingen. Kommuner och landsting anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande över en ekonomisk förening, om de har rätt att tillsätta och avsätta mer än hälften av styrelsens ledamöter.

Ekonomisk förening är ofta en form av producent- eller konsumentkooperativ och är enligt en undersökning av Svenska kommunförbundet vanliga inom näringslivs- och turistsamverkan. Exempel på samverkan i denna form är Vindue, där svenska och norska kommuner tillsammans med IT-företag arbetar för att marknadsföra och utveckla regionen och dess IT-företag i Jämtland.

En *ideell förening* är en juridisk person utan personlig ansvarighet för delägarna som bildas genom att medlemmarna utser en styrelse och antar stadgar om föreningens ändamål m.m. Ideella föreningar är inte reglerade i lag. Några särskilda krav på vilka som kan vara medlemmar finns inte. Följaktligen kan t.ex. kommuner, landsting organisationer, företag etc. vara medlemmar. Enligt en kartläggning som Svenska kommunförbundet genomfört används samverkansformen ideell förening i princip endast inom området övergripande samverkan. Ett exempel på en ideell förening är Östsam, som beskrivs närmare i avsnitt 3.3.

En *stiftelse* är en enskild juridisk person, som förvaltar medel som anslagits för ett särskilt ändamål. Stiftelser regleras i stiftelselagen (1994:1220). Stiftelsens verksamhet skall ha ett speciellt syfte eller ändamål. Huvudsyftet för stiftelsens ändamål kan inte ändras utom i undantagsfall. Den part som vill utträda ur stiftelsen kan i princip inte återfå den ekonomiska insats som gjorts vid stiftelsens bildande. Stiftelsens styrelse, som väljs av de samverkande parterna, är högsta beslutande organ. Dess kompetens är grundad på ett stiftelseförordnande, i vilken grunderna för verksamheten lagts fast. Liksom fallet är med en ekonomisk förening anses kommuner och landsting ha ett rättsligt be-

stämmande inflytande över en stiftelse, om de på grund av stiftelseförordnandet har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av styrelsens ledamöter.

Exempel på stiftelser som samverkansform är Stiftelsen Activa, som har Örebro läns landsting och Örebro kommun som huvudmän. Stiftelsen har till uppgift att verka för funktionshindrade och deras möjligheter på arbetsmarknaden. Stiftelsen arbetar på uppdrag av länsarbetsnämnden och har hela länet som arbetsfält. Ett annat exempel är Östersjöinstitutet i Karlskrona som kommunerna i Blekinge, Kronobergs och Kalmar län samt bl.a. Utrikesdepartementet driver tillsammans för att främja utvecklingen i Östersjöländerna. Alla parter bidrar ekonomiskt till institutet, som också får pengar från sponsorer och via anslag till projekt.

3.2.4 Informell samverkan

Informell samverkan äger framför allt rum i form av projekt och nätverk.

Projektsamverkan är relativt vanlig inom bl.a. hälso- och sjukvården, och då framför allt inom de områden där både kommun och landsting har ett huvudmannaansvar. Det kan t.ex. vara en organisationsform som används under en övergångsperiod innan en verksamhet formaliseras och permanentas. Som exempel på samverkansprojekt kan nämnas Ny hälso- och sjukvårdspolitik i Jämtland, där kommun- och landstingspolitiker, vårdpersonal och tjänstemän gemensamt diskuterar hälso- och sjukvårdens framtidsfrågor. Ett annat exempel är det skadeförebyggande arbete som pågår i flera län – Risklinjen – som i vissa fall bedrivs i projektförhållanden.

Nätverk är en lös form av samverkan som ofta används för erfarenhetsutbyte (för en mer ingående diskussion om nätverk se avsnitt 4.4.2). Nätverket kan inte fatta formella beslut, utan respektive part som ingår i nätverket fattar beslut för sin egen del om åtaganden som anknyter till samverkan. Det är vanligt att politiker träffas i nätverksform för att diskutera frågor där man har gemensamma intressen på t.ex. regional nivå. Frågorna som diskuteras kan vara aktualitetspräglade eller inriktade på mera långsiktiga problem och hur de skall lösas. De fria diskussionerna inom nätverket kan sedan föras vidare på de samverkande kommunernas hemmaplaner.

Ett exempel på samverkan i nätverksform är ”Lagan och Nissan”, där politiker och tjänstemän från 11 kommuner i Hallands, Kronobergs och Jönköpings län sedan 1993 träffas för diskussioner om t.ex. högskolefrågor och mellanregional samverkan. Ett annat exempel är det

internationella arbetet i Södermanland, som leds av en kommitté med representanter från kommuner och landsting men där man i nätverksform driver de internationella frågorna tillsammans med andra intressenter.

3.2.5 Interregional samverkan

Samverkan över länsgränser – interregional samverkan – mellan kommuner respektive landsting eller mellan kommuner och landsting kan ske i praktiskt taget alla de former som redovisats i det föregående i detta avsnitt. Interregional samverkan beskrivs närmare i avsnitt 3.4.

När det särskilt gäller samverkan inom ett *kommunalförbund* har det i avsnitt 3.2.2 framhållits att denna form har en betydande potential och flexibilitet. Det finns flera möjliga, storskaliga tillämpningar av kommunalförbundsmodellen. Exempelvis skulle kommuner och landsting i Mälardalregionen, om de ville vidareutveckla det nuvarande samarbetet inom ramen för den ideella föreningen Mälardalsrådet, på detta sätt kunna tillskapa ett samverkansorgan för regional utveckling. Om Stockholms läns landsting ingick i en sådan regionbildning, skulle t.o.m. frågan om detta landstings särskilda kompetens som regionplanorgan enligt lagen (1987:147) och en eventuell överföring av denna kompetens på en tänkt Mälardalregion kunna aktualiseras. Andra möjliga regionbildningar på kommunalförbundsbasis är t.ex. en uppgradering av delar av intresseorganisationen Skogslänen till en Stornorrlandsregion eller motsvarande utveckling av samarbetsorganisationen Sydsam till en sydsvensk storregion.

Om sådana samverkansorgan för regional utveckling önskar få sköta uppgifter som i dag tillkommer självstyrelseorganen i de fyra län som bedriver försök med ändrad regional ansvarsfördelning, måste de givetvis inhämta tillstånd från regeringen och riksdagen härom.

3.3 Län som arbetar med nya samverkansformer inom existerande länsgränser

I det följande redogörs för den nya form av regional samverkan som successivt vuxit fram under 1990-talets senare hälft och som på sikt syftar till ett regionalt självstyre under politisk ledning. Som tidigare nämnts är det en process som pågår i samtliga län utanför försökslänen. Hur långt processen framskridit varierar dock kraftigt mellan länen och variationer finns också beträffande mål, former och inriktning.

Beträffande uppgifterna för de regionala samverkansorganen som är föreslagna eller under utredning konstaterar Svenska Kommunförbundet i sin kartläggning att tyngdpunkten ligger på frågor som redan idag är landstingens och kommunernas ansvar. Försöksverksamheten med det överförda statliga ansvaret finns med i bakgrunden men det dominerar inte. Svenska Kommunförbundet har studerat nio län där tänkbara nya uppgifter har förtecknats och där frågan varit föremål för någon form av politisk behandling. Länen är Blekinge, Gävleborg, Jämtland, Kronoberg, Norrbotten, Stockholm, Värmland, Västernorrland och Östergötland. I ytterligare några län har förteckningar gjorts men enbart som tjänstemannaprodukter. Dessa följer i stort samma mönster som de nio redovisade. I sex av de nio länen uppger man att ett kommande självstyrelseorgan skall överta statliga uppgifter, direkt eller på sikt, med tonvikt på de uppgifter som är överförda till försökslänen. Undantagen är regionala arbetsmarknadsfrågor som fyra län vill ta över och regionala miljöfrågor som tre län vill överta ansvaret för. Att relativt få län diskuterar att ta över statliga uppgifter till ett nytt regionalt organ menar Svenska Kommunförbundet har sin förklaring i att det inte är frågor som kommuner och landsting själva råder över. En sådan överföring kan bli aktuell först efter ett eventuellt riksdagsbeslut om permanentad lagstiftning eller utvidgad försöksverksamhet.

Bland de icke statliga frågor som uppges som aktuella för ett nytt regionalt organ är flera att betrakta som nya frågor som kommit att öka i betydelse under senare år. Hit hör t.ex. EU-bevakning, internationella frågor, marknadsföring och IT. Många andra frågor är sådana som har stor betydelse för den regionala utvecklingen som kommunikationer, infrastruktur, utbildning och kompetensutveckling, turism, samverkan med högskolor och universitet samt näringslivsfrågor. Slutligen finns en grupp frågor som med ökande samverkan kan leda till förbättrad kommunal och landstingskommunal service. Hit hör t.ex. kultur, kollektivtrafik, hälso- och sjukvård och gymnasieskola. I flera av länen är avsikten också att ett nytt regionalt organ tar över uppgifterna från Svenska Kommunförbundets länsförbund och landstingets regionala enhet.

I *Stockholms län* har man ett något annorlunda utgångsläge än i övriga län utanför försöken. Landstinget har sedan länge det ansvar för regionplanefrågor som annars åvilar länsstyrelsen. I praktiken är det också landstinget som genom regionplane- och trafiknämnden ansvarar för att ta fram förslag till och besluta om regional strategi, vilket i de flesta andra län görs av länsstyrelsen.

I december 1998 inleddes diskussioner mellan de politiska partierna om att bilda ett regionförbund i Stockholms län med uppgift att ansvara för övergripande utvecklings- och planeringsfrågor. Konkreta uppgifter

som har diskuterats är regionplanering, infrastrukturfrågor, tillväxtfrågor, regional miljö och högskolefrågor. Det finns en bred politisk enighet om behovet av en regional samverkansorganisation. Delade meningar råder dock om den framtida organisationsformen skall vara ett direktvalt regionfullmäktige eller ett regionförbund med ett indirekt valt fullmäktige som högsta beslutande organ. Ett förslag till bildande av ett kommunalförbund sändes ut på remiss till landstinget och länets kommuner i februari 2000. Enligt förslaget skall kommunalförbundet bedrivas som försöksverksamhet under innevarande och nästkommande mandatperiod. I remissmaterialet betonas vikten av kraftsamling för att Stockholmsregionen skall kunna hävda sig i den hårdnande internationella konkurrensen och behålla sin ställning som centrum i Östersjöregionen. Man framhåller att Stockholms storlandsting inte har blivit den övergripande regionala organisation som det förutsattes vid dess bildande. Vikten av tydlighet poängteras också och att den nuvarande mångfalden av regionala organ skapar hinder som minskar handlingskraften.

De konkreta uppgifterna för kommunalförbundet skall enligt förslaget bl.a. vara att besluta om långsiktig utvecklingsstrategi, genomföra regionplanering, besluta om länstrafikplaner samt att verka för samordning av högskoleutbildning och forskning. Förbundet föreslås ha ett fullmäktige med 149 ledamöter från fullmäktigeförsamlingarna i samtliga länets kommuner och landstinget. Remissen har besvarats av samtliga kommuner utom en. Svaren visar att 20 kommuner i länet är positiva till förslaget, 5 kommuner, däribland Stockholms stad, säger nej. Alla kommuner understryker dock vikten av ett stabilt regionalt samarbete och direktören för Kommunförbundet Stockholms län har tillsammans med arbetsutskottet fått till uppgift att arbeta fram två nya förslag. Förslagen skall ta sin utgångspunkt i remissvaren.

Jämtlands län hade redan 1997 möjlighet att bli försökslän för en ny typ av regional organisation. Man valde vid den tidpunkten att stå utanför då politisk enighet i frågan inte gick att uppnå. I juni 1999 ställde sig dock samtliga politiska partier i Jämtlands län bakom ett förslag att ansöka hos regeringen om att bilda ett direktvalt självstyrelseorgan från den 1 januari år 2003. Inriktningen är att detta skall ha samma status och uppgifter som självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland. Det har dessutom uttryckts önskemål om att under en försöksperiod ta över delar av den statliga arbetsmarknadspolitiken och man tänker sig också att det nya organet skall ha ett samordningsansvar för gymnasieskolan.

Projektet drivs under namnet Region Jämtland 2003 och leds av en styrelse med 21 ledamöter från de politiska partierna. Projektorganisationens uppgifter är bl.a. att föra ut information och göra medborgarna

delaktiga samt att utarbeta förslag till ett nytt regionalt självstyrelseorgan.

I maj år 2000 inlämnade Region Jämtland en formell ansökan till regeringen om att få bilda regionfullmäktige fr.o.m. den 1 januari år 2003. Bakom ansökan står samtliga politiska partier utom moderaterna.

Den 30 mars 2000 beslutade ledningsgruppen för Regionutredningen i *Norrbottnens län* att förorda ett direktvalt självstyrelseorgan i länet fr.o.m. år 2003. Förslaget är resultatet av den utredning som tillsattes av landstinget och Kommunförbundet Norrbotten i april 1999. Utredningen har gjorts av en politiskt sammansatt ledningsgrupp med representation från samtliga politiska partier och en beredningsgrupp med landstingsdirektören som ordförande. Utgångspunkten för de diskussioner som förts i Norrbotten har varit behovet av att ge det regionala utvecklingsarbetet en demokratisk förankring och att öka det regionala inflytandet över utvecklingen. Självbestämmande, tydlighet mot medborgarna och ökad effektivitet framhålls som viktiga skäl till att samla det regionala utvecklingsansvaret i en organisation. Man vill i det nya självstyrelseorganet samla såväl statliga utvecklingsmedel som regionala arbetsmarknadsresurser, kulturpolitiska medel och näringspolitiska medel. I Norrbotten har man också diskuterat att ett direktvalt självstyrelseorgan skall ansvara för hälso- och sjukvården i länet.

I maj år 2000 beslutade dock styrelsen för det socialdemokratiska partidistriktet att för närvarande inte ställa sig bakom en ansökan om att Norrbotten skall bli ett försökslän. Beslutet togs mot bakgrund av de diskussioner som förts i partiorganisationerna. Man tog dock inte ställning mot ett bildande av ett regionalt självstyrelseorgan, men menade att frågan bör diskuteras vidare fram till nästa års kongress i partidistriktet.

I *Blekinge län* finns ett långt framskridet arbete med att bilda ett Blekingeförbund. Förslaget väcktes ursprungligen av landstinget och kommunerna i Blekinge. I maj 1999 beslutade landstingsstyrelsen och styrelsen för Kommunförbundet Blekinge län genom sitt gemensamma samarbetsorgan Regionala LAKO att anordna Forum Blekinge med syfte att fördjupa diskussionen om regional samverkan i länet. Forum Blekinge ledde till bildandet av en regional organisationskommitté som fick i uppgift att arbeta fram ett förslag till verksamhetsinnehåll, politisk styrning, juridisk form och finansiering av en Blekingestyrelse. Till organisationskommittén utsågs ledamöter från samtliga politiska partier företrädare i landstingsfullmäktige.

Den rapport som kommittén utarbetat innehåller dels förslag till konkret samverkan i ett kommunalförbund, kallat Blekingeförbundet, under perioden 2000–2006, dels förslag om tillskapande av ett direktvalt regionfullmäktige senast i samband med valet 2006. Man föreslår

också att Kommunförbundet Blekinge, landstingets regionala enhet samt samverkansorganet Regionala LAKO avvecklas. I juni sändes ett förslag till förbundsordning ut till landstinget och länets fem kommuner för godkännande.

1997 tillsattes på de politiska partiernas initiativ Arbetsgruppen för regional indelning och utveckling i *Kronobergs län*. Gruppen utsågs av Kommunförbundet Kronoberg, landstinget och länsstyrelsen med samtliga landstingspartier representerade. Våren 1998 fick gruppen i uppdrag att utreda frågan om bildande av en Kronobergsstyrelse, med inriktning mot ett direktvalt regionfullmäktige år 2002. Utredningen remissbehandlades under våren 1999. De 25 remissvaren gav en splittrad bild och något samlat ställningstagande kom inte till stånd. Frågan om framtida regional organisation har därefter hanterats av, och ansvars- mässigt förts över till, de politiska partierna. Dessa har enats om bildandet av en ny regionalpolitisk styr- och ledningsgrupp, vilket skedde i april 2000. Inriktningen är fortfarande att ett direktvalt regionfullmäktige skall bildas från 1 januari 2003, men man arbetar inte längre med namnet Kronobergsstyrelsen. Man har också börjat utreda andra organisationsmodeller mot bakgrund av den osäkerhet som råder beträffande kommande möjligheter. I Kronoberg pågår också ett arbete som syftar till fördjupad samverkan med omkringliggande län. Diskussioner har förts både om en Smålandsregion och om integrering i en större sydsvensk region.

I *Gävleborgs län* finns en uttalad inriktning att så snart lagstiftningen gör det möjligt bilda ett direktvalt självstyrelseorgan. Under beteckningen X-sam har samverkan hittills bedrivits mellan landstinget, kommunerna och de politiska partierna. X-sam är en utredningsorganisation med en politisk styrgrupp och en arbetsgrupp som består av tjänstemän. Styrgruppen är sammansatt av ledamöter från Kommunförbundet Gävleborgs styrelse och från landstingets kommitté för regionala utvecklingsfrågor (KRUT).

X-sam har arrangerat ett antal seminarier och diskussionerna vid dessa har resulterat i ett förslag som har sänts på remiss till myndigheter och organisationer. X-sam betonar i förslaget demokratifrågorna, effektiviteten, medborgarnyttan och behovet av en tydlig företrädare för länet. Under våren 2000 har ett kommunalförbund bildats i Gävleborgs län med landstinget och länets kommuner som medlemmar. Kommunalförbundet skall bl.a. behandla hjälpmedels- och IT-frågor.

Under 1999 har ett förslag till fördjupad regional samverkan utarbetats på uppdrag av de politiska partierna i *Värmlands län*. En arbetsgrupp med ledamöter från samtliga sju partier som är representerade i landstinget ligger bakom förslaget som bl.a. syftar till att ett kommunalförbund skall bildas med start år 2001. Kommunalförbundets be-

slutande församling skall ha 45 ledamöter varav 30 från kommunerna och 15 från landstinget. I ett första skede skall det nya organet arbeta med näringslivs- och sysselsättningsfrågor, turism, marknadsföring, samverkan inom gymnasie- och högskolefrågor, kultur och internationellt arbete. Utredningen har också resulterat i ett gemensamt måldokument – Värmland 300 000 invånare 2010 – där framför allt vikten av att öka den ekonomiska aktiviteten i länet lyfts fram. Förslaget, som remissbehandlats under våren 2000 och som det råder politisk enighet om, innebär också i en första fas att Kommunförbundet Värmland och landstingets regionala nämnd läggs samman. På längre sikt innebär förslaget att ett självstyrelseorgan i form av ett regionförbund bildas.

I september 1999 bildades den ideella föreningen Östsam – Östsvensk samverkan för regional utveckling – i *Östergötlands län*. Föreningen har 55 förtroendevalda ledamöter och lika många ersättare, varav kommunerna utser 2/3 och landstinget 1/3. Föreningens styrelse består av 17 ledamöter. Samtliga politiska partier är representerade i den ideella föreningen.

Bildandet av Östsam föregicks av flera års informell samverkan och förankringsarbete. Östsam tog över en del av kommunernas och landstingets uppgifter inom IT, kollektivtrafik, marknadsföring och näringslivsutveckling. I samband med bildandet av Östsam togs också beslut om avveckling av Östergötlands Kommunförbund samt landstingets regionala nämnd. Avvecklingen genomfördes vid halvårsskiftet 2000.

I *Västernorrlands län* finns sedan hösten 1998 Regionstyrelsen för region Y, som inledningsvis hade som uppgift att utarbeta en samverkansorganisation för kommunerna och landstinget i form av ett kommunalförbund eller ideell förening. Någon sådan organisation har dock ännu inte kommit till stånd. Region Y drivs i dag i projektform med en styrelse på 25 ledamöter som representerar de politiska partierna i landstingsfullmäktige. Styrelsen har initierat och beslutat att starta olika delprojekt inom verksamhetsområdena kommunikationer, utbildning och forskning, marknadsföring samt Europafrågor. En utredning har gjorts om regional organisationsform under nästa mandatperiod och ett förslag om bildande av en ideell förening studeras av en arbetsgrupp med åtta politiker som utsetts av styrgruppen för Region Y.

I *Västerbottens län* bildades i januari 1999 Västerbottensrådet med representanter för länets samtliga 15 kommuner och landstinget. Landstinget har sju ledamöter och kommunerna företräds av samtliga 17 ordinarie ledamöter i Kommunförbundet Västerbottens styrelse. Syftet med rådet är skapa en målinriktad samverkan mellan kommunerna och landstinget och att främja länets sociala, ekonomiska och kulturella utveckling. I juni 1999 antogs en verksamhetsplan enligt vilken Västerbottensrådet bl.a. skall verka för bildandet av ett självstyrel-

seorgan för regionala utvecklingsfrågor. Västerbottensrådet har också som uppgift att utarbeta yttrande över länets utvecklingsstrategi och det regionala tillväxtavtalet. Ett förslag om bildande av ett självstyrelseorgan har under våren remissbehandlats av de politiska partierna i Västerbotten. Det har dock inte fått stöd av de två största partierna – socialdemokraterna och moderaterna – och mot bakgrund av detta har frågan om ett självstyrelseorgan skjutits på framtiden. Socialdemokraterna vill i sitt remissvar avvakta med ett avgörande till år 2006.

I *Södermanlands län* inleddes ett utredningsarbete 1997 – Samverkan för regional utveckling i Sörmland. Uppgiften var att inventera samverkansområden och att föreslå organisationsform för regional samverkan. Utredningens politiska styrgrupp bestod av ledande landstings- och kommunpolitiker från samtliga riksdagspartier. Länsrådet vid länsstyrelsen fanns med som adjungerad.

Ett förslag som bl.a. innefattade bildande av ett kommunalförbund gick ut på remiss under våren 1998 och i juni samma år avvecklades projektet då man inte lyckats uppnå tillräcklig enighet om i första hand organisationsform. I mars 2000 tillsattes en ny politisk styrgrupp med liknande sammansättning som den tidigare. Uppgiften är att utreda formerna för närmare samverkan i de regionala utvecklingsfrågorna. Utredningsarbetet beräknas pågå fram till årsskiftet 2000/2001.

I *Dalarnas län* bedrivs sedan 1996 regional samverkan i huvudsak via Länsstrategirådet som är ett samverkansorgan mellan landstinget, Dalarnas Kommunförbund samt länsstyrelsen. Länsstyrelsen har i sin tur valt att också ta med företrädare för länsarbetsnämnden och försäkringskassan i rådet. Rådet har en självständig ställning i förhållande till länsstyrelsen.

En utredning mellan Dalarnas Kommunförbund och landstinget om en ny regional organisation pågår dock vid sidan av Länsstrategirådet, som en följd av diskussioner om behovet av ökat politiskt inflytande över framför allt näringslivsfrågorna. Någon organisationsform för ett eventuellt självstyrelseorgan är inte bestämd och utredningen studerar även möjligheterna att utveckla och förstärka Länsstrategirådet.

Västmanlands län ansökte redan 1996 om att få ingå i den pågående försöksverksamheten. Bakom ansökan, som avslogs av regeringen, stod länsstyrelsen, Västmanlands Kommunförbund samt det socialdemokratiska partidistriktet. Under åren därefter har det regionala samarbetet bedrivits i SUV – Samverkan för utveckling av Västmanland – i vilket ingår representanter för länsstyrelse, landsting och kommuner med landshövdingen som ordförande.

I september 1999 väcktes dock ett nytt initiativ till regional självstyrelse då ordförandena i landstingsstyrelsen respektive Västmanlands Kommunförbunds styrelse i ett brev till de politiska partierna föreslog

en utredning angående bildande av i första hand en regional samverkansorganisation inom ramen för dagens lagstiftning – kommunalförbund eller gemensam nämnd. Samtliga svar har inkommit men något beslut om organisation har ej fattats. I augusti 2000 tillsattes på initiativ av de politiska partiernas distriktsorganisationer en arbetsgrupp med två representanter för vardera politiskt parti, utom moderaterna. Uppgiften är att till november utarbeta detaljer för ett nytt regionalt samverkansorgan.

I *Uppsala län* har samarbetsorganet mellan kommunerna och landstinget, LänsLAKO, beslutat om en utredning om ny regional samverkansorganisation och lämpliga samverkansfrågor. Utredningen tillsattes i september 1999 med fokus på att inventera vilka områden som är lämpliga för ett fördjupat regionalt samarbete. Ett beslut har tagits i juni 2000 om bildande av LänsLAKO–Region, som skall utgöra ett samarbetsorgan för strategiska regionala frågor inom områdena infrastruktur/kommunikationer, näringslivsutveckling och internationella frågor. En ledningsgrupp bestående av 18 kommunpolitiker och 9 landstingspolitiker skall utses. Samarbetsorganet kommer ej att ha någon formell organisationsstatus. Intentionen är att LänsLAKO–Region skall fungera som ett samrådsorgan och att de formella besluten fattas i landstinget och respektive kommun.

I *Jönköpings län* förekommer för närvarande inte någon regional samverkan med inriktning mot ett kommande självstyre. Samarbete sker inom områden som utbildning, trafik, länsutveckling och miljö inom ramen för Läns–LAKO, där landstinget och Kommunförbundet Jönköpings län representeras av vardera fem företrädare. Med syfte att involvera samtliga kommuner i länet sammankallas också ett ”Stor–LAKO” fyra gånger om året för diskussion om gemensamma länsfrågor. Enligt Svenska Kommunförbundet har länsförbundet initierat en diskussion om den regionala nivåns organisation i Jönköpings län. Kommunförbundets direktör och landstingsdirektören har ett gemensamt uppdrag att ta fram ett underlag för regionfrågans fortsatta hantering i länet.

Den regionala samverkan i *Örebro län* har sedan 1999 skett inom ramen för Utvecklingsrådet Central Sweden som är sammansatt enligt ”traditionell” modell med parter från kommuner, landsting, näringsliv, fackliga organisationer och myndigheter och med landshövdingen som ordförande. Någon bred diskussion om regional samverkan i nya former eller regionalt självstyre har inte förts under 1990-talet. Däremot har frågan diskuterats inom de politiska partierna. Till Kommunförbundet Örebro läns förbundsmöte i april 2000 lämnades en motion med förslag om en utredning av framtida former för regional samverkan. Förbundsmötet ansåg motionen besvarad i och med de åtgärder som

redan vidtagits för att initiera en fördjupad diskussion. Förbundsområdet menade att en eventuell utredning måste föregås av informationsinsatser till politiker i kommuner och landsting med syfte att höja kunskapsnivån i den regionala frågan.

I *Hallands län* finns sedan januari 1999 den s.k. N-gruppen som är ett samrådsorgan för landstinget och kommunerna. I gruppen ingår landstingsstyrelsens arbetsutskott och en representant från respektive kommunstyrelse i länets sex kommuner. De huvudsakliga uppgifterna är informationsutbyte och samråd i frågor av gemensamt intresse som rör länsutveckling. Det pågår diskussioner inom partierna, kommunerna och landstinget om att utreda den regionala organisationen och samverkansformerna, men någon utredning är inte beslutad.

3.4 Län som arbetar med nya samverkansformer över existerande länsgränser

Statskontoret konstaterar i sin rapport att samverkan över länsgränserna inte har utvecklats i samma omfattning som samarbetet inom länen. Denna bild bekräftas också i Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets gemensamma inventering från februari 2000 av pågående samverkansprojekt inom länen, över länsgränser och över nationsgränser. Den stora ökningen av projekt berör i första hand samverkan mellan kommuner i ett län eller mellan kommuner och landsting inom länsgränsen. I den regionala process som pågår i syfte att skapa nya samverkansformer finner man i den nuvarande fasen inte några mer konkreta processer för att skapa nya storlän och mycket få exempel på diskussioner med den inriktningen.

I Kronobergs län har man fört diskussioner om både en Smålandsregion och om integrering i en större sydsvensk region. Det senare alternativet har det visats intresse för även i Blekinge. Ett gemensamt norrlandslän har också diskuterats och mellan Örebro län och Östergötlands län ökar samarbetet. I en överväldigande del av länen har det dock enbart diskuterats regional samverkan inom länet och med oförändrade gränser. Statskontoret menar att detta är ett uttryck för att länsgränsen har stor betydelse och att denna omständighet tillsammans med de svårigheter som är förenade med att samarbeta över länsgränsen är de avgörande orsakerna. Den väl spridda uppfattningen att regeringen inte har för avsikt att på kort sikt inleda nya försök med storlän eller ändrad geografisk indelning har sannolikt också bidragit till att föra frågan längre ner på dagordningen.

Länsöverskridande samverkan förekommer dock i olika former och mellan olika aktörer. I Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets inventering utgör 95 av totalt 645 samverkansprojekt samarbete över länsgränser. I denna siffra är inte områdena hälso- och sjukvård eller IT inräknade och inte heller samverkan i vatten- respektive luftvårdsförbund. Det handlar dels om samarbete mellan kommuner i olika län, dels om samarbete mellan län eller regioner. Sådan samverkan förekommer bl.a. inom kommunikationsfrågor, trafikplanering och kollektivtrafik. Ett exempel på samverkan inom kollektivtrafiken är *Trafik i Mälardalen* där fem huvudmän gått samman i ett gemensamt bolag.

Samverkan bedrivs också beträffande representation i Bryssel. Av de elva svenska EU-kontoren i Bryssel drivs merparten i samverkan mellan län eller mellan län och kommuner. Östergötlands kontor, *East Sweden*, har t.ex. tre sörländska kommuner som enskilda medlemmar. *West Sweden* är Västsveriges representationskontor för 67 kommuner i Värmlands, Hallands och Västra Götalands län. Ett av de elva EU-kontoren drivs av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet gemensamt.

När det gäller regional utveckling pågår också en samverkan mellan län och mellan län och kommuner i samverkansorganisationer som *Mälardalsrådet*, *SydSam* och *Skogslänen*. Samarbetet i Mälardalen har utvecklats sedan mitten av 1980-talet från ett informellt informationsutbyte till en etablerad intresseorganisation under namnet Mälardalsrådet. Rådet har 122 ledamöter, utsedda av de fyra landstingen i Stockholms, Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län samt de 41 medlemskommunerna. Arbetet styrs och samordnas av en styrelse som väljs för en mandatperiod på fyra år och består av 15 ledamöter och lika många suppleanter. Mälardalsrådet är en utpräglad nätverksorganisation där ett stort antal medarbetare arbetar i exempelvis programutskott vid sidan av sitt arbete i hemmaorganisationen. Mälardalsrådet har ett mindre kansli som samordnar verksamheten. Totalt beräknas ca 250 politiker och tjänstemän vara verksamma i organisationen. Enligt Statskontoret finns det inte några intentioner från medlemmarnas sida att göra Mälardalen till ett storlän eller en formell region.

SydSam är en samlingsorganisation vars syfte är att skapa en plattform för diskussion om södra Sveriges långsiktiga utveckling i ett nationellt och europeiskt perspektiv. Medlemmar är kommunförbunden och landstingen i Jönköpings, Hallands, Kronobergs och Blekinge län samt Region Skåne och Regionförbundet i Kalmar län. Kanslifunktionen handhas av Regionförbundet i Kalmar län. Arbetet leds av en styrelse på 21 ledamöter från medlemsorganisationerna. Till styrelsen har också adjungerats representanter för SydSams samarbetspartner som

Östersjöinstitutet och Sydsvenska Industri- och handelskammaren. Ett prioriterat område för SydSam är att bygga ett fungerande samarbete över nationsgränserna runt södra Östersjön. Organisationen driver i likhet med Mälardalsrådet ett representationskontor i Bryssel.

De sju nordligaste länen, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Värmland, Dalarna och Gävleborg samverkar i Skogslänen som är en intresseorganisation av nätverksmodell. Verksamheten styrs av en politisk ledningsgrupp som består av ordförandena i respektive läns kommunförbund och landstingsstyrelse.

Ytterligare ett exempel på samverkan som syftar till regional utveckling är ett av NUTEK initierat nationellt tillväxtprojekt med 50 deltagande kommuner. Samarbetet är tänkt att leda till ökad effektivitet och tillväxt. Samverkan över länsgränser pågår också inom avgränsade områden. Några exempel är *Inlandskommunernas ekonomiska förening (IEF)*, som vill stärka sammanhållningen i Norrlands inland och utveckla turism och näringsliv och *Intresseföreningen Bergslagen* där 24 kommuner och 5 landsting bedriver samverkan som främst avser EU:s mål 2.

3.5 Län som arbetar med nya samverkansformer över nationsgränser

Det finns en lång tradition av samarbete i gränsregionerna i Norden. Detta samarbete omfattar numera hela EU. Samarbetet har under senare tid utvecklats till att inte enbart omfatta gränsregioner utan också regioner och länder utan gemensamma gränser, men ofta med gemensamma intressen. Interreg-programmen och Östersjösamarbetet har bidragit till att vidga samarbetet till länder utanför EU. En påtaglig ökning av det internationella samarbetet har skett under 1990-talet och ett nytt inslag är att internationella organisationer i växande utsträckning bildas direkt mellan regioner utan att den nationella nivån behöver vara inblandad (se även avsnitt 4.3). Samtidigt noteras också en ökning av engagemanget på den nationella nivån, vilket kommer till uttryck i t.ex. Östersjösamarbetet. Statskontoret noterar att mycket av den pågående gränsöverskridande samverkan är relativt ny och att det inledningsvis har handlat om att skapa kontakter, skriva måldokument, bilda kanslier och hålla konferenser. Statskontoret menar att det troligen är orsaken till att få utvärderingar har gjorts beträffande nyttan av samarbetet. Det är lätt att få information om vad man vill göra men svårare att få tag i information om vad som gjorts och vilka effekter det haft.

Det kan enligt Statskontoret göras en uppdelning i huvudsakligen tre typer av samarbete mellan län i Sverige och motsvarigheter i andra länder. Det gäller traditionellt samarbete i gränsregioner, EG:s Interreg-program och Östersjösamarbetet samt planer på fastare regionbildning. Det traditionella samarbetet i vissa gränsregioner behöver inte omfatta hela län utan kan vara begränsade till kommuner eller orter och kan syfta till att ge medborgarna i området bra service. Exempel på områden som är föremål för denna form av samarbete är kommunikationer, näringsliv och räddningstjänst. I vissa fall har samarbetet lett till bildande av organisationer som *ARKO-samarbetet* mellan fyra kommuner i Värmland och norska kommuner samt *Tornedalsrådet* där Kiruna, Pajala, Övertorneå och Haparanda samarbetar med norska och finska kommuner. *Green Link* är ett samarbete för att stimulera bättre kommunikationer och fler företagskontakter mellan svenska kommuner och Århus amt i Danmark. I *Regionnätet* samarbetar Dalarnas län, Värmlands län, Hedmarks fylke och Århus amt kring IT och kollektivtrafikutveckling.

Arbetet med EG:s *Interreg-program* och *Östersjösamarbetet* har vidgat gränserna för samarbetet till att omfatta de baltiska länderna, Polen, Ryssland och Vitryssland. Inledningsvis har det mest handlat om att knyta kontakter, utarbeta programdokument m.m.

Riktlinjer för Interreg III har utarbetats under våren 2000 och Sveriges totala tilldelning är 154 miljoner euro för perioden 2000–2006. Interreg III A är inriktat på gränsregionalt arbete och omfattar bl.a. Öresund, skärgården, Barents, Nordkalotten och Kvarken–Mittskandia. Interreg III B, som är inriktat på transnationellt samarbete, omfattar Östersjön, Nordsjön och Norra Periferin. Interreg III C syftar till interregionalt samarbete mellan regioner i hela EU och grannländerna.

Östersjösamarbetet bedrivs i olika former och i ett flertal projekt. Exempel på samarbete är *Öarna i Östersjön* i vilket ingår de sju största öarna i Östersjön, *Baltic Sea States Subregional Cooperation (BSSSC)* som är öppet för de 160 regionerna i Östersjöstaterna, *Östersjöinstitutet* som är ett samarbete för utveckling i Östersjöländerna bl.a. inom näringsliv och handel, kommunikationer och miljö, *Östersjöstaternas råd* som är en mellanstatlig organisation för länderna runt Östersjön för bl.a. demokratisk och ekonomisk utveckling samt *Euroregion Baltic* som är ett samarbete mellan regioner i Sverige, Danmark, Lettland, Ryssland och Polen, i syfte att bl.a. skapa en gemensam arena för att kraftfullt kunna utveckla ett regionalt samarbete över nationsgränserna. *Regional Revival and Subsidiarity (RERES)* är ett samarbetsprojekt mellan sydliga svenska län och regioner i Polen som syftar till att skapa ett samarbete mellan politiker och tjänstemän och få till stånd konkreta samarbetsprojekt.

Bland andra exempel på regional samverkan i gränsregioner kan nämnas *Assembly of European Regions (AER)* som har 300 medlemmar från Öst- och Västeuropa, bl.a. alla svenska landsting. AER har till uppgift att driva regionaliseringsprocessen framåt och hävda de folkvalda regionernas intressen i Europa. Vidare finns *European Spatial Development Perspective (ESPD)*, med uppgift att bl.a. främja gränsöverskridande samverkansprojekt samt informellt påverka enskilda länders, regioners och kommuners inriktning av sin politik utifrån vad ett europeiskt perspektiv kan tillföra. Samarbete bedrivs också i form av sysselsättningspakter som syftar till vittomfattande partnerskap på regional och lokal nivå för att skapa sysselsättning. *Nordregio* är en nordisk institution för forskning och utveckling inom regionalpolitik och samhällsplanering.

Ett exempel på regionalt samarbete som inte grundar sig på gemensam gräns är *Conferens of Peripheral and Maritime Regions* som har sin intressegemenskap i likartade geografiska förhållanden. Samarbetsorganisationen bildades 1973 och har i dag 120 medlemsregioner.

Det mest långtgående gränsöverskridande samarbetet pågår i Öresundsregionen mellan Skåne och i första hand Själland. *Öresundskomiteen* är det politiska organet för projektet med företrädare för amter, landsting och kommuner på Själland och i Skåne. Öresundskomiteen vill öka samarbetet över Öresund inom områden som näringsliv, forskning, kultur, miljö, idrott och fritid, utbildning, kommunikation och infrastruktur.

3.6 Erfarenheter från det regionala samarbetet utanför försöksverksamheten

Under senare delen av 1990-talet har man kunnat se en tydligt ökad aktivitet i länen vad gäller regional samverkan. Den ökade aktiviteten har varit märkbar på flera plan. Dels handlar det om politisk samverkan av långsiktig strategisk betydelse, dels om konkret verksamhetssamverkan inom olika serviceområden, mellan kommuner och mellan kommuner och landsting. Det finns tydliga samband mellan dessa processer, vilka kan härledas till en allmän förändring beträffande öppenhet och samarbete över tidigare svåröverstigligen gränser. I denna process finns också en tydlig vilja i länen att öka det regionala politiska inflytandet över utvecklingen. På många håll har statens/länsstyrelsens ledande roll i frågor som man menar skall avgöras av folkvalda i länet ifrågasatts. Samtidigt har arbetet med strukturfonder och tillväxtavtal lett till att samverkansformer som omfattar länsstyrelse, kommuner, landsting,

näringslivet och andra aktörer skapats, utvecklats och fördjupats. Vi kan se olika parallella utvecklingslinjer i flera län.

Det finns flera faktorer som bidragit till utvecklingen under 1990-talets senare del. Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne, Västra Götaland, Kalmar och Gotland har av naturliga skäl varit en viktig drivkraft för övriga län. I samtliga län har det tagits initiativ till samverkan under politisk ledning som på sikt syftar till regionalt självstyre. I ett par län har processen framskridit så långt som till konkreta planer på direktvalda regionfullmäktige och i några andra siktar man på regionförbund. I ett flertal län har det skapats politiska styrgrupper med representanter för de politiska partierna, kommunerna och landstingen, med uppgift att bl.a. utreda ett framtida regionalt självstyrelseorgan. Utredningar har slutförts i flera län och i ytterligare några pågår utredningsarbete. I några län har processen startat först nyligen och befinner sig i en diskussionsfas.

Vid en inventering av de uppgifter som länen uppger som aktuella för regional samverkan i ett nytt organ växer en tämligen entydig bild fram. Samverkan gäller i första hand uppgifter som i dag ligger på kommunerna och landstinget. Bland dessa märks t.ex. kommunikationer och infrastruktur, utbildning och kompetensutveckling, regionala kulturfrågor, internationalisering, kollektivtrafik, turism, marknadsföring och näringslivsutveckling. I några län uppger man att även statliga uppgifter bör föras över till självstyrelseorganet. Denna grupp överensstämmer i stort med de län där det finns ett politiskt inriktningsbeslut om att skapa ett regionalt självstyrelseorgan. De statliga uppgifter som föreslås för överföring är med få undantag de samma som har överförts i försökslänen.

Orsaken till att flertalet län fokuserar på uppgifter som redan idag ligger på landsting och kommuner är sannolikt att man inledningsvis främst koncentrerar sig på att bygga upp en fungerande samverkan runt gemensamma frågor som man råder över. I flera län uppges det ändå finnas en beredskap att också ta över statliga uppgifter. Beträffande hälso- och sjukvården är det enbart ett fåtal län som uppger att man vill att ansvaret överförs till det regionala självstyrelseorganet. Ambitionen att överföra hälso- och sjukvården till ett nytt självstyrelseorgan sammanhänger med valet av organisationsform – ett direktvalt fullmäktige av samma slag som i Skåne och Västra Götaland eller ett regionförbund som i Kalmar.

Det kan också konstateras att det med få undantag har diskuterats regional samverkan inom befintliga länsgränser i den pågående processen. Några konkreta planer på nya länsammanslagningar och storlän finns ej, även om frågan har varit uppe i bl.a. Kronoberg och i Norrlandslänet. Att frågan om geografisk indelning inte finns med på dag-

ordningen ute i länen kan ha sin förklaring i dels att man inte förväntar sig att riksdagen kommer att besluta om några sådana förändringar, dels att man i första hand koncentrerar sig på att bygga fungerande samverkan på hemmaplan.

Att samverkansprocessen har tagit fart under senare år har också andra förklaringar än den pågående försöksverksamheten. Den ekonomiska situationen under nittioalets första år tydliggjorde behoven av att finna rationella och effektiva lösningar på gemensamma problem. Bristande service och otydlig ansvarsfördelning inom framför allt vården har också bidragit till ett allt intensivare samarbete mellan kommuner och landsting. Det ökade samarbetet mellan Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet och diskussionerna om ett eventuellt samgående mellan de bägge förbunden kan också ha haft betydelse för ett förändrat klimat.

Internationaliseringen, förändringarna i Östeuropa och det svenska EU-inträdet är ytterligare faktorer som har påverkat utvecklingen i Sverige. Den ökade regionaliseringen och den europeiska trenden att lägga styrningen och administrationen av regioner under politisk ledning har haft betydelse även för den svenska förändringsprocessen.

Samverkan över länsgränser har ökat, men inte i samma omfattning som det inomregionala samarbetet. Som konstateras ovan har inte några konkreta steg tagits mot fastare samverkan mellan län eller bildande av nya storlän. Diskussioner har dock förts i några delar av landet. Samverkan pågår över länsgränser i första hand inom specifika områden som kommunikationer och trafikplanering. Ofta bedrivs samverkan i projekt där kommuner med gemensam länsgräns samarbetar över länsgränsen. Det finns också mer etablerad samverkan mellan län i nätverk och intresseföreningar som t.ex Mälardalsrådet.

Det internationella samarbetet har ökat påtagligt under 1990-talet. Sedan länge finns en tradition av samverkan i gränsregioner mellan län och motsvarande eller kommuner på olika sidor av gränsen. EG:s Interreg-program och Östersjösamarbetet har kommit att utvidga samarbetet till att omfatta geografiskt mer avlägsna regioner. Samverkan över nationsgränser sker huvudsakligen i tre olika former; traditionellt samarbete i gränsregioner, EG:s Interreg-program och Östersjösamarbetet samt planer på fastare regionbildning.

Ett nytt inslag under 1990-talet är att internationella organisationer bildas direkt mellan regioner. Mot bakgrund av att mycket av det samarbete som bedrivs är relativt nytt finns det ännu inte underlag för att utvärdera effekterna och nyttan av detta transnationella samarbete.

4 Den regionala samhällsorganisationens förändrade förutsättningar

4.1 Allmänt

I kommitténs delbetänkande (SOU 1998:166, avsnitt 6.2) förs en principiell diskussion om begreppen decentralisering och internationalisering och deras konsekvenser för den regionala samhällsorganisationen. Utgångspunkten för den diskussionen är att decentralisering och internationalisering utgör de två viktigaste utvecklingstendenserna inom den offentliga samhällsorganisationen. Det konstateras också att det i dag inte finns någonting som talar för att den utveckling som karakteriseras av ökad decentralisering och internationalisering kommer att avstanna inom den närmaste framtiden.

I detta kapitel kommer vi att diskutera decentraliseringen och internationaliseringen och visa på hur dessa utvecklingstendenser bidrar till att förändra regionernas roll, i vissa avseenden på ett relativt dramatiskt sätt. I kapitlet kommer vi däremot inte att föra någon mer ingående principiell diskussion om de båda begreppen; för en sådan diskussion hänvisas till vårt delbetänkande.

Utvecklingen på den regionala nivån påverkas emellertid även av andra faktorer. I kapitlet diskuteras därför också hur den ökade fokuseringen på ekonomisk tillväxt påverkar den regionala samhällsorganisationen.

4.2 Decentralisering

Sverige är en enhetsstat. Enligt regeringsformen är det riksdag och regering som har det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten och det politiska beslutsfattandet. I princip alla offentliga uppgifter är i detta perspektiv nationella uppgifter och all maktutövning på lägre politiska nivåer, t.ex. kommuner, sker på delegation från den centrala politiska nivån; delegerade befogenheter som det följaktligen står den

centrala nivån fritt att återkalla. Genom denna distinktion blir det också tydligt att decentralisering förutsätter en styrande central nivå från vilken ansvar och befogenheter kan föras nedåt i systemet. I detta traditionella statscentrerade perspektiv ses nivåuppdelningen av samhällsorganisationen i huvudsak som ett praktiskt problem. Den centrala förvaltningen kan inte själv ombesörja alla uppgifter som riksdagen har beslutat om. Staten behöver därför organiseras så att uppgifterna fördelas mellan olika nivåer, vilka samtliga är föremål för statlig styrning. Det kan diskuteras hur relevant ett sådant statscentrerat decentraliseringsperspektiv är för den politiska verkligheten i dag, när de lokala och regionala självstyrelseorganen blir allt mer integrerade i såväl vertikala som horisontella nätverk, vilka ofta står utanför nationalstatlig kontroll. Vi återkommer till denna diskussion i avsnitt 4.4.

I det följande är det i första hand den lokala och regionala självstyrelsens villkor som kommer att diskuteras. Det finns naturligtvis en stor överensstämmelse mellan begreppen decentralisering och självstyrelse, men de är inte identiska. Exempelvis behöver inte en decentralisering automatiskt leda till större beslutsmyndighet för självstyrelseorganen. På samma sätt som skedde under välfärdsstatens uppbyggnadsskede kan i det här fallet kommunerna få allt fler uppgifter samtidigt som den statliga regleringen av kommunernas handlande skärps (Petersson, 1998b, s. 21). I den meningen är i dag kommuners och landsting möjligheter att fritt bestämma över sina egna angelägenheter starkt begränsade. Det finns här anledning att erinra om att även om en decentralisering till viss del förändrar maktförhållanden bygger den ytterst på en idé om styrning. När statsmakterna decentraliserar en verksamhet uppfattas detta vanligtvis inte som ett sätt att överlåta makt till lägre nivåer inom det politiska systemet, utan snarare som ett sätt att effektivisera den statliga styrningen.

Den utveckling mot att allt fler uppgifter förs över till kommunerna som har pågått under hela efterkrigsperioden har inte avstannat under 1980- och 1990-talen, utan snarare accentuerats. Under 1990-talet har stora reformer genomförts som har inneburit att kommunerna tagit över ansvaret för äldrejukvården (ÄDEL), omsorgen om utvecklingsstörda och handikappade och delar av psykiatrin från landstingen samt ansvaret för skolan från staten. Kommunaliseringen av skolan fullbordades 1 juli 1996, då kommunerna även övertog ansvaret för de gymnasiala naturbruks- och omvårdnadsprogrammen från landstingen. Andra nya kommunala uppgifter som kan nämnas är viss miljötillsyn, tillstånd för handel, spritservering och försäljning av öl och tobak, civilförsvaret, familjerådgivningen samt riksfärdtjänsten.

Utvecklingen på regional nivå är inte lika entydig. Vissa tunga uppgifter har förts bort från denna nivå; överföringen av äldrejukvården

till kommunerna utgör det viktigaste exemplet. Samtidigt har den regionala nivåns betydelse ökat inom andra viktiga områden, som näringspolitiken, kommunikationerna, arbetsmarknadspolitiken och EG:s strukturfondsprogram (Johansson, 1999b, s. 98 ff).

Den svenska folkstyrelsen kan sägas förverkligas genom ett dubbelt demokratiskt system; genom staten och genom självstyrelseorgan på lokal och regional nivå. Som påpekas i vårt delbetänkande rymmer den svenska folkstyrelsen i det avseendet något av en paradox; den är både starkt centralistisk och starkt decentralistisk. Sverige är en enhetsstat med en stark statsmakt, men också med en stark kommunal självstyrelse. Det bör ändå i sammanhanget framhållas att den kommunala självstyrelsen i Sverige utgör en integrerad del av nationalstaten. Häri skiljer sig den svenska enhetsstaten från federala statsbildningar.

När det demokratiska systemet fungerar som det skall kompletterar delarna i systemet varandra, när det inte fungerar uppstår olika slags kompetensvister. Genom en fördelning av uppgifterna på olika nivåer i samhällsorganisationen är det tänkt att ett optimalt förverkligande av folkviljan skall uppstå. På lokal och regional nivå stärks legitimiteten för det politiska systemet genom att medborgarna via självstyrelsen ges möjlighet till lokalt och regionalt inflytande över verksamheten och till ansvarsutkrävande vad avser den genomförda politiken. Detta utgör den lokala och regionala självstyrelsens viktigaste funktion i det svenska politiska systemet. Som kommittén understryker i sitt delbetänkande är det också viktigt att medborgarna finner ett engagemang i det decentraliserade beslutsfattandet meningsfullt. De uppgifter som den lokala och regionala nivån har fått ansvar för måste därför ha en reell och uppenbar betydelse för kommunens respektive regionens medborgare. Ett ytterligare skäl för decentralisering som brukar framhållas är att det ges förutsättningar för större flexibilitet och bättre anpassningsförmåga i en decentraliserad förvaltning. Om det huvudsakliga syftet med en viss politik är att skapa nya resurser är decentralisering oftast att föredra (Petersson, 1998b, s. 21).

Som kommittén framhåller i övervägandeavsnittet i sitt delbetänkande är det en given utgångspunkt, när uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå övervägs, att det alltid bör prövas om en viss offentlig verksamhet gagnas av att beslutsfattandet sker nära medborgarna så att lokalt och regionalt engagemang och lokal och regional erfarenhet kan tas tillvara. Kommittén föreslår också i delbetänkandet att regeringen tar initiativ till en samlad översyn av uppgiftsfördelningen, där en delegering inte enbart mellan central och regional statlig nivå, utan också mellan stat och kommun bör övervägas. Då regeringen ännu inte tagit något beslut med anledning av förslaget i del-

betänkandet återkommer kommittén med detta förslag i föreliggande slutbetänkande (se avsnitt 8.2.11).

Kommitténs utgångspunkt anknyter till den s.k. subsidiaritetsprincipen. I sin praktiska tillämpning innebär subsidiaritetsprincipen att det som sköts effektivt lokalt också skall skötas där; i andra hand, om den lokala nivån inte kan fylla sin uppgift, förs uppgifterna till den regionala nivån och i sista hand till den centrala nivån. Den centrala statliga nivån utgör inte det första, utan det sista alternativet (jfr SOU 1992:63, s. 80, Petersson, 1998b, s. 22). I effektivitetsbegreppet innefattas här också att de närmast berörda skall ha så stort inflytande över den aktuella uppgiften som möjligt. Vanligtvis har detta tolkats som att den politiska legitimeringen genom direkta val skall ske på den nivå där uppgifterna sköts (se t.ex. SOU 1995:27, s. 183). Det krävs således enligt denna tolkning en politisk legitimering utöver den rent geografiska dimensionen. Geografiskt är det ingen skillnad om en verksamhet utförs på lokal eller regional nivå av en statlig myndighet eller av ett självstyrelseorgan.

Det bör i sammanhanget framhållas att subsidiaritet och decentralisering inte är identiska begrepp (jfr diskussionen om decentralisering och självstyrelse ovan). För det första skiljer sig utgångspunkten åt. När man utifrån ett subsidiaritetsperspektiv diskuterar var ansvaret för en viss uppgift skall ligga är utgångspunkten den lokala nivån, medan decentralisering förutsätter en central nivå från vilken ansvaret kan föras nedåt i systemet (SOU 1995:27, s. 182). Vidare är decentralisering ett bredare begrepp. Att föra uppgifter från central statlig nivå till ett statligt lokalt eller regionalt organ är en form av decentralisering, men, som framgår av diskussionen ovan, har det ingenting med subsidiaritet att göra.

Subsidiaritetsprincipen har kommit till uttryck i Europakonventionen om kommunal självstyrelse och i EG-rätten. I Europakonventionen om kommunal självstyrelse formuleras detta som att offentliga uppgifter "normalt i första hand skall utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgarna" (artikel 4, prop.1988/89:119). En global deklARATION om kommunal självstyrelse, som innehållsmässigt liknar Europakonventionen, antogs år 1993 av The International Union of Local Authorities, IULA.

Som framhållits utgör decentraliseringen en av de tydligaste utvecklingstendenserna under de senaste årtiondena. Inte sällan likställs i debatten decentralisering med en demokratisering. Det finns därför anledning att understryka att begreppen inte är synonyma. För att en decentralisering inte bara i teorin utan också i praktiken skall innebära en demokratisering är det av största vikt att relevanta demokratiska metoder och instrument utvecklas. Sker inte detta finns en uppenbar

risk att vi i stället för en demokrativinst får en mer anonymiserad och svår genomtränglig beslutsprocess (Elofsson & Rindelj, 1998, s. 25).

Det bör understrykas inför den fortsatta framställningen i detta kapitel att tyngdpunkten i de senaste decenniernas relativt omfattande decentraliseringar ligger på den lokala nivån, vilket också framgår av redovisningen ovan. Den regionala nivån har en relativt svag ställning i Sverige; den svenska samhällsorganisationen brukar ibland liknas vid ett timglas, där den regionala nivån utgör timglasets smala midja (se t.ex. Petersson, 1998a, s. 72). I andra delar av Europa är förhållandena annorlunda. Där är decentraliseringen mer inriktad på den politiskt relativt kraftfulla regionala nivån.

4.3 Internationalisering

4.3.1 Allmänt

En vanlig definition av internationalisering är att beskriva begreppet som olika processer vilka visar sig i ”en framväxt av olika slags nätverk av kommunikation, transaktion och organisation över statsgränserna” (Hansson & Stenelo, 1990, s. 7). I praktiken rymmer begreppet flera olika utvecklingstendenser. Ett globaliserat företagande där de enskilda nationernas gränser betyder allt mindre samt en kommunikationsteknik som inte begränsas av avstånd eller statsgränser och som gör att information och idéströmningar snabbt sprids runt jorden, är ett par viktiga faktorer bakom politikens internationalisering. Allt fler problem och frågor på den politiska agendan är också transnationella till sin karaktär. Miljö, ekonomi och brottsbekämpning är exempel på tre centrala politikområden som i dag omöjligt kan hanteras enbart på nationell eller lokal nivå.

Ett genomgående tema i internationaliseringen är således att gränser mellan stater minskar i betydelse. Ett annat tema är att antagandet att demokratin bygger på geografisk avskildhet och nationellt självbestämmande, i den betydelse som tidigare gavs dessa begrepp, inte är realistiskt längre.

Ytterligare ett tema är nationalstatens försvagning. Diskussionen om nationalstatens eroderande makt är dock inte ny. Åtminstone sedan 1970-talet har detta varit ett återkommande tema inom samhällsforskningen. Genom den tilltagande internationaliseringen och ekonomins globalisering framstår emellertid begränsningen för den enskilda statens makt och inflytande allt tydligare. Det ökade omvärldsberoendet

gör det svårare för de enskilda nationalstaterna att lösa sina politiska frågor på egen hand.

Tendensen till en försvagning av nationalstaten har också förstärkts av den statsfinansiella kris som under 1990-talet drabbade Sverige och flera andra europeiska länder. Statsfinansiella begränsningar har satt tydliga gränser för vad det offentliga kan åta sig. För EU-medlemmar sätter också EU:s regler gränser för vilken subsidiepolitik som är möjlig att föra och vilka områden som kan komma i fråga för ett sådant stöd.

Det har också hävdats att det egentligen inte är nationalstaten i allmänhet som är i kris; krisen gäller mer enhetsstatstanken (Karlsson, 1997, s. 147 ff). Den nationella identifikationen är ännu stark, medan enhetsstatens krav på enhetlighet inom det egna territoriet är allt mer ifrågasatt. Vissa forskare som lyfter fram enhetsstatens kris menar att det nu sker en övergång från enhetsstater till "nationella allianser". En sådan mer öppen gemenskap inom den nationella ramen förutsätter en ökad regional och lokal självständighet, gemensam identifikation, gemensamma intressen och rättvisa förhandlingsystem (Karlsson, 1997, s. 152). Andra forskare har använt beteckningen "differentierad politisk ordning" för det nya tillstånd som växer fram inom enhetsstaten. Denna nya ordning kännetecknas bland annat av att politiken huvudsakligen bedrivs i nätverk, av förhandlingar mellan många politiska maktcentra, där enhetsstatens regering enbart utgör en av dessa samt av att politiken i ökad utsträckning blir gränsöverskridande, det gäller såväl över administrativa, geografiska gränser som mellan nivåer i det politiska systemet (Johansson, 2000b, s. 7 f).

Diskussionen om nationalstatens försvagning bygger ofta på en syn på maktförhållanden som ett nollsummespel. Nationalstatens försvagning motsvaras av en förstärkning av den övernationella och den subnationella nivån. Även om synen på makt som ett nollsummespel starkt kan ifrågasättas (vi återkommer till detta i avsnitt 4.4), är det otvivelaktigt så att det i ett europeiskt perspektiv pågår en tydlig regionaliseringsprocess, vars konkreta innebörd är att regionerna stärker sin ställning.

Det kan i sammanhanget finnas anledning att erinra om att den centraleuropeiska statsbildningsprocessen skiljer sig markant från den svenska. Medan Sverige gradvis fogades samman av ett begränsat antal språkligt och kulturellt relativt enhetliga landskap präglades den centraleuropeiska statsbildningsprocessen av vad som har benämnts 1500/1500-problematiken (Hallin & Lindström, 1998, s. 41). Med detta avses att det i början av 1500-talet fanns över 1 500 politiskt självständiga territorier i Europa. Inom exempelvis det tysktalande området fanns det ännu vid mitten av 1600-talet drygt 300 mer eller mind-

re självständiga politiska enheter. Ännu vid mitten av 1800-talet bestod detta område av 38 oberoende statsbildningar. Även språkligt och kulturellt rådde en påtaglig mångfald. Exempelvis använde endast drygt två procent av den italienska halvöns befolkning den officiella italienskan som sitt vardagsspråk så sent som vid mitten av 1800-talet. Denna bakgrund är självfallet av stor betydelse för den regionala nivåns påtagliga styrka i många av Europas länder i dag. Det är knappast förvånande att i länder där den moderna statsbildningsprocessen kom igång sent och/eller det existerar en regional kultur med djupa historiska rötter, som i exempelvis Tyskland, Schweiz, Italien, Belgien och Spanien, där är också olika autonomilösningar och federalism vanligt förekommande (Hallin & Lindström, 1998, s. 41 ff).

En illustration av den regionala nivåns politiska tyngd är att av de cirka 200 regionerna på NUTS II-nivån¹, vilken något förenklat kan sägas utgöra den genomsnittliga administrativa regionnivån i EU, har drygt 70 en regional autonomi med egen lagstiftningsmakt (Hallin & Lindström, 1998, s. 43). Till dessa kan läggas de franska autonoma *départements d'outre-mer* (Guadelope, Martinique, Guyane, Réunion), Färöarna, Grönland, Isle of Man samt Kanalöarna.

Autonoma regioner finns således inte enbart i federala stater. Färöarna och Grönland tillhör Danmark, Isle of Man och Kanalöarna tillhör Storbritannien. I Storbritannien har vidare Gibraltar en autonom ställning inom ramen för det brittiska EU-medlemskapet. Lagstiftande församlingar upprättas nu också i Skottland, Wales och Nordirland. Även i Portugal, Spanien och Italien finns autonoma regioner.

Det autonoma territorium som såväl geografiskt som kulturellt ligger närmast Sverige är Åland. Åland valde efter en folkomröstning att följa Finland in i EU. Ålands medlemskap är reglerat i ett särskilt anslutningsprotokoll, där ögruppens konstitutionella särstatus enligt internationell rätt erkänns och där flera undantag från EU-rätten medges; bland annat gäller detta inom skatteområdet.

Åland är i det här sammanhanget av intresse inte enbart på grund av dess närhet till Sverige. Ögruppens situation illustrerar också det faktum att, tvärt emot vad som torde utgöra en gängse uppfattning i Sverige, befolkningsstorleken har en underordnad betydelse när det gäller en regions ställning som politisk aktör inom EU. Åland har med sina 25 000 invånare genom sin konstitutionella status en politisk tyngd inom

¹ NUTS är en förkortning av Nomenclature des unités territoriales statistiques (Nomenklaturen för statistiska territoriella enheter). NUTS upprättas av EU:s statistikbyrå (Eurostat) i syfte att få fram en enhetlig indelning av EU:s territorium, vilket i sin tur skall möjliggöra framtagandet av jämförbar statistik. Inom NUTS finns fem geografiska nivåer, NUTS I till NUTS V.

EU som exempelvis vida överstiger den som svenska regioner som Stockholm, Västra Götaland och Skåne har, med sina respektive invånarantal på en bra bit över en miljon. Det är den konstitutionella statusen och möjligheten till politiskt ansvarstagande, inte befolkningsmängd, yta, geografisk belägenhet eller ekonomi som avgör en regions styrka i förhållande till såväl statsmakterna som EU. Inte minst gäller detta i frågor om regional utveckling (Hallin & Lindström, 1998, s. 45 f).

Internationaliseringen har inneburit att den enskilda staten har kommit att bli allt mer uppbyggd av olika internationella mellanstatliga överenskommelser. Den internationella arenan har också kommit att inbegripa allt fler icke-statliga aktörer. Gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik tenderar att bli allt mindre meningsfull att försöka upprätthålla (Jacobsson, 1997, s. 109). Begrepp som mikro- eller paradiplomati brukar användas för att beskriva det utrikespolitiska agerande som lokala och regionala självstyrelseorgan ägnar sig åt. Dessa har inte sällan direktkontakter med övernationella organ och samarbetar med andra kommuner och regioner i nya transnationella konstellationer i syfte att främja sina intressen. Regeringen noterar också i den proposition som ligger till grund för kommitténs arbete att i förhållandet mellan EU och dess medlemsstater har de lokala och regionala nivåerna kommit att få ökad uppmärksamhet (prop.1996/97:36, s. 29).

Genom etableringen av olika samarbetsorgan på den europeiska nivån, t.ex. EU:s Regionkommitté, skapas möjlighet för kommuner och regioner att hävda lokala och regionala intressen. Motståndare på denna nivå är ofta de olika nationella regeringarna genom de initiativ som dessa tar i europafrågorna. De lokala och regionala självstyrelseorganen vill, på de områden som berör dem, vara med och forma det egna landets europapolitik (Baldersheim & Ståhlberg, 1998, s. 212). Visserligen har regionerna mycket begränsade formella beslutsbefogenheter, men man har desto större inflytande över hur besluten växer fram. De europeiska regionerna utgör därvidlag en betydande påtryckningsgrupp (Gren, 1999).

Flera forskare menar att statens monopol på att vara den enda legitima utövaren av utrikespolitik upphävs genom de relationer som etableras mellan kommissionen och de olika regionala samarbetsorganen (t.ex. Taylor, 1995 och Bullman, 1996).

Av en intervjuundersökning som har gjorts för kommitténs räkning framgår att politiker och högre tjänstemän i de fyra försökslänen anser att regionernas ökande betydelse i Sverige är ett uttryck för en likaledes ökande internationalisering samt att svensk politik har blivit allt mer sammanlänkad med internationella frågor och problem (Johansson, 1999a).

Vidare visar undersökningen att politiker och tjänstemän i försöks- länen anser att det internationella arbetet är mycket viktigt. I samtliga fyra försökslän redovisas ett stort antal projekt och aktiviteter med internationell anknytning. Det gäller bland annat gränsregionala samarbetsprojekt över Östersjön och Öresund, det gäller strategier för att påverka EU, det gäller arbetet med EU:s stödformer och det gäller olika typer av marknadsföring av länet utomlands. Försökslänerna utvecklar detta samarbete dels inom ramen för den egna regionorganisationen och dels med hjälp av länsöverskridande samarbetsorgan som Sydsam och West Sweden.²

Det bör emellertid framhållas att även om intervjupersonerna är positiva till det internationella engagemanget nämner man också ett antal svårigheter i detta arbete. Det kan röra sig om praktiska svårigheter som brist på pengar, språkkunskaper och tid. Men det kan också vara svårigheter av mer grundläggande art. En sådan är den kritiska attityd och den misstänksamhet som politikerna menar att medierna uppvisar när det gäller politikernas utlandsresor och internationella projekt. Vissa politiker anser också att de politiska partierna prioriterar det internationella arbetet allt för lågt.

En annan svårighet sammanhänger med hastigheten i den tilltagande internationaliseringen. Antalet internationella propåer till regionorganen ökar mycket snabbt. Det handlar om en ständigt växande mängd av inbjudningar till internationella konferenser, förfrågningar om medlemskap i olika internationella organ, om internationella samarbetsprojekt osv. Åtskilliga av de intervjuade politikerna anser att det är svårt att rätt prioritera mellan de olika aktiviteterna. Det gäller att försöka bedöma vad som gagnar den regionala utvecklingen bäst.

Den mätning av frekvensen av internationella kontakter som görs i ovan nämnda rapport visar att trots de uttalade ambitionerna och trots den tilltagande internationaliseringen är regionpolitikernas internationella kontakter fortfarande mycket sporadiska. Resultatet antyder att när det gäller den praktiska politiken har utvecklingen just börjat.

² Sydsam är ett samarbetsorgan för kommuner, landsting, kommunförbund och regionförbund i en region bestående av sex län och 75 kommuner (se avsnitt 3.4 för en utförligare beskrivning). West Sweden är Västsveriges EU- och representationskontor för 67 kommuner och landsting i Värmlands, Hallands och Västra Götalands län.

4.3.2 EU:s betydelse

EU och regionaliseringen

Tillkomsten av den europeiska unionen och sedermera Sveriges medlemskap i denna är den förändring som torde ha betytt mest när det gäller de utvecklingstendenser som här beskrivs i termer av internationalisering. Genom EU har ytterligare en aktör tillskapats med ambitioner att utöva makt över det territorium där redan stater, regioner och kommuner samexisterar. När flera politiska nivåer delar på maktutövningen över ett visst territorium uppstår integrativa krafter i olika riktningar (SOU 1995:131). Det är huvudsakligen genom den europeiska integrationsprocessen och EU som regionerna har fått en ny och viktig roll att spela. Även om EU:s integrationspolitik inte i sig har inneburit något officiellt ställningstagande för ökad regional autonomi, har det placerat den regionala frågan högt på den europeiska dagordningen och därmed utövat ett stort inflytande på medlemsstaternas politik visavi sina regioner (Gren, 1999, s. 177).

I praktiken har EU:s politik inneburit att samtliga medlemsstater ställs inför uppgiften att på bästa sätt organisera den regionala nivån i syfte att implementera EU:s politik inom viktiga områden som regional- och jordbrukspolitiken. Tillskapandet av EU har å ena sidan fått medlemsstaterna mer intresserade av att utöva inflytande på regional nivå. Å andra sidan har EU gjort de nationella regeringarna mer beroende av den regionala nivån när det gäller genomförandet av EU-politiken.

Genom EES-avtalet och senare Sveriges medlemskap i EU fick de regionala och regionalpolitiska frågorna förnyad aktualitet i Sverige. Inom EU var, och är, regionalpolitiken en tung politisk fråga. Från Europa spred sig debatten om "Regionernas Europa" också till vårt land. Via den europeiska debatten fick ett nytt regionalpolitiskt synsätt fotfäste i Sverige. En region var inte längre i första hand en statlig administrativ enhet, utan har allt mer kommit att ses som en viktig kugge i en ny modell för ekonomisk utveckling i en allt hårdare internationell konkurrens. Att skapa förutsättningar för regionerna att utifrån egna förutsättningar skapa tillväxt och utveckla konkurrenskraft har blivit ett viktigt mål inom den svenska regionalpolitiken (Hallin & Lindström, 1998, s. 38 f.).

European Institute of Public Administration (EIPA) har genomfört en studie av hur EU:s medlemsländer samt Norge har organiserat vad som i studien kallas "mellannivån" (the Intermediate Level) mellan den

centrala och lokala förvaltningsnivån. Med mellannivån avses då väsentligen antingen den regionala statliga förvaltningen, direktvalda regionala självstyrelseorgan eller kommunalförbund, eller motsvarande organ för interkommunal samverkan. Enligt EIPA-rapporten (Larsson, T. et al. (eds.) 1999, *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?*) utgör strävan efter att stärka de regionala organen i fråga om ställning, kompetens och resurser en av de mest framträdande aspekterna när det gäller pågående reformering av mellannivån i de studerade länderna. I många enhetsstater, även de som kan betecknas som utpräglad centraliserade, finns en rörelse i riktning mot ökad regionalisering, underbyggd av reformer som syftar till att föra över ett ökat antal uppgifter från central till regional nivå (Larsson et al., 1999b, s. 413).

Exemplet Finland

Ett näraliggande exempel på den tilltagande ambitionen att reformera mellannivån utgör det omfattande reformprogram som har genomförts på regional nivå i Finland, under beteckningen Regionalförvaltning 2000. Inledningsvis bör dock understrykas att Finland har en från de övriga nordiska länderna avvikande linje vad gäller självstyrelseorganens organisering och kompetens. Historiskt sett har Finland föredragit att ha ett stort antal kommuner (452), men inga direktvalda självstyrelseorgan i egentlig mening på regional nivå. I stället har man sedan slutet av 1940-talet satsat på långtgående samverkan mellan kommuner inom ett utvecklat system av kommunalförbund.

Inom ramen för Regionalförvaltning 2000 har bland annat den finländska sjukvårdsorganisationen förändrats; år 1991 slogs något över 100 samkommuner (kommunalförbund) samman till 21 sjukvårdsdistrikt, ansvariga för den specialiserade sjukvården. Året efter ändrades systemet för fördelning av statsbidrag till kommunerna (statsandels-systemet), på ett sätt som har givit kommunerna betydligt ökad frihet. Genom reformen minskade också länsstyrelsens arbete med dessa frågor.

Det finländska regionala reformarbetet har vidare inneburit att 19 nya landskapsförbund har bildats genom sammanslagning av de tidigare frivilliga intressebevakande landskapsförbunden och samkommunerna för regionplanering, vilka var obligatoriska kommunalförbund. Dessa nya kommunalförbund på landskapsnivå har övertagit länsstyrelsens ansvar för den regionala utvecklingen och den fysiska planeringen samt beslut om statliga utvecklingsanslag. De nya landskapsförbunden inrättades fr.o.m. år 1994 (Ståhlberg, 1998, s. 72 f).

Året efter, den 1 mars 1995, kom nästa steg i den regionala reformverksamheten, då 13 statliga regionala miljöcentraler inrättades, vilka bland annat övertog miljöenheterna samt enheterna för plan- och byggnadsväsendet från länsstyrelsen.

Efter dessa reformer hade förutsättningarna för länsstyrelsen radikalt förändrats. Myndighetens uppgifter hade minskat dramatiskt; antalet handlagda ärenden minskade med ungefär två tredjedelar och personalen med cirka 40 procent. De uppgifter som länsstyrelsen hade kvar var tillstånds-, tillsyns- och myndighetsuppgifter (Ståhlberg, 1998, s. 73). Det fanns nu inga uppgifter kvar på länsstyrelsen som innebar direktkontakt med medborgarna (Backman, 1999, s. 28). Detta var bakgrunden till att det 1996 genomfördes en radikal länsreform som innebar att antalet län och antalet länsstyrelser halverades, från 11 till 5 (12 till 6 inklusive Åland).

Länsreformen hade dock inte varit politiskt möjlig att genomföra om den inte också hade innehållit ett andra steg. I detta andra steg tillskapades 15 statliga arbetskrafts- och näringscentraler (TE-centraler) genom att totalt 77 regionala enheter inom detta område slogs samman (Ståhlberg, 1998, s. 74). TE-centralerna övertog det statliga ansvaret för närings- och utvecklingsfrågor.

Det är väl känt att EU-medlemskapet har utgjort en viktig drivkraft i det finländska regionala reformarbetet.

Det förhandlande Europa

Det bör understrykas att EU-medlemskapet inte nödvändigtvis måste innebära en försvagning av nationalstaten. I den svenska regeringens EU-arbete har en viktig strävan varit att återskapa en mer sammanhållen stat, bland annat genom att utarbeta nationella strategier och positioner inför det europeiska förhandlingsarbetet (Jacobsson & Sundström, 1999, s. 7). En intressant iakttagelse, som framkommer i en aktuell studie från EIPA, är emellertid att EU:s federala stater tycks kunna ha ett försteg i detta förhandlingsarbete. I federala stater finns större möjligheter för den regionala och nationella nivån att agera parallellt för att bevaka och stärka nationella, regionala och lokala intressen.³ I enhetsstaterna kanaliseras allt förhandlingsarbete via den nationella nivån – man ”talar med en röst”.

EU-arbetet innebär att förhandlingar och förhandlingslösningar får

³ Det kan noteras att flera federala stater – t.ex. Tyskland, Belgien och Österrike – har utnyttjat möjligheten enligt artikel 146 i EG-fördraget att låta sig representeras i ministerrådet av representanter för delstater eller regionala organ.

en mer framskjuten position på bekostnad av traditionellt beslutsfattande. Genom Romfördraget, EU:s "grundlag", lades grunden för ett styrelseskick där olika aktörer, som intresseorganisationer, företag och regioner, inte bara blir föremål för politisk styrning, utan också aktivt kan delta i den politiska beslutsprocessen. I det europeiska förhandlingsarbetet är således inte staterna ensam aktörer. Beslut i EU föregås av konsultationer, informationsutbyte, lobbying och koalitionsbyggande. På så sätt byggs nätverk upp, vilka också fungerar som förbindelse-länkar mellan de olika politiska nivåerna i systemet; mellan lokal, regional, statlig och överstatlig nivå (Jönsson, 1999, s. 221).

Det förtjänar att påpekas att staterna inte står utanför dessa nätverk. Däremot har staten en annorlunda roll i nätverken, jämfört med vad som traditionellt har varit fallet. I stället för att försöka kontrollera nätverken får man inrikta sig på samverkan. Regeringsrepresentanter ingår på samma villkor som intresseorganisationsrepresentanter och andra aktörer. Forskare menar att det i dag är berättigat att tala om "förhandlingsstaten", som en relevant beskrivning av den moderna statens möjligheter och sätt att agera. Snarare än att göra anspråk på absolut auktoritet inom nationsgränsen och ensamrätt på det utrikespolitiska området utvecklas staterna allt mer mot att bli medlare mellan nationella och internationella intressen, liksom mellan politiska och ekonomiska intressen. Inom EU blir detta särskilt framträdande och där framgår det också att samverkansrollen inbegriper andra aktörer än stater (Jönsson, 1999, s. 223).

Ett utmärkande drag för nätverken inom EU är mängden av aktörer som är involverade. Detta framgår om inte annat av det stora antal organisationer som har upprättat kontor i Bryssel. År 1992 fanns cirka 3 000 organisationer representerade där; totalt sysselsatte de cirka 10 000 personer. Det finns ingen anledning att tro att antalet har minskat sedan dess. Huvudskälet till att alla dessa organisationer söker sig till Bryssel är naturligtvis att de finner att EU ger dem större möjligheter att delta i den politiska beslutsprocessen, än vad som gäller i flertalet andra politiska system (Jönsson, 1999, s. 222).

I demokratiskt styrda system innebär emellertid förskjutningen från beslutsfattande till förhandlingslösningar att de traditionellt öppna arbetsformerna i demokratin tenderar att hamna i konflikt med det behov av slutenhet som kännetecknar förhandlingssystemet. Risken finns att medborgarna förväntas ge legitimitet åt ett visst förhandlingsmandat och inte åt resultatet av förhandlingarna (Karlsson, 1997, s. 151). Vi återkommer till en diskussion om dessa frågor i avsnitt 4.4.

Det enskilda instrument som torde ha betytt mest för att förändra samarbetsmönster och ytterst maktförhållandena på den regionala nivån i Sverige är EG:s strukturfondsprogram. För en utförligare diskussion

om strukturfondsarbetet hänvisas till kapitel 2 (avsnitt 2.10). Genom Enhetsakten (1988) och Maastrichtfördraget (1993) har regionalpolitiken tydligt lyfts fram som en övernationell fråga. Frågor om stödområden och stödnivåer, såväl inom strukturfonderna som för den nationella regionalpolitiken, utgör nu förhandlingsfrågor mellan det enskilda medlemslandet och Europeiska kommissionen. Varje enskilt lands regionalpolitik blir därmed en fråga också för övriga medlemsländer (Hallin & Lindström, 1998, s. 63). Denna utveckling har bidragit till att öka den regionala nivåns betydelse. Även om reformerna delvis kan ses som ett sätt att kompensera nya medlemsländer för en dryg medlemsavgift, utgör grunden för fonderna en strävan att minska polariseringen mellan ekonomiskt starka respektive svaga regioner och att säkra att det europeiska integrationsprojektets förmodade ekonomiska vinster kommer alla medlemsstaternas regioner till del. Utvecklingen har under hela perioden gått mot en mer sammanhållen politik för regional utveckling, grundad bland annat på i partnerskap överenskomna utvecklingsprogram (Hallin & Lindström, 1998, s. 11).

4.4 Decentralisering, internationalisering och regionernas nya roll

4.4.1 Allmänt

I den proposition som ligger till grund för kommitténs arbete konstaterar regeringen att statens roll på den regionala nivån har förändrats. Staten kan inte på samma sätt som tidigare lösa regionala problem med olika ekonomiska bidrag. Enligt regeringen måste utvecklingsarbetet därför mer inriktas på att "stimulera de faktorer och processer som har betydelse för den egna regionens utveckling" (prop. 1996/97:36, s. 40). Vidare understryks att den regionala utvecklingsrollen kommer att kräva mer av samarbete mellan staten, kommuner, landsting, näringsliv, organisationer och EU. Regeringen konstaterar också att EG:s strukturfondsprogram har förändrat förutsättningarna för det regionala utvecklingsarbetet, genom att det i betydande utsträckning har kommit att styra både inriktning och arbetsätt i de berörda regionerna.

Statsvetaren Jörgen Gren beskriver i det här sammanhanget framväxten av en "ny regionalism", som kännetecknas av att regioner uppträder som dynamiska ekonomiska och politiska aktörer med krav som inte alltid överensstämmer med de nationella statliga och inte heller alltid håller sig inom nationella territoriella gränser. Nationsgränserna

förlorar i betydelse när nya samarbetsformer växer fram mellan lokala och regionala aktörer i olika länder (Gren, 1999, s. 22).

När vi talar om regionernas nya roll ligger underförstått i detta att också statens roll har förändrats. Vi har haft anledning att diskutera det förhållandet även tidigare i detta kapitel. Av framställningen framgår att enhetsstatens krav på enhetlighet inom det egna territoriet har blivit allt mer ifrågasatt. Det är möjligt att vi nu befinner oss i en övergångsfas mellan den traditionella enhetsstaten och vad som har betecknats som "nationella allianser". Som vi redovisat ovan kräver emellertid en sådan mer öppen gemenskap inom den enhetsstatliga ramen bl.a. en ökad regional och lokal självständighet.

Att statens roll har förändrats behöver inte nödvändigtvis innebära en försvagning. Ett sådant synsätt bygger ofta på en syn på maktförhållanden som ett nollsummespel, där en förstärkning av den regionala och övernationella nivån motsvaras av en försvagning av den statliga nivån. Utvecklingen torde vara mer komplex än så.

Den förändrade statliga rollen har som utgångspunkt att staten i dag är en institution väl invävd i det omgivande samhället. Staten utgör, såväl nationellt som internationellt, ofta en aktör bland andra. I denna förändrade roll ligger som en allt viktigare uppgift att agera i nätverk och att skapa arenor, där såväl offentliga som privata aktörer kan mötas. De regionala partnerskapen utgör ett exempel på sådana arenor initierade av staten.

En förstärkt regional nivå skall inte i första hand betraktas som en konkurrent till den centrala statliga nivån på den internationella arenan. Som bl.a. EIPA framhåller i sin rapport till kommittén har en förstärkt regional nivå utnyttjats av den centrala statliga nivån som ett konkurrensmedel gentemot andra stater. EIPA konstaterar att det finns en tendens till tävlan mellan staterna när det gäller att tillskapa regioner som har kraft att möta de utmaningar som internationaliseringen ställer.

4.4.2 Nätverkssamhälle och flernivådemokrati

Som vi har haft anledning att framhålla i ett flertal sammanhang i betänkandet skapas politiken i dag allt oftare i komplexa nätverk mellan övernationella, nationella och subnationella nivåer. I ett internationellt perspektiv är det tveksamt om det fortfarande går att tala om ett statscentrerat världssystem; utvecklingen går mot ett mångcentrerat system med ett stort antal självständiga aktörer vars samarbetsmönster varierar såväl över tid som mellan sakområden (Petersson, 1998a, s. 89). Överenskommelser växer fram inom gränsöverskridande nätverk, där repre-

sentanter för offentliga och privata organisationer möts. Agenda 21-överenskommelsen har lyfts fram som ett intressant exempel på denna nya världsordning. Avtalet undertecknades av de enskilda staterna, men frivilligorganisationer spelade en stor roll för tillkomsten av miljöprogrammet. Programmets genomförande är också i stor utsträckning en uppgift för såväl offentliga som frivilliga organisationer på lokal nivå (Petersson, 1998a, s. 89).

Om nätverk

I flera olika sammanhang i betänkandet diskuteras för- och nackdelar med nätverk som en arena för politikskapande och politiskt beslutsfattande. Det är därför berättigat att fråga vad ett nätverk egentligen är.

För det första kan konstateras att nätverken kan vara antingen spontant framvuxna, eller medvetet skapade. Det kanske viktigaste kännetecknet är att det inte finns en formell, sammanhållande struktur mellan de i nätverket ingående aktörerna. I detta skiljer sig nätverket från traditionella organisationer. Nätverken knyts i stället samman genom någon form av ömsesidigt beroende, t.ex. ett behov av politisk samordning. Upphör det ömsesidiga beroendet så kan det förutsättas att också nätverket upplöses. Vidare kan konstateras att eftersom nätverken baseras på frivillighet och har ett minimum av formella regleringar, så är deras förmåga att handla begränsad till de frågor där samtliga ingående aktörers intressen sammanfaller (Fernández, 1999, s. 33 f.).

Nätverkens informella karaktär gör att de, jämfört med traditionella organisationer, å ena sidan har större möjlighet till flexibilitet och snabb anpassning till de krav som omgivningen ställer; å andra sidan är de mer instabila och sårbara. Samarbetsområdena tenderar också att bli mer begränsade, både tids- och omfångsmässigt, eftersom konsensus mellan samtliga medlemmar är nödvändigt. Incitamenten för samarbete inom områden där det inte finns några omedelbara vinster för de deltagande aktörerna är svaga. En formell organisation, t.ex. ett kommunalförbund, har i jämförelse med nätverksorganisationen lättare att, åtminstone temporärt, åsidosätta enskilda medlemmars intressen till förmån för vad som uppfattas som helhetens bästa. I en traditionell organisation har organisationen egna målsättningar och även en viss självständighet. I nätverksorganisationen är förutsättningarna för helhetstänkande och långsiktighet sämre (Fernández, 1999, s. 34 f.).

En kartläggning av kommunal samverkan för tillväxt som Svenska kommunförbundet genomförde hösten 1997/98 visar bl.a. att de flesta

samverkansprojekten i dag bedrivs i mindre reglerade former som nätverk (se även avsnitt 3.2.4).⁴

Statens roll i nätverkssamhället

Det framväxande gränsöverskridande nätverkssamhället har beskrivits som ett hot mot nationalstaten. Dessa transnationella nätverk undergräver statens politiska kontroll och inflytande, såväl när det gäller utvecklingen inom staten som i relationerna mellan stater (Gidlund & Sörlin, 1993, s. 223 f). Klämd mellan internationalisering och decentralisering vittrar nationalstaten bort, har det hävdats.

Det finns dock forskare som anser att detta är ett förenklat synsätt. Det internationella samarbetet i allmänhet, och EU i synnerhet, leder snarast till en ökad efterfrågan på nationalstatliga aktörer, menar exempelvis förvaltningsforskaren Bengt Jacobsson (Jacobsson, 1997, t.ex. s. 7). I det internationella samarbets- och förhandlingsarbetet efterfrågas ständigt en svensk ståndpunkt. På allt fler områden bidrar därmed internationaliseringen till att skapa en nationell politik. Enligt Jacobsson leder internationaliseringen och europeiseringen till att nationalstaten blir ännu viktigare än tidigare, eftersom "allt mellanstatligt samarbete förutsätter att det finns en aktör som står för det svenska" (Jacobsson, 1997, s. 28). Jacobssons resonemang illustrerar också att fördelningen av makt mellan olika nationella och internationella nivåer inte kan ses som ett nollsummespel. Det är inte självklart att internationaliseringen eller decentraliseringen leder till att den centrala nationalstatsnivåns makt minskar (Petersson, 1998a, s. 97). Detta hindrar inte att det kan ske förskjutningar mellan institutionerna på den centrala nivån. Det är en ofta framförd synpunkt att riksdagen har haft svårt att hävda sin ställning i den internationaliserade politiska verkligheten.

Jacobsson pekar på en viktig och ofta förbisedd aspekt av internationaliseringen och det framväxande nätverkssamhället, nämligen att behovet av en statlig aktör kan öka. Likafullt innebär beroendet av aktörers agerande på flera olika nivåer i det politiska systemet ett potentiellt hot mot statens handlingskraft och ytterst dess suveränitet. Ett sätt att hantera detta hot är att agera i olika samsambandskonstellationer, exempelvis i nätverk. EU kan ses som ett exempel på hur stater bemöter hotet mot handlingskraften och suveräniteten genom att skapa övernationella institutioner, där nätverken utgör en viktig komponent. I nät-

⁴ Kartläggningen genomfördes i form av en enkätundersökning till Kommunförbundets länsförbund samt intervjuer med områdessakkunniga på Svenska Kommunförbundet. Kompletterande intervjuer har gjorts med kontaktpersoner för olika samverkansprojekt (Svenska Kommunförbundet, 1998, s. 61).

verken kan staten, eller för den delen också regionen eller kommunen, återta en del av den förlorade handlingskraften, men det sker självfallet på bekostnad av handlingsfriheten.

Flernivådemokratien

Begreppet *multi-level governance*, eller *flernivådemokrati* brukar användas som beteckning för det mångcentrerade flernivåsystem som bl.a. Agenda 21-överenskommelsen utgör ett exempel på.

Självfallet har EU, som en övernationell nivå med en extremt komplex beslutsstruktur, betytt mycket för framväxten av det flerdemokratiska perspektivet. Flernivådemokratien är emellertid inte enbart en föreelse relaterad till det internationella samarbetet. Omvärldsberoendet och komplexiteten i det politiska systemet, också på nationell nivå, ställer allt högre krav på effektivitet och flexibilitet i beslutsfattandet. Det har blivit allt svårare för den centrala statliga nivån att ensam uppfylla de krav som ställs. Flernivådemokrati innebär därför också ett nytt sätt att se på den nationella politiken och de möjligheter och begränsningar som ryms inom denna. Utifrån ett flernivåperspektiv blir funktionsfördelningen mellan nivåerna, med avseende på vem som har huvudansvaret för en viss verksamhet, av mindre betydelse. Verksamhetsansvaret är i dag sällan fördelat på ett tydligt sätt mellan nivåerna; i uppgifter som exempelvis en kommun utför är ofta den regionala och/eller statliga nivån på ett eller annat sätt också involverad (Baldersheim, 1998, s. 252 f.).

Den centrala frågan i ett flernivådemokratiperspektiv är hur en effektiv samordning av en viss uppgift kan åstadkommas när makten är spridd på flera politiska nivåer. I detta perspektiv på styrning utgör subsidiaritetsprincipen och partnerskapsmodellen centrala element. I praktiken kan flernivådemokratien översättas med en form av demokratiskt beslutsfattande som växer fram genom förhandlingar i nätverk. Förhandlingar är också det naturliga sättet att åstadkomma kollektiva beslut i ett system där deltagarna i beslutsprocessen inte är hierarkiskt över- eller underordnade varandra, utan ömsesidigt beroende med såväl gemensamma som motstridiga intressen (Jönsson, 1999, s. 217).

Ansvarsutkrävandet

Att förverkliga ett demokratiskt styrelseskick utifrån en flernivådemokratisk modell är naturligtvis inte oproblematiskt, tvärtom. Möjligheten till ansvarsutkrävande är ett exempel på ett problemområde i ett flerni-

vådemokratiskt system. Att kunna ställa de valda representanterna till svars för de genomförda åtgärderna under en mandatperiod utgör ett grundelement i den representativa demokratin. För att ha en rimlig möjlighet att utkräva ansvar måste medborgarna ha insyn i den politiska beslutsprocessen. Vidare måste beslutsprocessen vara genomskinlig – transparent – i den meningen att det skall kunna gå att uttyda vem som är ansvarig för ett visst beslut. I ett system baserat på förhandlingar är ansvarigheten problematisk. Förhandlingar förs bäst i slutna rum, utan offentlig insyn. Kompromissen, som naturligtvis är ett centralt element i en förhandling, åstadkoms lättast när insynen är begränsad. Ansvar för förhandlingsresultatet delas också mellan deltagarna, vilka alla har fått modifiera sina ursprungliga krav. Full offentlighet gör att förhandlingsdeltagarna lätt låser sig i förutbestämda positioner.

Nätverken bygger också på informalitet och förtrogenhet mellan deltagarna. En ökad öppenhet minskar därvid nätverkens komparativa fördel. I ett förhandlingssystem finns alltid möjligheten att skylla mindre populära resultat av förhandlingen på andra aktörer. För utomstående är det naturligtvis svårt, kanske omöjligt, att i ett sådant system finna den som är ytterst ansvarig för ett visst beslut. Makten tenderar att anonymiseras (Jönsson, 1999, s. 226).

Av en undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete framgår den höga graden av informalitet i arbetet. EU-arbetet sker i mycket stor utsträckning via informella kontakter. Vidare framgår, delvis som en konsekvens av detta arbetssätt, att de förvaltningar som är mycket involverade i EU-arbetet tillskriver offentlighet och insyn liten betydelse (Jacobsson & Sundström, 1999, s. 97).

Ett problem som sammanhänger med ansvarsutkrävandet gäller kongruensen mellan dem som röstar och dem som påverkas av de politiska besluten. I en allt mer internationaliserad politisk verklighet uppstår det allt oftare en diskrepans mellan den territoriellt begränsade ansvarigheten och den geografiska räckvidden av de politiska besluten. I ökad utsträckning påverkas medborgarna av beslut som tagits av andra stater, av andra aktörer, eller som utgör resultat av förhandlingar mellan den egna staten och andra stater eller andra aktörer. Det kan konstateras att den traditionella demokratimodellen, med sin grund i geografisk avskildhet och nationellt självbestämmande, inte ter sig särskilt realistisk utifrån ovanstående diskussion (Jönsson, 1999, s. 227). Nätverksorganiseringen kan här ses som ett försök att överbrygga territoriella och avståndsmässiga hinder. I ett nätverk är territorium och geografiskt avstånd av mindre betydelse.

4.4.3 Regionalt samarbete och regional konkurrens

Utvecklingen mot ökad decentralisering och internationalisering har inneburit framväxten av nya samarbetsformer, såväl inom nationen som på den internationella arenan. Samverkansmönstret mellan kommuner, landsting, länsstyrelser och andra privata och offentliga aktörer tenderar att bli allt mer mångfasetterat. Visserligen varierar samverkansformerna, men tendensen är ändå tydlig: det är samverkansprojekt som drivs i mindre reglerade former som dominerar allt mer. Decentralisering och internationalisering öppnar för dessa mer informella samverkansformer. Utöver detta torde den starka betoningen av lokal och regional tillväxt göra att mer flexibla former för samarbetet ges företräde (Svenska Kommunförbundet, 1998, s. 69).

Det regionala samarbetsmönstret utanför försökslänen redovisas i kapitel 3. Redovisningen är visserligen knappast heltäckande, till detta förändras mönstret allt för snabbt, men ändå ger den en god bild av det intensiva samarbete som växer fram på den regionala nivån. Eftersom redovisningen i kapitel 3 huvudsakligen berör samarbetet mellan regioner i Sverige fokuseras diskussionen i det följande avsnittet på samarbetet mellan regioner i olika länder.

Om transregionalt samarbete

I propositionen om den regionala samhällsorganisationen framhåller regeringen de på olika håll i Europa framväxande nya samarbetsformerna mellan kommuner och mellan regioner som en av de mest intressanta utvecklingstendenserna i dag (prop.1996/97:36, s. 29). I flera av dessa regioner är den administrativa indelningen av underordnad betydelse. För olika verksamheter kan olika geografiska områden ingå i regionen. Flera av regionerna byggs också över nationsgränser. Regeringen konstaterar att de allt starkare regionala samarbetssträvandena som uppstår ur ekonomiska behov sällan är anpassade till de administrativa nationsgränserna. Nationsgränserna förlorar därmed sin betydelse och utbytet mellan näraliggande regioner stimuleras. Det ökande transregionala samarbetet och regionbyggandet har under 1990-talet blivit en viktig komponent i internationaliseringsprocessen.

Expansionen när det gäller gränsöverskridande regionalt samarbete och regionbyggande tog sin början i mitten av 1970-talet. Mellan åren 1975 och 1991 tillkom 38 officiellt accepterade transregionala regioner i Europa (Hallin & Lindström, 1998, s. 46). I Norden har vi under 1990-talet bland annat kunnat se framväxten av det nya Östersjö-

samarbetet, samarbetet i Barentsregionen, samt det omfattande Öresundsprojektet.

Det går att finna flera skäl till den snabba utveckling som äger rum inom det transregionala samarbetet. Fyra större förändringsprocesser har här sagts vara av avgörande betydelse. Det gäller den fördjupade EU-integrationen, den ökade regionaliseringen inom vissa länder, Sovjetimperiets sammanbrott samt utvecklingen mot ett utvidgat EU. Särskilt viktig i sammanhanget torde den fördjupade EU-integrationen vara. Förutom en ökad politisk legitimitet har denna inneburit att större ekonomiska resurser från EU:s budget har kommit gränsöverskridande regionala samarbetsprojekt till del (Hallin & Lindström, 1998, s. 47).

Öresundsregionen

Det för svenskt vidkommande kanske mest aktuella och intressanta exemplet på gränsöverskridande regionalt samarbete är det svensk – danska arbetet med att integrera Öresundsregionen. Öresundsregionen består på den svenska sidan av Region Skåne med cirka 1,1 miljoner invånare och på den danska av Hovedstadsregionen med knappt 1,8 miljoner invånare (*Öresund – en region blir till*, rapport från den danska och svenska regeringen, 1999, s. 11).

Utvecklingen mot att skapa en ny storregionen runt Öresund tog fart på allvar genom beslutet om den fasta förbindelsen över sundet. Genom Öresundsbron skapas en fast förbindelse mellan två storstadsområden med sammanlagt nästan tre miljoner invånare. Utbildningsnivån i regionen är hög och forskningen ligger långt framme inom flera framtidsområden, t.ex. IT, bioteknik och medicin.

Integrationsarbetet över Öresund illustrerar tydligt vad vi tidigare påpekat, nämligen att det inte nödvändigtvis behöver råda en konkurrens mellan regioner och stat. De svenska och danska regeringarna har givit ett starkt stöd till integrationsprocessen. Bland annat genom arbetet inom Öresundskomiteen har det gjorts en omfattande genomgång av regler, rutiner och administration inom ett stort antal politikområden (*Öresund – en region blir till*, 1999). Syftet är att söka eliminera de lagstiftningsmässiga och institutionella hinder för integrationen som finns och att lyfta fram de möjligheter som redan nu finns för ökat samarbete.

De svenska och danska regeringarna har också tillsatt en svensk–dansk styrgrupp för den fortsatta Öresundsintegrationen. Styrgruppen skall ha det samlade ansvaret för att regeringarnas arbete med integrationen drivs framåt och att regeringarna informeras om problem och möjliga lösningar i integrationsarbetet.

Om regional konkurrens

Det internationella samarbete som nationalstaterna allt mer vävs in i gör också de enskilda länderna mer beroende av varandra. Men internationaliseringsprocessen innebär inte enbart ett ökat samarbete. Den kanske tydligaste förändringen på den regionala nivån är att konkurrensen mellan regionerna ökar. Regionberedningen ansåg att det är den regionala konkurrensen som kommer att känneteckna Europa under de närmaste årtiondena (SOU 1995:27, s. 171). Utvecklingen går mot att regionerna försöker mobilisera resurser och kompetens för att i konkurrens med andra regioner, inom och utom landet, hävda den egna regionen (Karlsson, 1997, s. 148).

Regional utveckling har allt mer kommit att inriktas mot att göra regionen attraktiv för investeringar i ett internationellt konkurrensperspektiv. I denna situation bör man vara uppmärksam på att utvecklingen också kan innebära ökade regionala skillnader och intressekonflikter inom landet. Det har också hävdats att det finns en risk att regioner som redan tidigare har haft svårt att attrahera näringslivet, genom den ökade konkurrensen kommer att få det ännu besvärligare. Det bör därför understrykas att regional utveckling inte på något vis är synonymt med regional konkurrens. Vi har ovan pekat på det växande samarbetet mellan regioner och mellan stater för att åstadkomma regional utveckling.

Vidare visar omfattande studier att en inflyttning av företag spelar en mycket obetydlig roll i förnyelsen och tillväxten av näringslivet i regioner. Den helt avgörande rollen spelas av regionens redan existerande och potentiellt nya företag. Regional tillväxt är mer beroende av en bra växtmiljö för företag, t.ex. attraktiv högre utbildning, än förmågan att locka till sig etablerade företag i konkurrens med andra regioner. Enligt en utvärdering av tillväxtavtalen som genomförts av forskare vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping är tillväxten kopplad till funktionella regioner, som lokala arbetsmarknader (LA-regioner⁵), och nätverk av sådana regioner (Blom et al, 1999). Tillväxtstrategier bör därför utvecklas med särskild hänsyn till respektive läns olika LA-regioner. Det kan noteras att i Regionalpolitiska utredningens delbetänkande framhålls på samma sätt de lokala arbetsmarknadernas

⁵ En LA-region utgörs i den svenska kontexten av en grupp av kommuner med gemensam arbetsmarknad. En kommun i en sådan grupp har en hög frekvens av arbetspendling i förhållande till minst en annan kommun i gruppen. Över tid har antalet LA-regioner minskat kraftigt; ungefär en halvering under en trettioårsperiod. Minskningen är ett uttryck för den allt mer långtgående integrationen av kommunernas arbetsmarknader. Landet består i dag av mellan 80–100 LA-regioner (Blom et al, 1999, s. 8 f.).

betydelse för tillväxten (SOU 2000:36). Enligt utredningen är det rimligare att se den svenska utvecklingen som summan av den utveckling som äger rum på varje lokal arbetsmarknad, snarare än något nationellt fenomen som sprids ut över landet (s. 81).

NUTEK menar att det är fel att betrakta regional utveckling som ett nollsummespel, där den ena regionens "vinst" innebär den andra regionens "förlust". Det är, enligt NUTEK, klart rimligare att se förhållandet mellan regionerna som ett "dynamiskt, ömsesidigt beroendeförhållande, där framgång tenderar att föda framgång" (NUTEK, 1999, s. 15).

Nordregio (Nordic Centre for Spatial Development) hävdar i en rapport att konkurrensen mellan regioner är begränsad till ett relativt litet fält av investeringar, vars betydelse för välståndet i regionen är ännu mer begränsat (Nordregio, 1999a, s. 6 ff). Det gäller lokalisering av tillverknings- och andra enheter samt attraktion av fastighetskapital och annat rörligt kapital för direktinvesteringar.

Forskningen visar, enligt Nordregio, att avgörande för en regions utveckling är dess invånares och företags förmåga att utveckla och förbättra sina resurser. Råvaror är i dag lätta att utnyttja över i stort sett hela världen. I detta läge har tillgången till mer speciella resurser blivit allt viktigare och den kanske viktigaste av dessa speciella resurser är tillgången på specifik och tillämpad kunskap. Eftersom kunskap emellertid kan läras och kopieras också av andra blir det av avgörande betydelse att besitta förmågan att ständigt utveckla kunskapen och göra den än mer specifik.

Utifrån ovanstående perspektiv har, enligt Nordregio, den administrativa indelningen begränsad betydelse för regioners förmåga att utvecklas positivt. Att geografiskt utvidga regionen har liten effekt på förmågan att uppgradera kunskapen och generera innovationer. I det här perspektivet har den regionala indelningen möjligtvis betydelse för att skapa förutsättningar för att utveckla regionens system av stödjande institutioner, bl.a. forsknings-, utbildnings- och finansieringsinstitutioner. Det är också väsentligt hur dessa stödjande institutioner fungerar, inte minst de som är politiskt styrda. Organiseringen av de politiskt styrda institutionerna har stor betydelse för om man på politisk väg skall kunna underlätta en dynamisk och välståndsskapande regional utveckling.

Regeringen understryker i budgetpropositionen för år 2000 att den regionala tillväxten inte kan förväntas vara lika stor i alla orter eller regioner. Tillväxt innebär förändring och det är, enligt regeringen, ofrånkomligt att vissa orter växer medan andra går tillbaka. Det är emellertid en fördel för hela landet om utvecklingen är balanserad.

I det här sammanhanget bör tilläggas att tillväxten bygger på en ökad specialisering och att marknadsekonomisk specialisering tenderar

att leda till en allt mer utvecklad geografisk arbetsfördelning. Detta i sin tur innebär nästan alltid någon form av geografisk omstrukturering, där vissa städer, regioner, länder vid en given tidpunkt är vinnare (Hallin & Lindström, 1998, s. 16).

Regeringen framhåller vidare att tillväxten inte heller kan ske på samma sätt i landets alla delar, eftersom olika typer av produktion ställer olika krav och förutsättningarna att möta dessa skiftar. Enligt regeringen måste varje region i första hand bygga sin utveckling på sina egna förutsättningar, något som i sin tur befrämjas av större regional och lokal handlingsfrihet (prop. 1999/2000:1, UO 19, s. 21). Samma syn på den regionala tillväxtens förutsättningar återfinns i regeringens förord till utvärderingsrapporten om tillväxtavtalen från Regeringskansliets granskningsgrupp (Ds 2000:7).

En utpräglad tillväxtorientering förändrar förutsättningarna för politiken på lokal och regional nivå. En regional tillväxtpolitik innebär ökad lokal och regional autonomi och därmed en mer skiftande utveckling lokalt och regionalt (Hallin & Lindström, 1998, s. 20). Av de forskningsresultat som har redovisats ovan framgår att risken för en skadlig konkurrens mellan regionerna är klart överdriven. Regionalt välstånd skapas till största delen genom en dynamisk inomregional utvecklingsprocess, inte i första hand genom att attrahera utomregionala eller internationella investeringar.

4.5 Fokusering på tillväxtpolitiken

4.5.1 Allmänt

I den svenska nationella regionalpolitiken har en utjämning mellan regionerna alltid utgjort ett övergripande mål. Under 1990-talet har emellertid utjämningsmålet kommit att kompletteras av ett allt starkare markerat tillväxtmål. När arbetslöshet och svag ekonomisk utveckling fick en nationell spridning och inte längre var begränsat till enbart vissa regioner ökade förväntningarna på en regional tillväxtpolitik.

I propositionen *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* (prop. 1997/98:62) introducerade regeringen en ny regional näringspolitik. Målet för den nya regionala näringspolitiken är att utifrån de regionala förutsättningarna stimulera till en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed en ökad sysselsättning. Regeringen understryker vikten av att varje region utnyttjar sina förutsättningar och därmed stärker sin konkurrenskraft. Den regionala nä-

ringspolitiken bygger på en förbättrad samordning mellan olika politikområden och sektorer som syftar till att främja tillväxt och sysselsättning.

Regeringen framhåller i budgetpropositionen för år 2000 att samordning och samverkan mellan olika aktörer har blivit allt viktigare. Globaliseringen, den ökade internationella konkurrensen och den snabba tekniska utvecklingen bidrar till detta. Politiken inom ett samhällsområde måste bli mer mottaglig för de förändringskrav som växer fram inom andra områden. Den snabba omställningstakten medför bl.a. att närings-, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken i större utsträckning än tidigare måste ta hänsyn till variationer i de lokala och regionala förutsättningarna (prop. 1999/2000:1, UO 24, s. 21). En utgångspunkt är att det regionala inflytandet över de tillgängliga resurserna skall öka, liksom möjligheterna att använda resurserna mer flexibelt än tidigare. Enligt regeringen behöver varje region ges bättre förutsättningar att stimulera utvecklingen utifrån de ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga förhållanden som kännetecknar den enskilda regionen. En sådan utveckling kan, enligt regeringen, bara ske i nära samverkan mellan en regions olika aktörer och måste därmed i första hand utgå från den lokala och regionala nivån (prop. 1997/98:62, s. 168).

Bakgrunden till den regionala näringspolitikens förändring står att finna i den ökade betydelse som lokala och regionala aktiviteter har fått för att skapa förutsättningar för tillväxt och ekonomisk utveckling. Det finns flera förklaringar till varför denna form av regionalisering äger rum just nu.

En förklaring är att behovet av en mer offensiv tillväxtpolitik tilltog under 1990-talets ekonomiska kris med sammanhängande stora arbetslöshet. Arbetslösheten drabbade hela landet, inklusive storstadsområdena, vilket ledde till slutsatsen att tillväxtpolitiken i princip borde omfatta hela landet och inte enbart vissa särskilt utpekade stödområden.

En annan förklaring sammanhänger med den förda decentraliseringspolitiken. När den politiska, administrativa och ekonomiska styrkan ökar på lokal och regional nivå följer naturligt en vilja att ta på sig ett större ansvar för att skapa regional tillväxt (NUTEK, 1999, s. 13).

En kompletterande förklaring är att näringslivet blivit mer beroende av sin lokala miljö. Onekligen är detta något paradoxalt med tanke på den tilltagande internationaliseringen. För företagen är det emellertid av stor betydelse att det finns tillgång på utbildade personer och att det finns andra aktörer, t.ex. kunder, leverantörer, utbildningsinstitutioner, som kan bidra till att ny kunskap utvecklas samt att det finns ett fungerande stödsystem på regional nivå. Ett stödsystem som förutom utbild-

ning bl.a. består av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, infrastruktur och social service (NUTEK, 1999, s. 13).

Ytterligare en förklaring är att förändringen sammanhänger med influenser från den europeiska utvecklingen i allmänhet och EU i synnerhet. Som vi har redogjort för tidigare i kapitlet har regionerna allmänt sett en starkare ställning i Europa. Genom EU-medlemskapet och arbetet med EG:s strukturfonder har regionerna fått en ökad politisk legitimitet och större ekonomiska resurser till sitt förfogande i det regionala utvecklingsarbetet (NUTEK, 1999, s. 13 f.). I det sammanhanget är det värt att notera att en växande del av de regionalpolitiska insatserna numera knyts till olika typer av gränsöverskridande utvecklingsprogram, t.ex. EG:s Interregprogram (Hallin & Lindström, 1998, s. 39).

När regionerna tillmäts en ökad betydelse för landets ekonomiska utveckling förändras också statens syn på den regionala nivån. Staten får helt naturligt ett ökat intresse för det tillväxtarbete som bedrivs lokalt och regionalt. Som NUTEK konstaterar i en utvärdering av tillväxtavtalen blir den traditionella statliga attityden, där man ser det regionala utvecklingsarbetet som ett välkommet men marginellt tillskott till den nationella ekonomiska politiken, ohållbar i ett läge när den regionala utvecklingspolitiken ses som en av de viktigaste komponenterna i arbetet med att åstadkomma en nationell ekonomisk tillväxt (NUTEK, 1999, s. 15).

4.5.2 Tillväxtavtalen

Av propositionen om den regionala tillväxten framgår tydligt att regionala tillväxtavtal utgör det huvudsakliga instrumentet för att genomföra den regionala näringspolitiken (prop. 1997/98:62). Arbetet med tillväxtavtalen leds i de fyra försökslänen av självstyrelseorganen och i övriga län av länsstyrelsen.

Som framgår av redovisningen i kapitel 2 utgör arbetet med tillväxtavtalen ett nytt sätt att bedriva tillväxt- och sysselsättningsfrämjande politik i Sverige. Utgångspunkten i tillväxtavtalsarbetet är den lokala och regionala nivån. Det är aktörer verksamma på denna nivå som bäst kan bedöma, tillvarata och stärka regionens utvecklingsmöjligheter. De tillväxtavtal som nu har slutits gäller för åren 2000–2002.

I flera av de oberoende utvärderingar som har gjorts understryks att staten har ett stort ansvar för att ett positivt resultat av det fortsatta tillväxtavtalsarbetet uppnås. Bland annat påpekas det att det är viktigt för statens trovärdighet i det här sammanhanget att visa att det finns substans i regionaliseringsstrategin och att de uppfattningar som finns i

flera län att tillväxtavtalen representerar "statlig centralstyrning i ny förpackning" är felaktiga (Ledningskonsulterna, 1999, s. 39).

Den statliga regionala utvecklingspolitiken har genom tillväxtavtalen gått mot en ökad regionalisering. Den lokala och regionala nivån har inom ramen för de regionala tillväxtavtalen fått ett ökat inflytande över den egna regionens utveckling.

Tillväxtavtalen kan tolkas som ett försök att åstadkomma en fungerande kombination av statlig kontroll och regionalt anpassade åtgärder. Det bör dock noteras att statens ledande representant på den regionala nivån – länsstyrelsen – torde vara den viktigaste regionala avtalsparten.

Det bör också noteras att i tillväxtavtalsprocessen likställs länsstyrelse och självstyrelseorgan. Ingenstans har regeringen angivit att självstyrelseorganen skulle ha en annan roll än den som länsstyrelsen har. Ingenstans anges exempelvis att självstyrelseorganen skulle ha ett större ansvar för att demokratiskt förankra arbetet med tillväxtavtalen.

Vidare kan konstateras att villkoren är mycket strikta för användningen av statliga medel i finansieringen av tillväxtavtalen och att de lämnar ett begränsat utrymme för en regional avvikelse från de nationella kriterierna (N1999/2497/IRT).

Tendensen till regionalisering skall således inte överbetonas. Tillväxtavtalen i dess nuvarande form utgör inget instrument för en mer kvalificerad regionalisering av näringspolitiken. Den statliga nivån behåller även fortsättningsvis det övergripande ansvaret.

4.5.3 Partnerskapsmodellen

Regionala partnerskap har kommit att spela en allt viktigare roll i den regionala tillväxtpolitiken. I arbetet med EG:s strukturfonder och de regionala tillväxtavtalen är partnerskapen centrala instrument.

Partnerskap kan definieras som en form av samverkan på frivillig grund mellan aktörer som i andra sammanhang kan ha mer eller mindre skilda syften och verksamheter, men som i partnerskapen enas om vissa gemensamma mål och strategier för att nå dessa (Elander, 1999, s. 327, jfr Hallin, 2000, s. 18 f). De saknar genomgående formella beslutsbefogenheter och är inte rättsligt reglerade. I EU-sammanhang definieras partnerskap som en vertikal och horisontell samverkan mellan EU, medlemsstaten och regionala partner inom strukturfondsprogrammen.

Partnerskapen är ingen svensk innovation. Visserligen har det alltid förekommit en informell samverkan mellan olika aktörer, som skulle kunna betecknas som en form av partnerskap. Det samarbete som har förekommit på arbetsmarknadsområdet, där breda och principiella överenskommelser har slutits mellan företrädare för politiskt valda för-

samlingar och arbetsmarknadens parter, är ett exempel på ett sådant partnerskapsliknande samarbete. Partnerskap i den modell vi här talar om är emellertid en senare internationell företeelse. För svenskt vidkommande har arbetet med EG:s strukturfonder varit särskilt viktigt i detta sammanhang.

I ett vidare politiskt sammanhang kan den allt flitigare förekomsten av partnerskap ses som ett inslag i en utveckling som har inneburit en utveckling bort från en mer linjär styrningsmodell i riktning mot en politik som utformas i ett samspel mellan olika aktörer i nätverk; nätverk som växer fram såväl mellan som inom staterna (en utveckling som vi närmare har beskrivit i avsnitt 4.4).

Ett antal fördelar med partnerskapen brukar framhållas. Bland annat kan partnerskapen bidra till att åstadkomma samordning; de kan sprida riskerna med ett projekt bland flera deltagare; de kan bidra till att genom en direkt kommunikation övertyga andra parter om fördelarna med ett visst agerande och de kan bidra till samförstånd mellan aktörer med mer eller mindre motstående intressen (Elander, 1999, s. 334). Med andra ord minskar risken för revirstrider och dubbelarbete och i stället växer nätverk och nya kontaktvägar fram.

Den växande internationaliseringen, den allt hårdare konkurrensen och svårigheter för offentliga organisationer att såväl fullfölja tidigare åtaganden som att ta på sig nya sådana inom det regionalpolitiska området, har inneburit att kommuner och regioner har tvingats bli mer aktiva i sökandet efter investeringar och arbetstillfällen. Tillväxtpolitiken har kommit i centrum för det politiska intresset. Det är i detta sammanhang som partnerskapsmodellen, där såväl offentliga som privata aktörer medverkar, har blivit ett populärt politiskt instrument.

Ett genomgående tema i kommitténs utvärdering av försöken med vidgad regional självstyrelse är att beakta såväl demokrati- som effektivitetsaspekterna i olika avseenden. I effektivitetshänseende tycks partnerskapen ofta ha varit av positiv betydelse (Elander, 1999, s. 339). Ideologin runt partnerskapen bygger också på tanken att flertalet vinner och få har något att förlora på ett brett samarbete mellan olika aktörer och intressen.

Mer problematisk är demokratiaspekten. En mer eller mindre tillfälligt konstruerad församling får till uppgift att, t.ex. när det gäller EG:s strukturfonder, implementera en viss politik. Visserligen representerar deltagarna i partnerskapen i flertalet fall politiska organ, företag, eller intresseorganisationer av olika slag, men det förekommer också att personer deltar enbart som "privatpersoner", eller möjligtvis som representanter för en viss yrkesgrupp. Av en undersökning bland annat baserad på intervjuer med representanter i tillväxtavtalens partnerskap i ett antal län, framgår bristen på tydlighet när det gäller repre-

sentativiteten. Företrädare för kommuner och landsting/regionala självstyrelseorgan har sällan eller aldrig några formella uppdrag eller mandat. Vidare saknas oftast former för återrapportering och förankring av överenskommelser som gjorts i partnerskapen (Olsson, 2000a, s. 43).

Det finns således vissa frågetecken när det gäller partnerskapens representativitet. Det finns också en risk att förslagen från denna församling kommer i konflikt med de prioriteringar som tidigare gjorts av de förtroendevalda på nationell, regional och lokal nivå.

Självfallet bör ingen av aktörerna i de här aktuella partnerskapen vara diskvalificerad från att försöka påverka den politiska processen. För politiker och offentliganställda tjänstemän är detta en normal uppgift. Även för representanter för privata företag, intresseorganisationer och andra grupper i samhället är det fullt legitimt att försöka påverka politiken. Problemet uppstår om partnerskapen fattar politiska beslut som rimligtvis borde vara förbehållna de folkvalda församlingarna. Det finns här en uppenbar risk att vissa, oftast redan tidigare inflytelserika grupper, får en "gräddfil" till det politiska beslutsfattandet. Det är oundvikligt i det här sammanhanget att göra den reflexionen att partnerskapen delvis tycks innebära en återkomst för den svenska varianten av korporatism.

Åtminstone inom de regionala partnerskap som har etablerats i tillväxtavtalsarbetet är det de redan tidigare starka aktörerna som dominerar och som har möjlighet att utnyttja partnerskapets fördelar. Detta är knappast förvånande. I partnerskapsarbetet är det viktigt för de deltagande att själva kunna bidra med något; pengar, kunskap eller andra resurser. Möjlighet till medfinansiering är viktigare än demokratisk legitimitet. Partnerskapen tenderar därmed att skiftas i en inre styrande krets av starka aktörer med resurser och en yttre krets där förhandlingsresultaten förankras. I en intervjuundersökning bekräftar också aktörer utan egna resurser att bidra med, att de saknar inflytande i partnerskapen (Olsson, 2000a, s. 44).

Det bör dock understrykas att partnerskapen inte nödvändigtvis behöver utgöra ett redskap för redan inflytelserika grupper. Partnerskapen skulle kunna utgöra ett sätt för olika, tidigare svagt representerade, medborgargrupper att uppnå ett politiskt inflytande. Det har också hävdats att partnerskapen, t.ex. inom tillväxtavtalsarbetet, har fördjupat demokratin genom att fler parter än tidigare involverats i det samhälleliga beslutsfattandet (Olsson, 2000a, s. 44). Indirekt kan partnerskapen också bidra till att ett område "politiserar". När det gäller exempelvis tillväxtavtalen har en tidigare starkt tjänstemannadominerad process genom partnerskapen fått ett större inslag av politiska företrädare för de folkvalda organen på lokal och regional nivå. I det här sammanhanget har den iakttagelsen gjorts att det regionala självstyrelseorganet

i jämförelse med länsstyrelsen har större legitimitet att leda det regionala partnerskapet. Detta i kraft av den demokratiska förankringen (Olsson, 2000a, s. 52).

En framväxt av ett stort antal partnerskap på olika nivåer i samhället kan, åtminstone teoretiskt, innebära ett mer pluralistiskt och mer självreglerande samhälle. En konsekvens av detta är emellertid att staten och allmänintresset minskar i betydelse (Elander, 1999, s. 351).

Det bör noteras att regeringen i ett svar på en skrivelse från SydSam, med anledning av några faktorer som organisationen finner viktiga i det fortsatta arbetet med tillväxtavtalen, har understrukt att det är en självklar utgångspunkt att partnerskapen inte får åsidosätta eller ersätta etablerade demokratiska beslutsprocesser. Regeringen anser att det är viktigt att partnerskapens roll i förhållande till etablerade demokratiska beslutsprocesser diskuteras regionalt (N1999/10571-IRT).

Ett tungt argument mot partnerskapsmodellen som ett redskap i den politiska beslutsprocessen är svårigheten att utkräva politiskt ansvar (se även avsnitt 4.4). När en viss politik utformas i ett partnerskap är det svårt, ibland omöjligt, att utpeka en enskild institution eller organisation som huvudansvarig. Ansvaret delas mellan ett antal olika aktörer, såväl offentliga som privata, och tenderar därmed att upplösas. Ansvaret blir så diffust att någon reellt ansvarig inte går att urskilja. Med partnerskapen följer en risk att växande områden av politiken undandras en viktig demokratisk komponent – möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande (Elander, 1999, s. 334).

Å andra sidan kan det hävdas att den typ av informell samordning och informella överenskommelser som partnerskapsprocessen innebär alltid har förekommit och är nödvändig om man överhuvudtaget skall kunna komma överens över organisations- och sektorsgränser. Partnerskapen har snarast inneburit att en tidigare helt dold process gjorts synlig.

Vidare kan olika former av nätverk, däribland partnerskap, vara ett sätt att åtminstone försöka åstadkomma en möjlighet till ansvarsutkrävande när allt fler frågor är av gränsöverskridande, icke territoriell, natur och många ansvarsområden överlappar varandra. Idealt skall detta då ske i ett partnerskap som inbegriper alla de i sammanhanget relevanta aktörerna, vilka möts på en jämlik grund (Elander, 1999, s. 356).

Som framgår av ovanstående diskussion finns det många synpunkter på partnerskapsmodellens eventuella för- och nackdelar. Fortfarande saknas emellertid i stor utsträckning empiriska studier av hur modellen fungerar i praktiken. Antagandet att partnerskap är en framgångsrik

form för utvecklingsarbete är därmed ännu obevisat (Westholm, 2000, s. 5).

Sammanfattningsvis är en rimlig utgångspunkt för en utvärdering av partnerskapen att varje partnerskap måste bedömas individuellt, utifrån sina egna förutsättningar. De positiva och negativa aspekter av partnerskapsmodellen som har redovisats ovan kan vara mer eller mindre framträdande i det enskilda partnerskapet; det är upp till den som skall utvärdera ett partnerskap att rätt bedöma dess kvalitet. I det sammanhanget finns ett antal frågor som är särskilt viktiga att få besvarade, bland annat dessa:

- Vilka aktörer ingår i partnerskapet och vilka intressen representerar de?
- Vilka mål och/eller strategier formuleras i partnerskapet?
- Hur förhåller sig dessa mål till de mål som har formulerats i folkvalda organ på såväl nationell, som regional och lokal nivå?
- I vilken utsträckning är grupper utanför de traditionellt mer inflytelserika grupperna representerade i partnerskapen?
- Vilka möjligheter ger partnerskapen för utkrävande av demokratiskt ansvar (Elander, 1999, s. 354)?

5 Uppgiftsfördelning och geografisk indelning

5.1 Inledning

I detta kapitel diskuteras och redovisas uppgiftsfördelning och geografisk indelning på den regionala nivån. Fokus ligger på i det här sammanhanget viktigare sakområden. Kapitlet inleds med en redovisning av de principer som kan urskiljas för uppgiftsfördelningen mellan stat och lokala och regionala självstyrelseorgan. I det därefter följande avsnittet (5.3) redovisas uppgiftsfördelningen när det gäller verksamheter som anknyter till den regionala utvecklingen mer i detalj. I kapitlets två avslutande avsnitt är det statens verksamhet som står i fokus. Först redovisas den statliga uppgiftsfördelningen, med särskild inriktning på den regionala nivån och länsstyrelsens roll, och därefter den geografiska indelningen av statens verksamhet inom vissa viktigare sakområden.

En första utgångspunkt för en diskussion om uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå är att en sådan fördelning är nödvändig. Det vill säga att den centrala statliga nivån inte klarar av att själv ombesörja alla de uppgifter som krävs för att den beslutade politiken i alla dess aspekter skall kunna genomföras. Att så är fallet i dagens svenska samhälle torde ingen betvivla. En sådan nödvändig fördelning mellan nivåerna säger emellertid inget om behovet av en lokal och regional självstyrelse. Uppgifterna skulle kunna utföras av en lokal eller regional statlig myndighet.

En ytterligare utgångspunkt för en diskussion om uppgiftsfördelningen är därför att det i samhället finns ett grundläggande samförstånd om behovet av maktindelning mellan politiska nivåer. I Sverige är den kommunala självstyrelsen grundlagsfäst. Redan i regeringsformens första kapitelns första paragraf stadgas att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse på lokal och regional nivå. Det bör dock understrykas att i den svenska enhetsstaten, till skillnad från federala system, inte finns någon konstitutionellt grundad maktindelning mellan

staten och dess lokala och regionala delar. Rent formellt har således centralmakten befogenhet att uttrycka en politisk vilja inom alla sakområden, oavsett på vilken nivå ansvaret ligger.

5.2 Principer för uppgiftsfördelningen mellan stat och lokala och regionala självstyrelseorgan

5.2.1 Subsidiaritet som övergripande princip

Kommittén konstaterar i sitt delbetänkande att uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting inte är en gång för alla given, utan att den förändras över tid genom en anpassning till samhällsutvecklingen och till rådande förhållanden inom respektive sakområde. I stor utsträckning har uppgiftsfördelningen därmed kommit att grundas på praktiska överväganden. Som kommittén har framhållit i ett flertal sammanhang bör dock en principiell utgångspunkt vid prövningen av huvudmannaskapet för en viss offentlig uppgift vara att pröva huruvida uppgiften gagnas av att beslutsfattandet sker nära medborgarna, så att lokala och regionala hänsyn kan vägas in i besluten.

Kommitténs uppfattning i detta sammanhang ansluter nära till den s.k. subsidiaritetsprincipen, vilken kommit att stå för att de politiska besluten skall fattas, och uppgifter skötas, på den nivå närmast medborgarna där det är mest ändamålsenligt. I praktiken innebär subsidiaritetsprincipen att det som sköts effektivt lokalt också skall skötas där; i andra hand, om administrativa, ekonomiska, befolkningsmässiga etc. förhållanden nödvändiggör detta, förs uppgifterna till den regionala nivån. Den centrala nivån utgör det sista alternativet. Statliga centrala myndigheter skall därmed främst handlägga sådana uppgifter som med hänsyn till sin karaktär eller geografiska räckvidd inte lämpar sig för den regionala eller lokala självstyrelsen (SOU 1996:129, s. 198).

I subsidiaritetstanken ligger också att de närmast berörda skall ha så stort inflytande över den aktuella uppgiftens handhavande som möjligt. Detta har vanligtvis tolkats som att det, utöver den rent geografiska dimensionen, krävs en politisk legitimering i form av val till ett lokalt eller regionalt självstyrelseorgan. Geografiskt är det annars ingen skillnad om en verksamhet utförs lokalt eller regionalt av en statlig myndighet eller av ett självstyrelseorgan.

Subsidiaritetsprincipen innebär emellertid inte att riksdag och regering avhänder sig möjligheten att politiskt styra landet. I enlighet med principen är det nämligen den högsta nivån inom den politiska gemenskapen som avgör var den mest ändamålsenliga hanteringen av ett ärende skall ske. I praktiken har också uppgiftsfördelningen mellan de olika samhällsnivåerna skett betydligt mindre sofistikerat än med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen. Uppgiftsfördelningen har oftast sin grund i vid olika tillfällen gjorda praktiska överväganden.

5.2.2 Principer och argument

Inledning

Ett återkommande tema när den lokala och regionala samhällsförvaltningen diskuteras är hur bästa möjliga balans kan åstadkommas mellan statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande i landets alla delar och för att garantera att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar oavsett var de bor samt kommuners och regioners frihet och ansvar att själva formulera målen för sin verksamhet. Detta är komplicerade avvägningar, där någon en gång för alla given optimal balans naturligtvis inte står att finna i ett samhälle som ekonomiskt, socialt och värderingsmässigt ständigt befinner sig i rörelse.

Som påpekats fastslås redan i regeringsformens (RF) första paragraf att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsklick och genom kommunal självstyrelse. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommuner/landsting regleras däremot inte på annat sätt i RF än att det föreskrivs att kommunernas åligganden och befogenheter skall meddelas i lag. I förarbetena till RF framhålls vad gäller ansvarsfördelningen att förhållandet mellan staten och den kommunala självstyrelsen präglas av en helhets-syn där staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål (prop. 1973:90). Enligt lagmotiven anses det, med denna utgångspunkt, varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser runt en kommunal självstyrelsessektor. I stället hävdas det att arbets- och befogenhetsfördelningen i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

I följande avsnitt görs ett försök att sortera och systematisera de principer och argument som anförs när uppgiftsfördelningen mellan stat och lokala och regionala självstyrelseorgan diskuteras. Avsnittet

inleds med en redovisning av principer och argument för ett statligt ansvarstagande. I avsnittets andra del görs motsvarande systematisering när det gäller lokala och regionala självstyrelseorgan.

Principer och argument för ett statligt ansvar

Genomslag för nationella mål och garanti för likvärdiga förutsättningar

Som kommittén påpekar i sitt delbetänkande innebär ett accepterande av mångfald och variation på den regionala nivån och en fortsatt decentraliseringspolitik, inte att staten abdikerar. Staten har det övergripande ansvaret för att ställa upp mål för verksamheten. En viktig principiell utgångspunkt för uppgiftsfördelningen, särskilt sett i ett demokratiskt perspektiv, är att dessa nationella mål får genomslag i den förda politiken. Det övergripande ansvaret för att de mål som anges i den nationella politiken genomförs i landets alla delar vilar även fortsättningsvis på staten.

De nationella målen förverkligande sammanhänger ofta med ambitionen att garantera en likvärdig och balanserad utveckling och likvärdiga förhållanden i hela landet, bland annat med avseende på utbildning och samhällsservice för medborgarna. Det har också angivits som ett starkt statligt intresse att garantera medborgarna samma möjligheter till en god miljö i olika landsändar (SIR-rapporten, 2000). Ambitionen att skapa likvärdighet utgör ett centralt argument för statlig styrning och ansvarstagande.

En mycket viktig nationell uppgift i sammanhanget anses vara den centralt beslutade regionalpolitiska omfördelningen av resurser till landets olika delar, i syfte att garantera en rimlig utjämning av skillnaderna i förutsättningar. När det gäller användningen av dessa resurser är det sedan de lokala och regionala behoven och förutsättningarna som styr. I den nationella politikens genomförandeled har de kommunala självstyrelseorganen fått möjlighet att delta i ökad utsträckning.

Den decentraliseringspolitik som har förts under de senaste decennierna har inneburit att regeringen har övergått från en direkt till en mer indirekt styrning. Den förändrade styrningen innebär att kraven på statsmakternas kontrollinstrument, såsom tillsyn, uppföljning och utvärdering, ökar. Utan en fungerande kontroll riskerar riksdagens och regeringens styrförmåga att urholkas och det blir svårare att fullfölja en politik med inriktningen att skapa likvärdiga förhållanden i hela landet.

Behov av enhetlig ledning och nationell överblick

En princip för ett statligt ansvar, som bland annat framhålls i propositionen om den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36, s. 32), är att för verksamheter som har en given anknytning till hela riket och där det behövs ett centraliserat beslutsfattande och en enhetlig ledning, bör ansvaret ligga på statliga myndigheter. Hit hör uppgifter som militärt försvar, säkerhetspolitik och övrig utrikespolitik, men också verksamheter som kräver överblick över hela landet och som uttrycker en nationell syn på t.ex. hur stora kommunikationsstråk – vägar, järnvägar, teleförbindelser – bör utformas (jfr SOU 1968:47, s. 193 ff). Vidare kan till denna kategori föras det överordnade ansvaret för samhällsekonomin, särskilt för stabiliseringspolitiken i vid mening (SOU 1991:98). Det är utifrån ett statligt perspektiv viktigt att få en bra balans mellan tillgång och användning av de samlade resurserna i ekonomin. Det framhålls som ett starkt statligt intresse att de samlade finansiella resurser som staten avsätter används på ett ändamålsenligt sätt (SIR-rapporten, 2000, s. 2 f).

När det gäller ovanstående kategori av statliga verksamheter med behov av centraliserat beslutsfattande och enhetlig ledning kan det, enligt regeringen, ändå finnas behov av en decentralisering av själva verksamheterna (utföraransvaret). På försvarets område är detta en självklarhet. Ser vi till exemplet med vägar, järnvägar och teleförbindelser menar regeringen att det är möjligt att öka den andel av resurserna inom dessa områden som har en regional anknytning och där beslutet också kan fattas av en demokratisk församling på regional nivå (prop. 1996/97:36, s. 32 f).

Enhetlig tillämpning av regler och rättssäkerhet

Principiellt brukar statligt ansvarstagande anses vara att föredra när enhetlig tillämpning av gällande regler utgör ett centralt värde i sammanhanget, t.ex. när det gäller rättsvård, fiskala angelägenheter och delar av välfärdspolitiken.

Den mellandepartementala arbetsgrupp (SIR-gruppen) som har haft till uppgift att kartlägga det statliga intresset på regional nivå, framhåller rättssäkerheten som ett av de viktigaste statliga intressena (SIR-rapporten, 2000, s. 2 f). Rättstryggheten utgör ett fundament för förvaltningen och skall säkra att den enskilde medborgaren får en behandling som överensstämmer med regelverkens intentioner. Under efterkrigstiden har det varit en tydlig utvecklingslinje att uppgifter av rättsvärdande karaktär har behållits eller förts över till statligt huvud-

mannaskap. Exempelvis har polis- och åklagarmyndigheterna förstatligats under denna period. Det är, enligt regeringen, en principiell bedömning att polis, åklagarväsende, domstolar, tull-, skatte- och exekutionsväsende bör vara statliga verksamheter (prop. 1996/97:36, s. 32). Inom dessa områden är kraven på likformighet mycket starka och utrymmet för lokala och regionala anpassningar är mycket litet eller obefintligt. Däremot är en långt driven decentralisering inom staten vanlig och nödvändig av serviceskäl.

När det gäller välfärdspolitiken hanteras lämpligen generella välfärdssystem av socialförsäkringskaraktär på statlig nivå. I övrigt har staten och de lokala och regionala självstyrelseorganen ett gemensamt ansvar när det gäller välfärdspolitiken.

Med anknytning till de regionala utvecklingsfrågorna finns också inom närings- och sysselsättningsområdet ett antal generellt verkande styrmedel, t.ex. i form av regleringar på arbetsrätts- och skatteområdet. Dessa har setts som en självklar del i ett nationellt ansvar och ingår som en del i den centralt beslutade nationella politiken. I propositionen om den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) framhåller regeringen dock att utvecklingen mot en ökad samverkan mellan staten och den kommunala självstyrelsen bör få ytterligare konkreta uttryck inom bland annat dessa områden. Det bör emellertid understrykas att staten inom dessa områden behåller det övergripande ansvaret för politikens inriktning.

Regeringen framhåller vidare i propositionen om den regionala samhällsorganisationen, att det är statligt ansvar att säkra en samordning av offentlig verksamhet som kan tillgodose "samhällets helhetssyn" (prop. 1996/97:36, s. 33 f). Även SIR-gruppen understryker att ett statligt ansvarstagande behövs för att åstadkomma ett helhetsperspektiv på den offentliga förvaltningen. Staten måste ta ett ansvar för att säkra en samordning av sin egen verksamhet och för att tillgodose behovet av att väga ihop olika uppfattningar (SIR-rapporten, 2000, s. 2 f). Härav följer också ett krav på att uppträda på ett enhetligt sätt i hela landet. Det är, enligt regeringen, viktigt för att decentraliseringspolitiken skall kunna fortsätta, att det finns en sammanhållen och kompetent statlig organisation på regional nivå med ansvar för tillsyn, rättstillämpning, uppföljning och utvärdering (prop. 1996/97:36). Organisatoriskt är detta uppgifter som staten huvudsakligen har anförtrott länsstyrelsen.

Av ovanstående redovisning framgår att staten generellt sett har ett övergripande ansvar för att skydda medborgarnas liv, hälsa och sociala trygghet samt att garantera rättssäkerheten. I detta ligger också ansvaret för att medborgarnas grundläggande rättigheter inte kränks av vare sig centrala, regionala eller lokala organ (SOU 1996:129, s. 187).

Särskilda styrningsbehov

Som Regionberedningen påpekar står den statliga lokala och regionala förvaltningen i ett något annorlunda styrningsförhållande till regeringen och till centrala statliga myndigheter, jämfört med vad som gäller för kommuner och landsting (SOU 1995:27, s. 193). Den statliga budgetprocessen skiljer sig från den kommunala och den statliga myndighetshierarkin ger andra och mer direkta möjligheter till styrning. Om regeringen exempelvis vill spara eller ändra prioriteringen i en verksamhet är det lättare att åstadkomma sådana förändringar för statliga myndigheter än för de lokala och regionala självstyrelseorganen.¹ Anser regeringen att sådana styrbehov är särskilt viktiga inom ett visst verksamhetsområde talar mycket för att ansvaret i så fall bör läggas på statliga myndigheter. Det har exempelvis inom delar av miljö- och resurspolitiken uttalats att det finns ett starkt nationellt intresse av att åstadkomma en styrning som innebär en avvägning mellan kortsiktiga och långsiktiga hänsyn (SIR-rapporten, 2000, s. 2 f).

Principer och argument för lokal och regional självstyrelse*Variation och anpassning*

Det har anförts som ett argument för kommunal och regional självstyrelse att den ger förutsättningar för jämförelsevis större flexibilitet och bättre anpassningsförmåga i förhållande till de behov av offentliga åtgärder som kan finnas. Särskilt brukar framhållas vikten av att de lokala och regionala självstyrelseorganen har större möjligheter än den centrala statliga nivån att tillhandahålla tjänster samt samordna och avväga resurser utifrån de behov som lättast kan bedömas lokalt och regionalt.

Att verksamheter, där behovet av central ledning, enhetlighet och likformighet i handläggningen är av avgörande betydelse, anses mer lämpade att hanteras av staten har redan konstaterats. Utifrån det omvända perspektivet skulle kunna anföras att verksamheter där statliga lokala och regionala organ har en betydande rörelsefrihet kan vara mer lämpliga att sätta under ett direkt lokalt eller regionalt politiskt ansvar,

¹ Det bör dock noteras att staten under senare år visat en ökad benägenhet till detaljstyrning av den kommunala sektorns ekonomiska förhållanden, t.ex. genom skattestopp, reducering av inkomster till följd av skattehöjningar och förbudet att sälja ut viss egendom i form av fastighetsbolag.

genom att de överförs till kommunala självstyrelseorgan (SOU 1968:47, s. 212). Särskilt om det finns ett uttalat behov av variation och anpassning i en viss verksamhet brukar detta framhållas som ett argument för att lägga ansvaret för verksamheten på lokala eller regionala självstyrelseorgan. Kommunala självstyrelseorgan står för en mångfald av olika modeller och skilda lösningar när det gäller handhavandet av det offentliga uppdraget. Som Regionberedningen påpekar kan det därför vara lämpligt att statsmakterna, när huvudmannaskapet för en viss uppgift fastställs, tydliggör vilka variationer i genomförandet som kan accepteras utifrån de nationellt uppställda målen (SOU 1995:27, s. 185 ff). Om man från statsmakternas sida vill decentralisera en viss verksamhet bör man vara klar över att ett till lokala och regionala självstyrelseorgan decentraliserat utförande innebär variationer.

Allmänt gäller också att uppgifter där ett stort mått av subjektivitet är nödvändigt har ansetts lämpliga att överlåta på kommunala självstyrelseorgan. På så sätt möjliggörs direkt politiskt inflytande och ansvarsutkrävande. Här avses således verksamheter där de lokala förhållandena i det enskilda fallet är av avgörande betydelse (SOU 1968:47, s. 197). En principiell synpunkt som ofta brukar framföras i det sammanhanget är att det politiska ansvaret gentemot medborgarna för en viss uppgift också bör följas av ett ansvar för finansieringen av uppgiften i fråga (SOU 1995:27, s. 195).

Här kan det finnas anledning att uppmärksamma distinktionen mellan uppgifter och ansvar. Sett ur ett självstyrelseorgans perspektiv kan det vara väl så viktigt att få en minskad reglering av och ett större eget ansvar för verksamheter som man redan har kompetens att sköta, som att åta sig nya uppgifter. Som har framgått av den tidigare framställningen anses överhuvudtaget inte verksamheter som förutsätter en omfattande central styrning och reglering vara särskilt lämpade för den lokala och regionala självstyrelsen.

Kravet på närhet, kontakt och dialog, liksom behovet av lokala och regionala anpassningar, har också givit de lokala och regionala självstyrelseorganen en mycket viktig roll när det gäller genomförandet av olika välfärdsuppgifter. De kommunala självstyrelseorganen har det praktiska ansvaret för de välfärdsuppgifter som riktar sig direkt till medborgarna, t.ex. i form av utbildning, barnomsorg, äldreomsorg, socialtjänst samt hälso- och sjukvård och tandvård. Under efterkrigstiden har utvecklingen också gått mot ett ökat kommunalt ansvar för sådana välfärdsuppgifter.

Som grundläggande uppgifter för de kommunala självstyrelseorganen i övrigt betraktas verksamheter som avser teknisk service som vatten, avlopp, gator, renhållning och energi. Andra exempel på kommunala uppgifter är fysisk planering, miljö- och hälsoskydd samt rädd-

ningstjänsten. Under senare tid har också kommunerna från länsstyrelsen bl.a. övertagit uppgifter när det gäller miljötillsyn, beredskapsplanering, serveringstillstånd och livsmedelskontroll.² Ovan nämnda uppgifter är reglerade i särskild lagstiftning. Rent definitionsmässigt tillhör givetvis också de uppgifter som de kommunala självstyrelseorganen åtagit sig med stöd av kommunallagens allmänna kompetensregel självstyrelseorganens ansvarsområden. Dit hör exempelvis fritids- och kulturverksamhet och industriell verksamhet.

Det kan tyckas självklart, men förtjänar ändå att påpekas, att en decentralisering av statliga uppgifter till lokala och regionala självstyrelseorgan innebär att denna verksamhet inte kan påverkas av medborgarna i andra delar av landet. Av detta följer att de kommunala självstyrelseorganens uppgifter inte bör ha en räckvidd som går utöver det geografiska område där beslutsbefogenheten utövas. Men även det nationella intresset kan vara utpräglat lokalt till sin karaktär; det nationella intresset – riksintresset – behöver inte geografiskt omfatta hela landet (SOU 1995:27, s. 186).

Effektiv resursanvändning och demokratisk förankring

Ett argument som brukar anföras för att lägga ansvaret för en viss verksamhet på lokala eller regionala självstyrelseorgan är att det är en effektivare resursanvändning att utnyttja redan befintliga lokala eller regionala mänskliga och materiella resurser för genomförandet av statliga beslut, jämfört med att bygga upp en ny statlig organisation för ändamålet. Detta argument har blivit viktigare efterhand som kommuners och landstings administrativa och kompetensmässiga styrka har växt.

Av särskilt intresse för kommittén är de regionala utvecklingsuppgifterna. En principiell syn på ansvarsfördelningen när det gäller dessa uppgifter, som bland annat framförs av Regionberedningen, är att de regionala utvecklingsuppgifterna är väl lämpade för den regionala självstyrelsen (SOU 1995:27, s. 181 ff). Såväl demokrati- som effektivitetsskäl anføres som argument för en sådan uppgiftsfördelning. Med avseende på effektiviteten framhålls särskilt möjligheten till samordning och kraftsamling av olika insatser på den regionala nivån. På så sätt ökar det demokratiska inflytandet över frågor som är viktiga för den regionala utvecklingen. Regeringen har också funnit en förändrad

² I en utredning från Livsmedelsverket föreslås dock att Livsmedelsverket tar över ansvaret för all livsmedelstillsyn i landet genom ett antal regionala enheter.

uppgiftsfördelning på detta område värd att pröva genom den försöksverksamhet som vår kommitté har haft till uppgift att utvärdera.

I den proposition som ligger till grund för försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning har regeringen därvidlag särskilt tagit fasta på demokratiargumenten (prop.1996/97:36). I propositionen uttrycks detta som att huvudsyftet med försöksverksamheten är att "utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret" (s. 31). Det bör dock noteras att de nya regionala självstyrelseorganen enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete (1998:34) beskrivs som en parallell organisationsform till länsstyrelsen. Här tas således ingen särskild hänsyn till att regionala självstyrelseorgan är demokratiskt förankrade organisationer på regional nivå.

När det gäller uppgiftsfördelningen framhöll kommittén i sitt delbetänkande nödvändigheten av att de regionala självstyrelseorganen utrustas med relevant beslutskompetens. Det finns en uppenbar risk för besvikelse bland medborgarna om det skapas stora förväntningar på de regionala självstyrelseorganens förmåga att lösa samhällsproblem, samtidigt som självstyrelseorganet saknar effektiva instrument för att lösa de aktuella uppgifterna. Även en demokratiskt förankrad organisation kan uppfattas som "skendemokratisk" om den enbart har ett begränsat utrymme för självständigt handlande och beslutsfattande. Det är också väsentligt att de uppgifter som ett regionalt självstyrelseorgan får ansvar för är av reell och uppenbar betydelse för medborgarna i regionen.

5.3 Det regionala utvecklingsansvaret och uppgiftsfördelningen mellan stat och lokala och regionala självstyrelseorgan

I det följande avsnittet diskuteras mer i detalj uppgiftsfördelningen mellan stat och lokala och regionala självstyrelseorgan med avseende på uppgifter som anknyter till det regionala utvecklingsansvaret. Motivet för att fördjupa redovisningen inom detta område är att det regionala utvecklingsansvaret i försökslänen har förts över från länsstyrelsen till regionala självstyrelseorgan. Det finns emellertid fler uppgifter med anknytning till regional utveckling än de som har överförts. I föreliggande avsnitt anlägger kommittén ett bredare perspektiv på regional utveckling och på uppgiftsfördelningen inom detta område. Ett syfte med avsnittet är att det skall utgöra en grund för de ställningstaganden som kommittén gör i övervägandeavsnittet av betänkandet (kap.8).

Det finns åtskilliga verksamheter som på ett eller annat sätt påverkar regionens utveckling. När Regionberedningen diskuterade dessa frågor var det främst uppgifter inom sakområdena näringsliv och sysselsättning, kommunikationer, kultur, fysisk planering, miljö, hälso- och sjukvård, utbildning och forskning, turism samt uppgiften att vara regionens företrädare som man lade in i det regionala utvecklingsansvaret (SOU 1995:27, s. 212 ff). Vi kommer i princip att följa Regionberedningens uppdelning i den fortsatta redovisningen.

5.3.1 Näringsliv och sysselsättning

Under denna rubrik behandlas tre politikområden, nämligen näringspolitik, regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik.

Näringspolitiken

Näringspolitiken är till sin natur mer generell än regional- och arbetsmarknadspolitik, även om selektiva åtgärder kan vidtas och har vidtagits inom näringspolitikens område. Näringspolitik är ett brett verksamhetsområde som påverkas av en lång rad sakområden, som skatte- och finanspolitiken, miljön och arbetsrätten. Ser vi till näringspolitiken utifrån ett regionalt perspektiv är verksamheter inriktade mot att stödja nyföretagande och att utveckla små och medelstora företag betydelsefulla. Särskilt viktig är frågan om riskkapitalförsörjning till företagen. Företagsstöden bygger på en relativt hög grad av likformighet i syfte att skapa likvärdiga förutsättningar, utan hänsyn till lokala förhållanden. Här finns en tydlig skillnad jämfört med regionala utvecklingsstrategier. Konkurrensaspekten och behovet av att få genomslag för nationella näringspolitiska riktlinjer har motiverat att staten har det avgörande beslutsansvaret för de enskilda företagsstöden (SIR-rapporten, 2000, s. 6 f).

Allmänt kan konstateras att staten spelar en viktig roll i riskkapitalförsörjningen. Staten är exempelvis engagerad genom det statliga deltagandet i tillväxtavtalsarbetet (se avsnitt 2.9). Mycket viktiga i det här sammanhanget är också de regionala utvecklingsbolagen, vars syfte är att främja utvecklingen av ett konkurrenskraftigt näringsliv och nyföretagande. Organisationen har hittills varit utformad med ett moderbolag – ALMI Företagspartner AB – där staten är huvudägare, men där också näringslivet är aktivt engagerat samt regionala utvecklingsbolag med staten (majoritetsägare) och landstingen som ägare.

Regeringen föreslår i en proposition (prop.1999/2000:71) emellertid vissa organisatoriska förändringar av den statliga näringspolitiken. En av dessa förändringar innebär att en ny myndighet för företagsutveckling bildas genom att delar av NUTEK och ALMI Företagspartner AB slås samman. Den nya myndigheten föreslås bli inrättad fr.o.m. 1 januari år 2001. Den organisatoriska förändring som här föreslås får också vissa konsekvenser för den regionala näringspolitiken.

Av propositionen framgår inte hur relationen mellan huvudägaren staten och minoritetsägaren landstinget påverkas av att man övergår från aktiebolagsform till myndighetsform. Vad som kan utläsas är att den allmänna inriktningen av den regionala näringspolitiken, med ett så långt som möjligt decentraliserat beslutsfattande, ligger fast. Regeringen påpekar också att statens roll vad gäller relationen till företagare och företag skiljer sig åt mellan försökslänen och övriga län.

När det gäller förslagens konsekvenser för den regionala nivån, där den huvudsakliga direktkontakten med företagen skall äga rum, avser regeringen att återkomma till riksdagen med konkreta förslag.

Regionalpolitiken

Regionalpolitiken har två komponenter, nämligen tillväxt och fördelning. Den regionalpolitiska utredningen, som presenterade ett delbetänkande i april år 2000 (SOU 2000:36), täcker in dessa komponenter genom en uppdelning av regionalpolitiken i tre politikområden – regional välfärdspolitik, regional strukturpolitik och regional stimulanspolitik. Inom välfärdspolitiken ryms den fördelningspolitiska komponenten, medan tillväxten är uppdelad på struktur- respektive stimulanspolitik. Den regionalpolitiska utredningen framhåller också att regionala utvecklingsfrågor har kommit att engagera allt fler aktörer, såväl offentliga som privata. Även om det har bidragit till en vitalisering av politikområdet har det gjort roll- och ansvarsfördelningen otydligare, enligt utredningen. Detta gäller också statens roll.

Vi har tidigare understrukt att den omfördelning inom landet som sker inom ramen för regionalpolitiken alltid har betraktats som en uttalat nationell fråga och därmed en statlig uppgift.

De medel som anvisas för regionalpolitiken kan endast marginellt bidra till att lösa de regionala problemen. Åtgärder inom andra politikområden spelar här en större regionalpolitisk roll; man brukar här tala om den "lilla" respektive den "stora" regionalpolitiken. Den "lilla" regionalpolitiken utgörs av de regionalpolitiska medel som riksdag och regering anvisar för olika stödåtgärder. Den "stora" regionalpolitiken utgörs av de överväganden som görs inom andra politikområden och

som har konsekvenser för utvecklingen på regional nivå. Den "stora" regionalpolitiken rymmer resurser som sammantaget är cirka 200 gånger större än de som anvisas för den "lilla" regionalpolitiken.

Instrumenten för att genomföra "den lilla regionalpolitiken" består huvudsakligen av olika ekonomiska stödformer. Dessa medel fördelas och beslutas på den statliga nivån. När det gäller de mer preciserade besluten om användningen av medlen finns det däremot ett klart utrymme för regionala variationer.

Här har också skett en överföring av vissa regionalpolitiska utvecklingsmedel till de regionala självstyrelseorganen i samband med försöken med utvidgad regional självstyrelse. I försökslänen ansvarar de regionala självstyrelseorganen för cirka 90 procent av de s.k. regionala utvecklingsmedlen och länsstyrelsen för resterande 10 procent. Enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete ansvarar de regionala självstyrelseorganen för all regional projektverksamhet, med undantag för projekt för statlig samordning för ekonomisk tillväxt, projekt för servicelösningar i glesbygd samt projekt för jämställdhet. För de verksamheterna ansvarar staten genom länsstyrelsen (Silenstam, 2000).

De stöd för vilka ansvaret har förts över till de regionala självstyrelseorganen beskrivs närmare i avsnitt 2.3 och diskuteras även i avsnitt 5.4, kopplat till länsstyrelsens nya roll. Här nöjer vi oss med att konstatera att den regionala politiken även i denna del, fram till regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen år 1996, sågs som en viktig statlig uppgift vilken skulle ombesörjas av statliga förvaltningsmyndigheter.

Arbetsmarknadspolitiken

Det arbetsmarknadspolitiska området rymmer en mångfald av olika åtgärder. Uppsättningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder förändras också relativt ofta; nya typer av åtgärder tillkommer och gamla försvinner. Arbetsmarknadspolitiken riktar sig i stor utsträckning till enskilda individer. Det är den arbetslöse som får ersättning, erbjuds utbildning etc. Arbetsmarknadspolitiken är i stora delar generellt hållen och individens möjligheter till stöd skall inte vara avhängigt varierande lokala eller regionala ambitioner. Arbetsmarknadspolitikens utformning anses därför i sina huvuddrag vara en nationell angelägenhet och

därmed en uppgift för staten.³

Den mellandepartementala SIR-gruppen definierar det statliga intresset på arbetsmarknadsområdet som, att stärka individers anställbarhet, att snabbt tillsätta lediga platser och att öka rörligheten på arbetsmarknaden (SIR-rapporten, 2000, s. 34).

När det gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte på samma sätt är individorienterade, t.ex. inriktningen på utbildningssatsningar av olika slag, finns det en tydlig koppling till den regionala utvecklingen. För ett antal år sedan infördes också s.k. otraditionella medel inom arbetsmarknadspolitiken. Tanken var att dessa medel skulle kunna användas mera fritt inom ramen för det allmänna arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Intrycket är att i vissa län har dessa medel använts till allmänt tillväxtfrämjande åtgärder, på liknande sätt som de regionala utvecklingsmedlen (Silenstam, 2000).

En jämförelse mellan politikområdena

Även om de tre politikområdena närings-, regional- och arbetsmarknadspolitik har många beröringspunkter finns det klara principiella skillnader mellan dem.

Näringspolitiken syftar till att skapa goda förutsättningar för landets näringsliv. I detta syfte står diverse olika styrinstrument till regeringens förfogande, t.ex. skatter och riskkapitalförsörjning. Fokus ligger på näringslivets villkor.

Regionalpolitiken är mer inriktad mot en rättvis fördelning och utjämning mellan regioner. Med regionalpolitiska stöd skall hinder för en framgångsrik regional utveckling undanröjas.

Arbetsmarknadspolitiken är främst inriktad mot att stödja enskilda medborgare som av olika skäl saknar ett säkert fotfäste på arbetsmarknaden. Samtidigt är en väl fungerande arbetsmarknad betydelsefull för näringslivet. Här har arbetsmarknadspolitiken en viktig roll att spela.

Något tillspetsat kan man uttrycka det som att regionalpolitiken och arbetsmarknadspolitiken har som uppgift att korrigera vissa resultat av näringspolitiken. En optimal utveckling av näringslivet behöver nämli-

³ Det bör dock noteras att kommunerna har ett visst inflytande över arbetsmarknadspolitiken genom de lokala arbetsförmedlingsnämnderna. Enligt Arbetsmarknadsverkets (AMV) instruktion (1999:1423) bör länsarbetsnämnderna ha en arbetsförmedlingsnämnd i varje kommun. Arbetsförmedlingsnämnden är ett samarbetsorgan för att utforma arbetsmarknadspolitiken efter lokala förutsättningar. Nämndens ordförande och en majoritet av ledamöterna skall utses på förslag av kommunen. Ledamöterna skall företräda länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, kommunen, arbetstagarorganisationerna och näringslivet.

gen inte nödvändigtvis leda till en geografiskt acceptabel spridning av sysselsättningen (SOU 1995:27, s. 239).

När det gäller näringspolitiken kan urskiljas en princip för uppgiftsfördelningen som innebär att så länge politiken i huvudsak inriktas på omfördelning av resurser mellan olika delar av landet är det centrala perspektivet och det statliga ansvaret naturligt. När det sker en tyngdpunktsförskjutning i riktning mot en starkare betoning av den regionala tillväxten behöver den politiska förankringen på regional nivå däremot förstärkas. Det är detta synsätt som ligger bakom försöken med att föra över det regionala utvecklingsansvaret till regionala självstyrelseorgan.

I SIR-rapporten anges att det är ett starkt statligt intresse att det finns väl utformade och förankrade utvecklingsstrategier på regional nivå. Detta betyder emellertid inte att staten måste ta ett myndighetsansvar för det praktiska strategiarbetet. Om det regionala utvecklingsansvaret läggs på ett regionalt självstyrelseorgan och om utvecklingen allmänt går mot ett mer självständigt agerande på regional nivå är det ur ett statligt perspektiv tillräckligt att det finns en väl utvecklad statlig uppföljning och utvärdering (SIR-rapporten, 2000, s. 5 f).

5.3.2 Infrastruktur och kommunikationer

På regional och lokal nivå är landstingen och kommunerna ansvariga för kollektivtrafiken och länsstyrelsen för planeringen av regional transportinfrastruktur med undantag för försökslänen, där uppgiften ligger på de regionala självstyrelseorganen och miljön. Därutöver har trafikverken sin egen regionala organisation. På den lokala nivån berörs kommunerna i flera olika avseenden, bl.a. genom fysisk planering och miljö- och hälsoskydd. Genom sitt väghållningsansvar i tätorter är kommunerna också i viss utsträckning ansvariga för investeringar och underhåll på infrastrukturuområdet. För en mer detaljerad diskussion om de s.k. regionala transportinfrastrukturplanerna, för vilka de regionala självstyrelseorganen har övertagit ansvaret i försökslänen, hänvisas till avsnitt 2.3.

Allmänt kan konstateras att det utifrån ett regionalt perspektiv har setts som naturligt att regeringen beslutar om de transportinfrastrukturinvesteringar som avser tydliga nationella intressen. Däremot har det ansetts viktigt att ett regionalt självstyrelseorgan kan utöva inflytande över de regionala transportinfrastrukturinvesteringarna. I försökslänen har också, som påpekats, ansvaret för att utarbeta regionala transportinfrastrukturplaner förts över från länsstyrelsen till de regionala självstyrelseorganen.

Försökslänen har i skrivelser till kommittén bland annat framfört vissa synpunkter på ansvarsfördelningen på transportinfrastrukturområdet (dnr RSK 216–2000, dnr 4, 2000–03–16). Generellt eftersträvar de regionala självstyrelseorganen en ökad regional frihet att prioritera inom den regionala resursram som fördelas nationellt. Man vill också i större utsträckning aktivt kunna delta i prioriteringar även vad gäller de nationella transportinfrastrukturstråken. Motivet är att de nationella stråken har en avgörande betydelse för den regionala trafikförsörjningen och för utvecklingen i regionen.

I SIR-rapporten anges att man från statligt håll inte ser några hinder för ett vidgat självstyrelseinflytande över länsplaner för regional transportinfrastruktur. Ur statlig synvinkel är det viktiga att man kan styra genomförandeprocessen genom Banverket och Vägverket (SIR-rapporten, 2000, s. 7).

5.3.3 Kultur

Kulturen är en mycket viktig lokal och regional utvecklingsfaktor. Ett rikt kulturliv bidrar starkt till en förbättrad livskvalitet för medborgarna och kan också utgöra ett betydande incitament för företagsetableringar i en region.

Statens ansvar på det kulturpolitiska området kommer till uttryck genom insatser för att finansiellt garantera en organisatorisk struktur för den regionala kulturverksamheten och för att på olika sätt stimulera till en kvalitativ utveckling. Statens stöd till lokala och regionala kulturinstitutioner utgör cirka en sjättedel av de statliga kulturanslagen. Kommuner och landsting har, inom de ramar som staten ställer upp, ansvaret för de regionala och lokala kulturinstitutionerna och för att kulturutbudet når ut till medborgarna. Kommuner och landsting finansierar därutöver på eget initiativ en bredare kulturverksamhet än den som samfinansieras av staten. Totalt sett svarar kommuner och landsting för cirka 55 procent av de offentligt finansierade kulturinsatserna.

Riksdag och regering har i praktiken genom det detaljerade bidragssystemet, kulturbidragen är undantagna från "statsbidragspåsen", garanterat ett starkt statligt inflytande inom kulturområdet. SIR-gruppen har formulerat det som att staten har "ett tungt fördelningspolitiskt ansvar" när det gäller kulturområdet. Regeringen har också framhållit att det är viktigt att behålla kulturinstitutionernas självständighet gentemot bidragsgivarna, bland annat genom att ge ett skydd för snabba förändringar i bidragsnivån. SIR-gruppen anger att det statliga intresset på kulturområdet i hög grad sammanhänger med behovet av att värna tillgängligheten och delaktigheten för den enskilde medborgaren. En vik-

tig förutsättning för detta är de regionala kulturinstitutionernas fortsatta existens och utveckling. Den övergripande frågan, enligt SIR-gruppen, är hur den nationella politiken kan genomföras i samklang med de ur ett regionalt perspektiv markerade behoven. Detta har man således ansett kunna ske bäst genom en detaljerad styrning och ett omfattande kontrollsystem från central statlig nivå.

Såväl Regionutredningen som Regionberedningen har argumenterat för att staten bör överlåta huvudansvaret på kulturområdet till den regionala självstyrelsen. Regionutredningen menar att staten bör koncentrera sig på kvalitetssäkringen, genom bl.a. uppföljning och utvärdering, högre utbildning och konstnärligt utvecklingsarbete samt huvudmannaskap för nationalscenerna (SOU 1992:63, s. 102).

I försökslänen, utom Västra Götaland, har de regionala självstyrelseorganen övertagit ansvaret för fördelningen av statliga medel till regional och kommunal kulturverksamhet (SFS 1998:305). Regeringen fastställer emellertid även fortsättningsvis vilka regionala kulturinstitutioner i försökslänen som skall vara bidragsberättigade. Flera viktiga områden undantas också uttryckligen från de regionala självstyrelseorganens ansvar. Det gäller bland annat medel för tidsbegränsade, riktade insatser, hälften av bidraget till de regionala museerna, liksom medel för verksamhet med länskonstnärer, regionala resurscentra för film och video samt regionala arkivinstitutioner. För en mer utförlig redovisning av de regionala självstyrelseorganens ansvar inom kulturområdet hänvisas till avsnitt 2.3.

Med den nuvarande ansvarsfördelningen är kulturområdet således fortfarande att betrakta som i huvudsak ett statligt ansvarsområde. Detta gäller också i försökslänen. De regionala självstyrelseorganen i Skåne, Kalmar och Gotland har i en skrivelse till kommittén framfört sin kritik mot den rådande ordningen (dnr 4, 2000.03.16). Enligt självstyrelseorganen är det nuvarande systemet konserverande och oflexibelt. Man anser att det i praktiken är omöjligt för de regionala självstyrelseorganen att få genomslag för de regionalt grundade kulturpolitiska prioriteringar, som den regionala självstyrelsen syftar till. Självstyrelseorganen menar att det blir svårare att föra en enhetlig kulturpolitik i regionerna om ett stort antal områden undantas från de regionala självstyrelseorganens ansvar. Särskilt anmärkningsvärt, enligt självstyrelseorganen, är det att just de kulturbidrag som reserveras för utvecklingsåtgärder inte tillåts ingå i det regionala utvecklingsansvaret.

5.3.4 Fysisk planering

Den fysiska planeringen är enligt den nuvarande lagstiftningen i första hand en uppgift för kommunerna. Varje kommuns åtgärder inom detta område är begränsade till den egna kommunens yta, även om det föreligger en skyldighet att samråda med och beakta förhållanden i angränsande kommuner. Statens uppgift, genom länsstyrelsen, är att se till att en sådan samverkan sker samt att bevaka statens och rikets intressen i stort. När det gäller områden som har angivits som riksintressen har staten möjlighet att upphäva kommunala beslut som inte tillgodoser ett sådant riksintresse (12 kap. Plan- och bygglagen, PBL). För en utförligare beskrivning av länsstyrelsens uppgifter inom den fysiska planeringen hänvisas till avsnitt 5.4.

Den mellankommunala samordningen förutsätts enligt PBL i första hand vara en kommunal angelägenhet, som normalt bör kunna genomföras i nödvändig omfattning utan statlig medverkan, förutom den samordning som länsstyrelsen skall verka för efter samråd och granskning av kommunala översikts- och detaljplaner.

Enligt PBL finns det också en möjlighet till en fastare form av samordning än den vanliga mellankommunala. En sådan fastare samordning kan ske i form av regionplanering. PBL ger regeringen möjlighet att utse ett regionplaneorgan för att bevaka regionala frågor och för att utarbeta och anta en regionplan. Ett skäl för ett sådant förfarande kan vara att flera kommuners översiktliga planering behöver samordnas och detta inte kan ske på annat sätt.

Uppgiften att vara regionplaneorgan kan av regeringen anförtros ett befintligt kommunalförbund eller ett för ändamålet särskilt tillskapat regionplaneorgan. Ett regionplaneorgan kan dock inte bildas om de berörda kommunerna mer allmänt motsätter sig detta. Regionplaneorganet har möjlighet, men är ej tvingat, att anta en regionplan. Regionplanen är i likhet med den kommunala översiktsplanen inte bindande vare sig för myndigheter eller enskilda.

Göteborgsregionens kommunalförbund är hittills det enda regionplaneorgan som har tillkommit enligt PBL:s bestämmelser (se även avsnitt 5.4). Med stöd av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län utgör även Stockholms läns landsting regionplaneorgan i Stockholms län. Detta sker dock inte, som PBL anvisar, i form av ett kommunalförbund, utan i landstingets regi.

Allmänt kan konstateras att regionplanering med avseende på fysisk samhällsplanering har en mycket starkare ställning internationellt än i vårt land. Det gäller också i andra nordiska länder som Finland och Danmark. Det finns flera skäl till detta förhållande. Ett är att de svenska kommunerna är relativt stora och därför har lättare att ta på sig kva-

lificerade uppgifter av denna typ. En annan aspekt av storleken är kommunernas ytstorlek; samordningsbehovet i den kommunala planeringen är förhållandevis mindre i Sverige än i till ytan mindre och mer tätbefolkade länder.

Utvärderingar som har gjorts, bl.a. av Boverket, visar att det regionala och sektorsövergripande perspektivet är svagt företrätt i svensk planeringsverksamhet. Länsstyrelsen tycks också ha haft svårt att hävda riks- och mellankommunala intressen i förhållande till starka kommuner och centrala sektorsmyndigheter (SOU 1995:27, s. 254).

Ett argument för att det regionala perspektivet behöver komma till starkare uttryck i den fysiska planeringen är att samordningen behöver öka mellan kommuner med gemensam bostads- och arbetsmarknad. För att hantera miljöproblem krävs också ett väl utbyggt samarbete. Det gäller även i samband med utbyggnaden av större trafikanläggningar.

Det finns många beröringspunkter mellan fysisk planering och regional utveckling. I syfte att bättre ta tillvara det regionala perspektivet föreslog Regionberedningen att den frivilliga samordningen mellan kommuner och landsting skulle intensifieras genom ett utökat samarbete. Kommunerna skulle dock även fortsättningsvis ha ansvaret för den fysiska planeringen; någon förändring av PBL föreslogs således inte. Däremot ansåg Regionberedningen att behovet av regionplanering i de tre storstadsområdena var stort. Man föreslog därför att landstingen/självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götaland fick samma uppgifter i fråga om regionplanering som Stockholms läns landsting redan hade (SOU 1995:27, s. 245 ff). Regeringen motsatte sig en sådan förändring, som man menade i praktiken innebar att det kommunala planmonopolet delvis upphävdes (prop. 1996/97:36, s. 51).

Den mellandepartementala SIR-gruppen ser det som ett starkt statligt intresse att regional planering kommer till stånd i ökad omfattning. Enligt gruppen har staten också ett starkt intresse av att regionalt verka för att en erforderlig samordning av kommunernas planering kommer till stånd (SIR-rapporten, 2000, s. 39).

5.3.5 Miljö

Få torde ifrågasätta miljöfrågornas stora betydelse när det gäller samhällets utveckling i stort. Det gäller naturligtvis också på den regionala nivån. Miljöfrågorna är till sin karaktär gränsöverskridande. Den mellandepartementala SIR-gruppen anger att det statliga intresset när det gäller miljöfrågor på regional nivå är starkt och ytterst handlar om förverkligandet av de nationellt fastlagda miljömålen och efterlevnaden av därtill knutna regler (SIR-rapporten, 2000, s. 10).

Ansvar för att den regionala utvecklingen sker i former som är förenliga med en god miljö och en långsiktig hushållning med naturresurserna ligger i dag på länsstyrelsen. Länsstyrelsens verksamhet innefattar myndighetsutövning, vilket bl.a. innebär tillståndsprovning, tillsyn över miljöfarliga verksamheter samt uppföljning av bl.a. miljötillståndet i länen. Länsstyrelsen har också att pröva överklaganden i fråga om kommunernas beslut i miljö- och hälsoskyddsfrågor. De reformer som nyligen genomförts på miljöområdet har sammantaget lett till att länsstyrelsen har fått en starkare ställning som företrädare för de statliga intressena (SIR-rapporten, 2000, s. 36). För en närmare beskrivning av länsstyrelsens uppgifter på miljöområdet hänvisas till avsnitt 5.4.

I övrigt gäller på den regionala nivån att landstingen huvudsakligen befattar sig med miljöfrågorna utifrån hälso- och sjukvårdens perspektiv, genom hälsoskydd och miljömedicinska åtgärder, men också genom ansvar för kollektivtrafik och engagemang inom naturvård och friluftsliv.

I ett regionalt perspektiv blir miljöfrågorna en allt viktigare faktor när det gäller att attrahera, behålla och utveckla företagsamheten. För att attrahera näringslivet måste en region kunna erbjuda en god miljö för såväl boende som arbete och fritid (SOU 1995:27, s. 265).

Regionberedningen föreslog i sitt betänkande att landstingens roll när det gäller den regionala miljön skulle stärkas. Utredningen ansåg att det bör ankomma på landstingen att för de olika verksamheterna som kan hänföras till området regional utveckling, ta erforderliga miljöhänsyn och redovisa lösningar då olika intressen hotar miljövärden. Miljöfrågorna har en viktig roll att spela när en regional utvecklingsstrategi tas fram. Enligt Regionberedningen finns också förutsättningar att i det sammanhanget effektivt ta hänsyn till miljöfrågorna, när verksamheter inom många olika samhällssektorer övervägs samtidigt (SOU 1995:27, s. 270).

När det gäller myndighetsutövningen inom miljöområdet – tillståndsprovning, tillsyn och kontroll – ansåg Regionberedningen att denna inte är lämplig att överlämna till ett regionalt självstyrelseorgan, utan att denna uppgift även fortsättningsvis bör handhas av länsstyrelsen. Dock bör samverkan mellan de regionala självstyrelseorganen och länsstyrelsen utökas också på miljöområdet, enligt Regionberedningen. Utredningen föreslog inte heller någon ändring av det lokala ansvaret för miljöfrågorna, utan menade att ansvaret bör ligga kvar på kommunerna (SOU 1995:27, s. 270).

I propositionen om försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning togs inte miljöfrågorna upp (prop. 1996/97:36). Staten har genom länsstyrelsen således kvar alla sina uppgifter på miljöområdet. Enligt SIR-gruppen är det dock uppenbart att ansvaret för det regi-

onala utvecklingsarbetet även innebär omfattande uppgifter inom miljöområdet. Det är därför, enligt SIR-gruppen, viktigt att utveckla samarbetsformer bl.a. mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen.

5.3.6 Hälsa- och sjukvård

Ansvarsfördelningen på hälso- och sjukvårdsområdet är i korthet att statsmakterna lägger fast de övergripande målen och de viktigaste ramarerna för verksamheten. Enligt SIR-gruppen omfattas det statliga intresset inom den sociala omsorgen och hälso- och sjukvården på regional nivå av tillsyn, utvärderingar, uppföljningar och inspektioner över kommunernas och landstingens insatser på respektive område. De olikheter i verksamheten som kan finnas kan vara motiverade av lokala och regionala behov. De måste emellertid vara förenliga med de centralt fastställda målen för verksamheten (SIR-rapporten, 2000, s. 13). Statens tillsyn och kontroll utövas regionalt främst genom Socialstyrelsen, men även i viss utsträckning av länsstyrelsen.

Regionberedningen föreslog ingen ändring av ansvarsfördelningen för den offentliga hälso- och sjukvården. Ansvaret bör även fortsättningsvis, enligt utredningen, ligga hos landstingen och till viss del hos kommunerna.

För en utförligare redovisning av hälso- och sjukvårdens strukturella och finansiella problem i försökslänen hänvisas till avsnitt 2.11.

5.3.7 Utbildning och forskning

Det är i dag oomtvistat att utbildning och forskning har en avgörande betydelse för ett lands och en regions utveckling. Högre utbildning och forskning har betraktats som en nationell resurs, även om den geografiskt och institutionellt har fördelats på olika utbildningsanordnare. Utbildningen utgör emellertid också en mycket viktig förutsättning för regional utveckling.

Regionberedningen ansåg att ansvaret för den regionala utvecklingen också bör innebära ett ansvar för att utarbeta en strategi för utbildningens och forskningens utveckling inom regionen. Detta är nödvändigt menade man eftersom utbildningen har en strategisk betydelse för regionens utveckling. Regionberedningen ansåg också att en samordning och samplanering av gymnasieutbudet är nödvändig och att detta är en lämplig uppgift för regionala självstyrelseorgan.

Propositionen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning tog inte upp utbildningsområdet (prop. 1996/97:36). De re-

gionala självstyrelseorganen i försökslänerna har dock lyft fram utbildning som en central komponent i de regionala utvecklingsprogram som har tagits fram (Silenstam, 2000).

5.3.8 Turism

Turismen är i dag en av de största branscherna i världen och av många ansedd som den mest utvecklingsbara. I Sverige är turistnäringen den näringsgren som ger mest inkomster tillbaka till samhället i form av skatter och andra avgifter (SOU 1995:27, s. 346). Självfallet spelar turismen en väsentlig roll för den regionala utvecklingen.

Utvecklingen av turistnäringen har setts som i första hand ett lokalt och regionalt ansvar. Däremot utgör turistnäringen som helhet ett nationellt intresse. Staten har därför ett samlat ansvar för att i andra länder marknadsföra Sverige som turistland. Den konkreta marknadsföringen i landets olika delar anses dock vara en uppgift för kommuner och landsting/självstyrelseorgan.

5.3.9 Regionens företrädare

Uppgiften att vara regionens företrädare är ingen uppgift som är formellt reglerad på något tydligt sätt. Även utan formell reglering är det emellertid i praktiken av stor betydelse vilken institution som har legitimitet att föra regionens talan såväl regionalt, nationellt som internationellt.

Ett kriterium för att kunna betraktas som regionens företrädare är att institutionen i fråga har beslutsbefogenheter på de områden där man företräder regionen. Vidare torde legitimiteten som företrädare för regionen stärkas av att man har en demokratisk förankring på den nivå där dessa beslutsbefogenheter utövas. I de län där regionala självstyrelseorgan har övertagit ansvaret för den regionala utvecklingen är det utifrån ovanstående resonemang naturligt att självstyrelseorganet utgör regionens företrädare i flertalet sammanhang.

Alternativet till det regionala självstyrelseorganet som företrädare för regionen är att landshövdingen axlar denna roll. Detta är också av tradition den ordning som gäller i flertalet län i landet. Förutom att landshövdingen saknar den tydliga demokratiska förankring i regionen som ett regionalt självstyrelseorgan har, har också landshövdingens dubbla roll framhållits som ett problem i det här sammanhanget. Han eller hon skall dels företräda staten på regional nivå, dels inför staten tala å regionens vägnar.⁴ I de fall när regionala och lokala intressen står

mot nationella tydliggörs det problematiska i denna dubbla roll. Ytterst är landshövdingen statens företrädare på regional nivå och skall också uppträda som en sådan.

I propositionen om den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) markerar regeringen tydligare än vad som tidigare varit fallet att länsstyrelsens och därmed landshövdingens huvuduppgift är att vara statens företrädare i länet. Denna tyngdpunktsförskjutning har också tydliggjorts i den länsstyrelseinstruktion som trädde i kraft den 1 januari år 1998.

5.4 Den statliga uppgiftsfördelningen och länsstyrelsens roll

5.4.1 Samordnad länsförvaltning

Utvecklingen fram till 1991

Frågan om sektorsvis eller samlad organisation för de statliga uppgifterna på regional nivå har diskuterats och utretts genom åren. Den sektorsvisa organisationen har inneburit att centrala verk har egna regionala organ, under det att en organisation med samordnad länsförvaltning har betytt att uppgifterna på regional nivå inordnas i länsstyrelsen, dvs. att länsstyrelsen är regionalt organ åt centrala verk.

Under 1940- och 1950-talen inrättades en rad länsnämnder och andra länsorgan med specialiserade uppgifter vid sidan av länsstyrelsen. Dessa organ var knutna till centrala ämbetsverk. Som exempel kan nämnas länsarbetsnämnd, länsbostadsnämnd, lantbruksnämnd och läns-skolnämnd. Det skedde under en intensiv statlig reformperiod. Syftet var att få snabbt genomslag för de nationella intentionerna och att effektivt verkställa statsmakternas beslut inom vissa sektorer. Statsmakterna ville få till stånd en kraftsamling inom vissa områden. För att främja samordning mellan de statliga regionala organen utsågs i de flesta fall landshövdingen till ordförande i de fristående nämnderna.

Behovet av en ökad samordning av insatser för att främja den regionala utvecklingen ledde fram till en länsförvaltningsreform 1971. Då inordnades bl.a. länsarkitektkontoret i länsstyrelsen. Bakgrunden var att länsstyrelsen under 1960-talet hade fått en roll som regionalpolitiskt samordnande myndighet.

Under 1970- och 1980-talen lades nya verksamheter av övergripande karaktär på länsstyrelsen och inte på särskilt inrättade regionala organ. Det gällde t.ex. det regionala ansvaret för miljövården, den fysiska riksplaneringen och kulturmiljövården. Enligt Plan- och bygglagen (1987:10) fick länsstyrelsen i uppgift att bevaka de statliga intressena gentemot kommunerna. Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser gav länsstyrelsen en nyckelroll på det regionala planet när det gäller att ta tillvara nationella intressen.

Särskilt framträdande blev principen om samordnad länsförvaltning i utredningar och propositioner på 1980-talet. Då handlade förslagen om att inordna fristående länsnämnder i länsstyrelsen. Syftet var att förbättra samordningen inom samhällsområden av betydelse för den regionala utvecklingen. Länsstyrelsen skulle ges en verkligt ledande roll i frågor om länets utveckling och framtid, framhölls det. Verksamheter av mer marginellt intresse för länets utveckling kunde handhas av andra myndigheter, när det var möjligt. Skatteförvaltningen bröts t.ex. ut ur länsstyrelsen 1987. I en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län inordnades bl.a. några större länsnämnder såsom länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden och länskolnämnden i länsstyrelsen. Länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen ingick inte.

År 1989 fattade riksdagen beslut om en ny länsförvaltning som trädde i kraft 1991. Enligt propositionen var syftet att göra det möjligt för den nya länsstyrelsen att kunna allsidigt och kompetent väga olika sektoriella intressen mot varandra och vara en drivande kraft i den regionala utvecklingen.

Reformens omfattning blev dock mer begränsad än i Norrbottensförsöket. Den enda större länsnämnd som inordnades i länsstyrelsen var lantbruksnämnden. Länsstyrelsen fick också vidgade uppgifter inom kommunikationsområdet. Däremot ingick inte länsbostadsnämnden och länskolnämnden i den nya länsförvaltningen. Länsbostadsnämnden inordnades några år senare i länsstyrelsen, men då hade dess uppgifter reducerats betydligt, och länskolnämnden lades ner 1991 i samband med att Skolöverstyrelsen avskaffades och Skolverket inrättades.

Det nybildade Skolverket fick en egen regional organisation helt vid sidan av länsstyrelsen. Det framhölls i samband med beslutet att den nya myndigheten hade tillsyns- och uppföljningsuppgifter och inte uppgifter med anknytning till den regionala utvecklingen.

Förändrade förutsättningar under 1990-talet

Utvecklingen under 1990-talet har inte varit lika entydig som under 1980-talet när det gäller tillämpningen av den samordnade länsförvalt-

ningen som förvaltningspolitisk princip. Vissa tendenser har gjort sig gällande som delvis motverkar en fortsatt utveckling av den samordnade länsförvaltningen.

Effektiviseringskraven och övergången till mål- och resultatstyrning har lett till att kraven på tydlig styrning och uppföljning har ökat. Detta kan möjligen ha tenderat att gynna den sektorsvisa styrningen. Kraven på tydliga mål, uppdrag och verksamhetsidéer har lett till en ökad betoning av renodling av verksamheter. Denna utveckling kan ha varit till viss fördel för en sektorsvis organiserad förvaltning jämfört med en samordnad.

Regeringen presenterade 1998 en proposition (prop. 1997/98:136) med riktlinjer för arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. Propositionen baserades bl.a. på Förvaltningspolitiska kommissionens förslag. I propositionen framhåller regeringen att renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta. Syftet är bl.a. att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheter.

Propositionen tog också upp kommissionens påpekande om nackdelarna med en fragmentering av den statliga förvaltningen. Fragmentering kan, enligt kommissionen, definieras som brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendens till splittring, samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål. Kommissionen menade att bl.a. renodlingen kan ha bidragit till denna fragmentering. I propositionen betonar regeringen renodlingens fördelar. Renodlingen har enligt regeringen medfört att styrproblemen har minskat och effektiviteten har ökat i statsförvaltningen.

Regeringen menar dock att de skarpa gränserna mellan sektorsföreträdare på olika nivåer i statsförvaltningen är ett problem. I det sammanhanget påpekar regeringen att den delar Förvaltningspolitiska kommissionens uppfattning att behovet av samverkan inte i första hand bör tillgodoses genom organisationsförändringar. I stället bör samverkan i olika former utvecklas. Tillfälliga organ för avgränsade uppgifter eller informella nätverk kan väljas, framhåller regeringen.

Effektiviseringskraven i statsförvaltningen har under den senaste tioårsperioden varit mycket starka. Dessa krav har i första hand mötts genom organisationsförändringar inom varje sektor för sig. Bl.a. har centrala verk ändrat sin regionindelning och minskat antalet regionala organ. Regionberedningen föreslog 1995 att skogsvårdsstyrelsen skulle inordnas i länsstyrelsen med hänvisning till principen om samordnad länsförvaltning. Något år senare beslutade riksdagen om en regionalisering av skogsvårdsstyrelserna. Landet delades in i 11 regioner med en skogsvårdsstyrelse i varje region.

I ovan nämnda proposition konstaterar regeringen att de flesta statliga myndigheter har övergett länen som indelningsgrund. Enligt För-

valtningspolitiska kommissionen försvårar denna utveckling en samverkan inom statsförvaltningen. I propositionen framhåller regeringen att en återgång till en länsvis indelning inte är möjlig.

Regeringens val av organisationsmodell på regional nivå under 1990-talet har varierat. När det gäller Skolverket och skogsvårdsorganisationen valde regeringen en sektorsvis organisation. Samma organisationsprincip tillämpades när t.ex. handels- och föreningsregistret överfördes till Patent- och registreringsverket (PRV) och bilregistret till Vägverket. Ett mer aktuellt exempel är polisfrågorna. År 1999 upphörde länsstyrelsens tillsynsansvar för polisen, och länsstyrelsens samordnande funktioner i förhållande till polisen avvecklades i samband med införande av ett nytt system med sektorsvis styrning inom polisväsendet.

För andra verksamheter har regeringen valt modellen med samordnad länsförvaltning. Statsmakterna har fortsatt att tydligt markera länsstyrelsens övergripande och samordnande roll på miljöområdet. Genom miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999, har länsstyrelsen fått vidgade uppgifter och länsstyrelsens ledande, utvecklande och informerande roll som regional miljömyndighet har förstärkts.

Regeringen har vidare, för den nya programperioden, valt att låta vissa länsstyrelser vara förvaltningsmyndigheter för de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder (se avsnitt 2.10.3). Även inom EU:s jordbruksadministration har länsstyrelsen successivt tillförts omfattande uppgifter.

Enligt budgetpropositionen för 1999 kan länsstyrelsen på regional nivå spela en viktig roll i genomförandet av de integrationspolitiska målen. Särskilda medel har avdelats för länsstyrelsens arbete med integrationsfrågor i storstadslänen. Fem år tidigare hade länsstyrelsen fått uppgifter inom jämställdhetsområdet.

Miljö-, jämställdhets- och integrationsfrågorna är frågor av tvärsektoriell natur. I sådana frågor har länsstyrelsen en styrka som tvärsektoriellt organ. I andra frågor kan det finnas fördelar ur effektivitetssynpunkt med sektorsvis styrning.

Sammantaget innebär utvecklingen under 1990-talet att diskussionen om samordnad länsförvaltning nu förs under andra förutsättningar än på 1970- och 1980-talen. Det samlade intrycket är att regeringen prövar vilken organisation som är mest effektiv från fall till fall.

Nya former för sektorssamordning för regional utveckling

Förutsättningarna har ändrats i ytterligare ett hänseende. Huvudskälet för en utveckling i riktning mot en alltmer samordnad länsförvaltning

under 1970- och 1980-talen var att en sådan länsförvaltning skulle få ökade möjligheter att samordna samhällets insatser av betydelse för den regionala utvecklingen. Samordnad statlig länsförvaltning ansågs vara ett viktigt instrument för att främja den regionala utvecklingen. Under 1990-talet har inte en organisationsförändring av det slaget tagits upp särskilt mycket i diskussionen om den regionala utvecklingen.

Betydelsen av sektorssamordning har betonats minst lika starkt som tidigare. I det regionala utvecklingsarbetet och den regionala näringspolitiken har det sektorsövergripande arbetet fått en allt större betydelse. Den allt starkare inriktningen på ökad tillväxt och sysselsättning har medverkat till detta. Med nuvarande ansvarsfördelning i länen har länsstyrelsens samordningsroll därmed kommit att utvecklas alltmera. Exempel på senare år är det s.k. landshövdingeuppdraget och arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Dessutom skedde för några år sedan en ökad delegering till länen inom den regionala transportinfrastrukturplaneringen. Detta har också medverkat till att ge länsstyrelsen en vidgad roll i den regionala utvecklingen.

Samtidigt pågår dock, som tidigare redovisats, en diskussion i de flesta län med den innebörden att kommuner och landsting vill ta ett ökat ansvar för samordningen av de regionala utvecklingsinsatserna i länet i samverkan med staten. Dessutom pågår i fyra län försöksverksamhet där regionala självstyrelseorgan har övertagit det regionala utvecklingsansvaret.

Försöksverksamheten i dag har vissa likheter med försöksverksamheten för tio år sedan i Norrbotten. Båda försöken är uttryck för en strävan att förbättra den sektorsövergripande samordningen och därmed effektivisera de regionala utvecklingsinsatserna. Men den stora skillnaden är att samordningsansvaret i det ena fallet ligger på staten och i det andra fallet på ett självstyrelseorgan. Den nuvarande försöksverksamheten och den nuvarande politiska debatten i länen handlar om att överföra från länsstyrelsen till politiska organ i länen just den samordningsuppgift i fråga om "länets utveckling och framtid" som var huvudskälet för utvecklingen av den samordnade länsförvaltningen under 1970- och 1980-talen. Det har på ett påtagligt sätt förändrat förutsättningarna för en fortsatt utveckling av den samordnade länsförvaltningen.

5.4.2 Länsstyrelsen – statens och regeringens företrädare

En jämförelse mellan försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning i slutet av 1980-talet och den pågående försöksverksamheten

med ändrad regional ansvarsfördelning kan lätt ge en överdriven bild av förändringarna i synen på länsstyrelsens roll. Det handlar om en successiv tyngdpunktsförskjutning.

Under 1980-talet lyftes länsstyrelsens uppgift att främja länets utveckling fram så starkt i regeringens propositioner att den traditionella uppgiften att vara regeringens ”förlängda arm” fick en mindre framträdande plats i uppgiftsbeskrivningen. Länsstyrelsens huvuduppgift ansågs vara frågor av betydelse för länets utveckling och framtid. I utredningar inför Norrbottensförsöken förespeglades det att det skulle finnas stora möjligheter till regionala avvägningar och omfördelningar av resurser mellan olika verksamheter inom ramen för en samordnad länsförvaltning. Det framhölls också att länsstyrelsen sedan 1977 hade fått en stark regional politisk förankring genom att samtliga ledamöter utom ordföranden (landshövdingen) utsågs av landstinget.

Redan i början av 1990-talet fick den nationella politiken en mer framträdande plats när länsstyrelsens uppgifter beskrevs i regeringens propositioner. Den första uppgiften var att se till att nationella mål fick genomslag i länet, den andra att främja länets utveckling och den tredje att svara för en effektiv förvaltning.

Under loppet av 1990-talet underströk regeringen allt oftare att länsstyrelsen är statens företrädare och regeringens företrädare. Vid ett par tillfällen ändrades länsstyrelseinstruktionen för att tydliggöra länsstyrelsens roll i det här hänseendet. I regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) uttrycktes det på följande sätt:

Regeringen avser att se över instruktionen för länsstyrelserna så att det av denna tydligare framgår att länsstyrelsernas huvuduppgift är att vara statens företrädare i länet. Det övergripande målet är att se till att länet utvecklas på ett sådant sätt att de nationella målen får genomslag, samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar. (s. 34)

I denna proposition redovisades förslaget om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. I försöken har länsstyrelsens roll ytterligare renodlats till att vara statens och regeringens företrädare. Denna inriktning kan delvis sägas innebära ett fullföljande av de markeringar som regeringen gjort tidigare under 1990-talet, men renodlingen har fått ett tydligare uttryck och åtföljts av förändringar i arbetsuppgifterna.

I propositionen framhålls att när länsstyrelsens övergripande ansvar för det regionala utvecklingsarbetet upphör ”försvinner konflikten i länsstyrelsernas hittillsvarande dubbla roll, dvs. att vara regeringens

företrädare i länet och samtidigt vara regionens företrädare inför statsmakterna”. Det framhålls vidare att genom försöket prövas ”en mer renodlad roll där länsstyrelsen koncentrerar sig på sin uppgift som sektorsövergripande förvaltningsmyndighet med ett tydligt ansvar direkt mot regeringen” (prop. 1996/97:36, s. 56). Det anses ge bättre förutsättningar för länsstyrelsen att verka för att nationella mål uppnås.

Det kan tyckas självklart att länsstyrelsen är statens och den nationella politikens företrädare, eftersom länsstyrelsen är en statlig myndighet och därmed har till uppgift att verkställa statsmakternas beslut. Det finns dock en påtaglig tradition som innebär att länsstyrelsen även förväntas tillvarata regionala intressen. Dubbelrollen har varit en realitet och tyngdpunkten på den ena eller andra uppgiften har förskjutits något i ena eller andra riktningen genom åren.

För femton år sedan skrev Statskontoret följande i en utredningsrapport:

Genom tiderna har länsstyrelsen alltid varit en mellaninstans i förvaltningen. Å ena sidan har den varit centralmaktens ledande förvaltningsorgan i länet, å andra sidan är dess uppgift att föra länsbefolkningens talan inför centralmakten. (Statskontoret 1985:10, s. 12)

Det här långtgående uttrycket ”att föra länsbefolkningens talan” användes alltså under 1980-talet i en rapport från statens expertorgan på organisationsfrågor. Sedan dess har länsstyrelsens roll som företrädare för den nationella politiken blivit mer markerad i utredningsrapporter och propositioner, men fortfarande har omvärlden förväntningar på att länsstyrelsen skall företräda länet inför statsmakten. Detta gäller särskilt förväntningarna på länsstyrelsens chef, landshövdingen.

5.4.3 Landshövdingenrollen

Landshövdingens dubbla roll

I Statskontorets rapport *Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning?* (Statskontoret 1998:19) poängteras landshövdingens särskilda ställning:

Landshövdingen har traditionellt haft en dubbel roll som regeringens företrädare och som länets företrädare inför (men inte

gentemot) statsmakterna. Landshövdingen är inte bara chef för länsstyrelsen – han eller hon har en särställning som person i kraft av bl.a. uppdrag som ordförande i styrelser utanför länsstyrelsen, ceremoniella uppgifter och personliga nätverk. (s. 9)

Enligt Statskontoret har dubbelrollen givit landshövdingen en friare ställning i förhållande till regeringen än vad andra verkschefer har. Statskontoret påpekar dock att regeringen på senare år markerat att länsstyrelsen främst är regeringens företrädare (s. 56).

Peter Ehn analyserar landshövdingens rollen i sin rapport till kommittén (*I skärningspunkten – landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*, SOU 1998:168). I rapporten jämförs resultaten från genomförda intervjuer med landshövdingar med de resultat som Verksledningskommittén presenterade i en rapport 1985, baserad på liknande intervjuer. Enligt Verksledningskommittén framhöll landshövdingarna då att det skett en tyngdpunktsförskjutning till förmån för rollen som länets talesman. Rollen som regeringens förlängda arm ansågs mer ligga på tjänstemännen i länsstyrelsen (Ds C 1985:16, s. 209). I Peter Ehns rapport konstateras att fram till år 1998 har det skett en förändring. Landshövdingarna är vid denna tidpunkt angelägna om att betona rollen som statens representant i länet. Enligt rapporten bör attitydförskjutningen bland landshövdingarna ses som en reaktion på regeringens förändrade syn på länsstyrelsens roll (SOU 1998:168, s. 41).

I rapporten framhålls också att flertalet landshövdingar ser positivt på den dubbla rollen; att både vara statens högsta ämbetsman i länet och att vara länets företrädare inför staten. De betraktar sig i första hand som statens företrädare, men balansen mellan de båda aspekterna av rollen är ett intressant inslag i arbetet (s. 96 f).

Ett annat kännetecken för landshövdingens rollen som ofta nämns i Peter Ehns intervjuer med landshövdingarna är samordningsfunktionen. Det är enligt rapporten i samordningsrollen som landshövdingarnas unika position mellan politik och förvaltning och mellan stat och region framträder tydligt. Det är i den rollen som det blir påtagligt att landshövdingen är något utöver att enbart vara chef för länsstyrelsen. Länsstyrelsen är i huvudsak en förvaltningsmyndighet och arbetar därvidlag med frågor som landshövdingen endast i begränsad omfattning tar del av. Landshövdingen sysslar mer med frågor som rör länets näringsliv och sysselsättning, dvs. Utvecklingsfrågor i ett vidare perspektiv. I denna roll är landshövdingen en kontaktskapare som verkar i gränslandet mellan politik och förvaltning. Analyserna i rapporten visar att landshövdingen har ett brett och intensivt kontaktutbyte med aktörer inom olika områden och på olika nivåer (s. 43, 96 f).

Landshövdingenrollen har inte alltid haft denna starka inriktning mot utvecklingsfrågor och regional näringspolitik. Det var enligt rapporten i slutet av 1970-talet som rollen började förändras i den riktningen. I flera län bildades då näringslivsdelegationer och särskilda arbetsgrupper. Landshövdingarna inriktade sig alltmer på att samordna olika offentliga och privata aktörer i länet. Denna utvecklings- och samordningsroll kom också att förstärkas av att länsstyrelsen och landshövdingarna fick större frihet och ökade ekonomiska resurser för att starta olika regionalpolitiska projekt. Kontakterna med näringslivet blev i samband härmed allt viktigare (s. 43 f).

Som tidigare nämnts har regeringen under 1990-talet tydligare markerat att länsstyrelsen är statens företrädare. Det har skett genom allmänt hållna uttalanden och formuleringar i regeringsdokument, men dessa har inte åtföljts av några konkreta förändringar i länsstyrelsens uppdrag och arbetsuppgifter. Det är först i samband med försöken med ändrad regional ansvarsfördelning som en förändrad inriktning av länsstyrelsens arbete tar sig konkreta uttryck.

Det är därför osäkert om regeringens markeringar har lett till någon större förändring av landshövdingenrollen under 1990-talet. Peter Ehns rapport ger inte några tydliga belägg för att detta har skett. I intervjuerna framkommer att landshövdingarna tycker att regeringen inte till fullo utnyttjar de möjligheter som landshövdingeämbetet ger. Det framskymtar att landshövdingen skulle kunna göra mera som regeringens instrument, om regeringen efterfrågade sådana insatser (SOU 1998:168 s. 46 ff).

Förväntningar om en förändrad roll

Samtidigt framgår det av intervjuerna att många landshövdingar förväntar sig kraftiga förändringar i landshövdingenrollen, om modellen med självstyrelseorgan införs i länen. Det är den dubbla rollen och samordningsfunktionen som landshövdingarna förväntar sig kommer att förändras i samband med försöken med ändrad regional ansvarsfördelning (s. 44, 46 ff).

Eftersom landshövdingarna engagerar sig starkt i de för länen strategiskt viktiga utvecklingsfrågorna, drar Peter Ehn slutsatsen att landshövdingarnas roll förändras på ett avgörande sätt, i de fall ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna förs över till självstyrelseorgan. Landshövdingarna förlorar inflytande i länet. Deras möjligheter att påverka länets utveckling minskar. Landshövdingarna har i kraft av sin position som länets främsta företrädare kunnat driva utvecklings-, näringslivs- och sysselsättningsfrågor. Den positionen kan i försökslänen

komma att övertas av ledande företrädare för självstyrelseorganet och landshövdingens självklara roll som länets samlande gestalt kommer därigenom att utmanas.

När nu länsutvecklingsdelen i landshövdingenrollen tonas ned förskjuts tyngdpunkten i ämbetet från en politiskt-administrativ 'utvecklarroll' till en mer traditionell 'förvaltarroll'. Landshövdingenrollen kommer i denna situation att mera likna en vanlig verksamhetschef. (s. 102 f)

Av intervjuerna i rapporten framgår att flertalet landshövdingar är mycket tveksamma till försöksverksamheten med regionala självstyrelseorgan. Med ett par undantag är det en mycket hård kritik som formuleras av statens främsta företrädare på regional nivå, framhålls det. Enligt rapporten kan man inte förstå styrkan i kritiken om man inte gör en koppling till maktfrågor. Genom att ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna överförs till det regionala självstyrelseorganet förlorar länsstyrelsen och landshövdingen makt och inflytande till det regionala självstyrelseorganet (s. 86 ff).

De regionala utvecklingsfrågorna befinner sig i ett gränsland mellan politik och förvaltning, som Peter Ehn uttrycker det. Det är just i skärningspunkten mellan politik och förvaltning som landshövdingen har sin unika position och det är den positionen som kan komma att förändras, när det regionala utvecklingsansvaret överförs till politiska organ (s. 89).

Ämbete med stark tradition

Det finns dock landshövdingar som ser positivt på möjligheterna att finna en central roll även i län med självstyrelseorgan. "Jag tror inte landshövdingen blir utan inflytande i den nya modellen", säger exempelvis en landshövding i rapporten (s. 49).

Landshövdingen har av tradition en ledande roll i länet och uppfattas av många som länets främsta företrädare. Landshövdingeämbetet som sådant har stort symbolvärde och ger en plattform att agera utifrån. Landshövdingen har en representativ roll och kan lätt knyta kontakter på hög nivå såväl i den politiska sfären som i den offentliga sektorn i övrigt och i näringslivet. I länet förväntar man sig att landshövdingen har stora möjligheter att kontakta olika aktörer och påverka viktiga beslut.

Dessa förväntningar på landshövdingen sammanhänger inte i första hand med att landshövdingen är chef för länsstyrelsen. Landshövdinge-

ämbetet ger innehavaren en roll som går utöver denna uppgift. En beskrivning och analys av statens uppgifter på regional nivå bör därför innefatta såväl länsstyrelsens som landshövdingens roll.

Landshövdingens ställning i skärningspunkten mellan centralmakten och länets invånare ger rika möjligheter att påverka händelseutvecklingen inom olika delar av samhällslivet. Därigenom blir frågan om vilket uppdrag landshövdingen har av stor betydelse, när olika modeller för samhällsorganisationen på regional nivå diskuteras.

5.4.4 Länsstyrelsen – statens tvärsektoriella regionala organ

I det föregående har i första hand länsstyrelsens arbete med att samordna regionala utvecklingsinsatser uppmärksamats. Det är en uppgift som griper över flera samhällssektorer och alltså är av tvärsektoriell natur.

Som tidigare nämnts finns det åtskilliga centrala ämbetsverk som inte har egna regionala organ, utan som har sina regionala funktioner inordnade i länsstyrelsen. Länsstyrelsen företräder således en rad olika samhällssektorer på regional nivå och har därigenom särskilda förutsättningar att arbeta tvärsektoriellt. Det kan handla om att i samband med myndighetsbeslut göra avvägningar mellan olika sektorssynpunkter, samordna insatser mellan olika sektorer eller att genom samverkan i projekt, arbetsgrupper etc. med deltagare från olika samhällsområden få en fråga allsidigt belyst.

Länsstyrelsen har tvärsektoriella uppgifter också inom flera andra områden än regionalpolitiken och den regionala näringspolitiken. Här följer några exempel på sådana områden.

Fysisk samhällsplanering

Inom fysisk samhällsplanering har länsstyrelsen en sektorsövergripande uppgift på regional nivå. Genom det kommunala planmonopolet har kommunerna ett odelat ansvar för den fysiska planeringen inom sitt geografiska område. Det statliga inflytandet begränsades kraftigt genom reformeringen av plan- och bygglagstiftningen vid mitten av 1980-talet. Möjligheten för staten att ingripa mot kommunala beslut inskränker sig till att se till att riksintressen, mellankommunala intressen, miljökvalitetsnormer och frågor om människors hälsa och säkerhet beaktas. Länsstyrelsen bevakar att statens intressen tas tillvara i den kommunala planeringen.

Länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet över plan- och byggnadsväsendet och hushållningen med mark och vatten. I tillsynsansvaret ingår ansvaret för samordning på den regionala nivån. Länsstyrelsen skall samordna och väga samman statens intressen i den formella planprocessen, så att kommunerna kan få ett samlat och entydigt besked från staten. Länsstyrelsen skall ställa samman de centrala verkens underlagsmaterial och även ta fram eget. I länsstyrelsens sammanvägning kan sektorssynpunkter få stå tillbaka för vad länsstyrelsen kommer fram till vid en samlad bedömning.

Den pågående försöksverksamheten innebär inte någon förändring i länsstyrelsens ansvar inom den fysiska samhällsplaneringen.

Den fysiska planeringen har kommit att spela en ökad roll i miljöarbetet. En fysisk planering som samordnas med miljöpolitiken ger möjligheter att förebygga miljöproblem och att arbeta sektorsövergripande. Arbetet med miljökonsekvensanalyser och strategiska miljöbedömningar får allt större genomslag i den fysiska planeringen. Länsstyrelsen spelar här en viktig roll genom sitt ansvar på regional nivå inom såväl fysisk samhällsplanering som miljöfrågor.

Miljöområdet

Länsstyrelsen svarar på den regionala nivån för merparten av myndighetsuppgifterna inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Genom miljöbalken har tillsynsansvaret i allt större utsträckning förts över på kommunerna. I samband därmed blir länsstyrelsens tillsynsvägledning allt viktigare. Länsstyrelsen har också ett övergripande samordningsansvar för miljöarbetet i länet. För att fullfölja denna uppgift krävs ett omfattande sektorsövergripande arbete.

En förutsättning för ekologiskt hållbar utveckling är att miljöhänsyn och resurshushållning integreras i alla samhällsprocesser. Det miljöstrategiska arbetet syftar till att få alla aktörer i samhället att ta ökad hänsyn till miljön och förbättra resurshushållningen. På regional nivå har länsstyrelsens STRAM-arbete (Strategi för Regional Miljö) varit det mest framträdande miljöstrategiska arbetet under de senaste åren. Länsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att regionalt anpassa, precisera och konkretisera de nationella miljö kvalitetsmålen. Det ger länsstyrelsen en tung roll i miljöarbetet på regional nivå. Ett brett deltagande från kommuner, näringsliv, organisationer och andra aktörer i länet skall eftersträvas. Samverkan med andra statliga organ som har ett sektorsansvar inom sina respektive områden är angelägen.

Regeringens initiativ på senare tid för en hållbar ekologisk utveckling innebär en breddning av det traditionella miljöarbetet. Syftet är en

tydligare koppling mellan miljömål, miljöstrategiskt arbete och lagtillämpning. Arbetet med en hållbar ekologisk utveckling ställer stora krav på både samordning och samverkan.

Riksdagsbeslutet om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning tog ej upp miljöpolitiken. Länsstyrelsen har alltså kvar alla sina uppgifter på miljöområdet. Samtidigt är självstyrelseorganen engagerade i miljöfrågor. De har uppgiften att utforma regionala utvecklingsprogram. I dessa program har miljöfrågorna stor betydelse. God livsmiljö och ekologiskt hållbar utveckling är viktiga delar i den regionala utvecklingen.

Som ovan nämnts, har det på senare år blivit en allt starkare koppling mellan miljöområdet och fysisk samhällsplanering. De representerar två skilda expertområden inom länsstyrelsen, benämnda naturvård och miljöskydd respektive hållbar samhällsplanering och boende, men dessa båda områden samverkar allt närmare med varandra. Expertområdet naturvård och miljöskydd motsvarar närmast Naturvårdsverkets ansvarsområde på den centrala nivån och expertområdet hållbar samhällsplanering och boende Boverkets. Ett tredje expertområde, kulturmiljö, har starka beröringspunkter med både naturvård och planfrågor. På central nivå finns här Riksantikvarieämbetet. Alla tre expertområdena kan tillsammans sägas utgöra ett tvärsektorielt samverkansområde på miljösidan inom länsstyrelsen. Det gemensamma målet är att främja en god livsmiljö.

Kulturmiljöaspekter har fått allt större betydelse i samhällsplaneringen. Länsstyrelsen bevakar att kulturmiljön beaktas inom olika samhällsområden. Arbetet blir därmed tvärsektorielt.

Till myndighetsarbetet finns knutet statliga medel för kulturmiljövård. Vid tillämpningen av den kulturskyddande lagstiftningen är myndighetsutövningen till sin karaktär ofta av inskränkande natur för enskilda, organisationer och företag. Den kan därför behöva förenas med medel för stödjande och utvecklande insatser. En viss del av dessa insatser kan ha betydelse för kulturturismen.

Länsstyrelsen är regionalt organ inom jordbrukspolitiken med Jordbruksverket som centralt ämbetsverk. Expertområdet benämns lantbruk. Det har starka beröringspunkter med både miljövärd och kulturmiljövård. Experter inom lantbruk respektive kulturmiljö samverkar t.ex. om insatser för att bevara kulturvärden i odlingslandskapet. Allmänt föranleder jordbrukets miljöpåverkan en rad olika insatser från länsstyrelsens sida.

Sammantaget finns inom länsstyrelsen en bred och djup kompetens i miljöfrågor i vid mening. Högt specialiserad kompetens inom olika professioner förenas med brett kontaktnät mot olika samhällssektorer. Länsstyrelsens insatser för att främja miljön ställer krav på ett långtgående

ende tvärssektoriellt arbete både internt inom länsstyrelsen och i den externa samverkan med olika aktörer.

Andra områden med tvärssektoriella uppgifter

Civilt försvar och räddningstjänst är ett annat område av tvärssektoriell natur. Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet och leder och samordnar det civila försvaret. Länsstyrelsen har i fredstid ett övergripande ansvar för länsinvånarnas säkerhet och trygghet.

Flera uppgifter har under 1990-talet överförts till kommunerna, som har ansvaret på lokal nivå, men länsstyrelsen har kvar viktiga planerings-, samordnings- och tillsynsuppgifter. Insatser för att förebygga större olyckor och katastrofer kräver samverkan med olika samhällssektorer. Centrala ämbetsverk är Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Räddningsverket.

Länsstyrelsen skall följa upp att de nationella målen för jämställdhetspolitiken får genomslag i länet. Som ett led i detta arbete skall en jämställdhetsstrategi utarbetas. Länsstyrelsen har en initierande, stödjande och kunskapsuppbyggande roll. Länsstyrelsen skall vara ett stöd för företag och arbetsplatser i länet och samverka med Jämställdhetsombudsmannen (JämO) i frågor som rör jämställdhet i arbetslivet. Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län skall bedriva ett aktivt integrationsfrämjande arbete på regional nivå. Åtgärderna skall syfta till att främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och diskriminering. De berörda länsstyrelserna skall samråda med Integrationsverket om de åtgärder som planeras.

Både jämställdhets- och integrationsarbetet innebär en bred samverkan med olika sektorer i samhället.

I flertalet län leder landshövdingen på regeringens uppdrag ett regionalt samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet. Syftet med denna samverkan är att effektivisera kampen mot ekonomisk brottslighet genom informationsutbyte, överläggningar och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer. I samverkansorganet ingår bl.a. representanter för åklagarmyndigheten, polisen, skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. På central nivå finns Ekorådet med nämnda centrala myndigheter representerade.

Bland tillfälliga regeringsuppdrag av tvärsektoriell natur kan nämnas uppdraget till ett antal länsstyrelser i slutet av 1990-talet att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram för vissa skärgårdsområden. Arbetet skulle ske i samarbete med berörda kommuner och lokala organisationer m.fl. samt i förekommande fall med berörda regionala självstyrelseorgan.

Samordnade tillsynsinsatser har genomförts av olika samverkansgrupper, t.ex. avseende kroganering och yrkesmässig trafik med deltagande av bl.a. polisen, skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten och berörda kommuner.

Det tvärsektoriella arbetet – en styrkefaktor för länsstyrelsen

Det tvärsektoriella arbetet bedrivs ofta i arbetsgrupper, projekt etc. med deltagare från olika expertområden inom länsstyrelsen och från olika externa aktörer. Det stimuleras på skilda sätt av länsstyrelserna, bl.a. genom inrättande av särskilda projektsektariat.

Genom det sektorsövergripande arbetet kan insatser från olika enheter inom länsstyrelsen eller från olika myndigheter samordnas, olika aspekter på en fråga kan belysas och en avvägning mellan olika sektorssynpunkter kan göras. Det tvärsektoriella arbetssättet främjar en helhetssyn.

Samtidigt bör betonas att en mycket stor del av länsstyrelsens arbete består av rena sektorsuppdrag inom olika sakområden. Länsstyrelsen har som organisation en särskild styrka när sakområdena har starka beröringspunkter med varandra och uppgifterna är tvärsektoriella. På samma gång skall länsstyrelsen fungera som ett effektivt sektorsorgan inom varje sakområde för sig. Här ligger en stor utmaning för länsstyrelseorganisationen.

De stora kraven på effektivisering, målinriktning och ständig verksamhetsutveckling har under de senaste tio åren tenderat att gynna specialiserade, homogena organisationer med tydlig styrning och ansvarsfördelning. Det är en utmaning för länsstyrelseorganisationen med 21 självständiga myndigheter att hela tiden ligga långt framme i utvecklingen av metoder och arbetsformer inom 10–20 olika samhällssektorer eller sakområden. Det gäller särskilt om dessa områden är mycket olika vad gäller övergripande mål, arbetssätt etc.

Regeringens inriktning att pröva från fall till fall vilken organisation – den sektorsvisa organisationen eller den samordnade länsförvaltningen – som är mest effektiv, får ses mot bakgrund av denna utveckling. I vissa fall har den sektorsvisa organisationen bedömts vara mest effektiv, t.ex. när handels- och föreningsregistret överfördes från länsstyrel-

sen till Patent- och registreringsverket. En sådan förändring kan ge ökade möjligheter till en fortlöpande effektivisering och utveckling av berört verksamhetsområde. I andra fall har den tvärsektoriella organisationen bedömts vara mest effektiv, t.ex. när länsstyrelsen på senare år fått utökade uppgifter inom miljöområdet. En sådan lösning kan ge goda möjligheter att successivt utveckla en allt effektivare verksamhet på detta område, eftersom uppgifterna ligger väl till för ett sektorsövergripande arbetssätt.

5.5 Den geografiska indelningen inom vissa statliga verksamhetsområden

5.5.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén särskilt uppmärksamma de problem, inte minst för länsstyrelsen, som följer av att det inom förvaltningen finns ett stort antal olika regionala indelningar, vilket bl.a. påverkar möjligheterna att samordna och samutnyttja statliga resurser. Kommittén har i sitt delbetänkande (SOU 1998:166) kortfattat behandlat frågan (s. 145 f). I det sammanhanget anförde kommittén bl.a. att det är väl känt att samordningen på regional nivå har brister i dag. Särskilt påtagliga är de problem som följer av att flertalet myndigheter, affärsverk och statliga bolag har valt att organisera sig i regioner som omfattar fler än ett län. Ofta skiljer sig myndighetsgränserna från länsgränserna. Regeringen har i propositionen om den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) konstaterat att länsindelningen håller på att mista sin funktion som sammanhållande struktur för den statliga förvaltningen på mellannivå.

Kommittén anför vidare i delbetänkandet att det finns en överdriven tro på att samordningsproblem kan hanteras genom administrativa reformer. Alternativet att återgå till länet som indelningsgrund för myndigheters, affärsverks och statliga bolags regionala organisation är enligt kommitténs mening inte realistiskt; regionala indelningar kommer även fortsättningsvis att se olika ut.

Kommittén menar att det likväl kan finnas ett sätt att administrativt hantera de statliga samordningsproblemen på regional nivå. En mer funktionell organisering av länsstyrelserna ger enligt kommitténs mening utrymme för variation och mångfald. Länsstyrelsen behöver inte se likadan ut i hela landet. De verksamheter som skall ingå i länsstyrelsen liksom hur staten väljer att agera som regional samordnare gente-

mot andra aktörer bör kunna variera mellan olika regioner. Det är heller inte självklart att de nuvarande länen utgör den lämpligaste indelningsgrunden för den statliga regionala organisationen.

Enligt kommitténs mening kräver en utveckling av den tvärsektoriella verksamheten på regional nivå en ny förvaltnings- och verksamhetsstrategi. En sådan strategi skapar behov av och ger möjlighet till en mer förutsättningslös analys av hur de regionala uppgifterna skall organiseras.

I den fortsatta framställningen redovisas först kortfattat vissa historiska uppgifter och regler om indelningsändringar. Därefter visas exempel på statliga myndigheters regionala organisation samt konsekvenser härav för samordning och samverkan m.m. Avslutningsvis redovisas översiktligt motsvarande förhållanden i Danmark, Norge och Finland.

5.5.2 Kort historik

Landskapsbegreppet kan härledas till tiden före 1000-talet. Landskapen behöll under lång tid en självständighet beträffande lagstiftningsmakt och domstolsväsende. Deras betydelse minskade först under 1300-talet då Sverige fick en gemensam lagstiftning. För domstolsväsendet spelade landskapen emellertid en viss roll ända fram till 1849. Därefter har landskapen inte haft någon betydelse för den offentliga sektorns organisation. Landskapsbegreppet lever dock kvar som en kulturell indelning när människor skall beskriva sin regionala identitet.

Sverige består av 25 landskap med gränser som i vissa fall överensstämmer med länens, exempelvis Blekinge och det nybildade Region Skåne. I andra fall är det en helt annan indelning där flera län kan rymmas i ett landskap, som Småland, eller där ett län omfattar flera landskap, t. Ex. Jämtlands län.

Den nuvarande *länsindelningen* har sitt ursprung i 1634 års regeringsform som tillkom under drottning Kristinas förmyndarregering, ledd av Axel Oxenstierna. Vid mitten av 1600-talet kom länsindelningen att omfatta även de från Danmark-Norge vunna landskapen Jämtland, Härjedalen, Gotland, Blekinge, Skåne, Halland och Bohuslän. År 1642 var antalet län 17 i det egentliga Sverige. Senare tillkom Stockholms, Kronobergs och Västerbottens län. I 1720 års regeringsform var antalet län 20. Genom nybildningar och länsdelningar steg antalet län till 24 fram till 1810. Bortsett från en period under första hälften av 1800-talet, då Öland var ett eget län, har antalet varit 24 fram till de nya länsbildningarna i Skåne år 1997 och Västra Götaland år 1999, då antalet län minskade till 21.

Landstingens indelning överensstämmer med länsindelningen med undantag för Gotland där kommunen ansvarar för de uppgifter som landstinget har i andra län. Beteckningen landsting har rötter i medeltiden, då de dåvarande landskapstingen var folkmöten som hölls för att avhandla gemensamma angelägenheter. När centralmakten genom riksdagen växte försvann tingen som företeelse och det sista landstinget i den äldre formen hölls i Jämtland år 1857.

De nuvarande landstingen kom till genom 1862 års landstingsförordning. Ledamöterna valdes fram till 1910 indirekt via elektorerna som representerade kommunerna och regeringen utsåg ordföranden, vanligen landshövdingen. Enligt 1866 års riksdagsordning, då fyrståndsriksdagen ersattes av tvåkammarriksdagen, utgjorde landstingen valkorporationer vid förstakammarvalen. Detta upphörde när tvåkammarriksdagen avskaffades år 1970.

Inledningsvis var landstingen engagerade inom ett stort antal områden, som utbildning, lantbruk och kommunikationer. Sjukvården utgjorde då endast en dryg tredjedel av de totala utgifterna. Redan år 1874 utgjorde dock sjukvården mer än två tredjedelar och andelen ökade sedan successivt till 85 procent vid mitten av 1900-talet. Sedan dess har andelen varit i stort sett konstant.

Länsstyrelsens historia går tillbaka till 1634 års reformering av den svenska statsförvaltningen, då en landshövding tillsattes i varje län som Konungens befallningshavande. Den främsta uppgiften var att sköta skattehanteringen.

Länsstyrelsens historia under 1900-talets första hälft präglas av en urholkning av uppgifterna. Under efterkrigstiden inrättades t.ex. en rad länsnämnder och andra organ med specialiserade uppgifter. Andra förvaltningsgrenar avskildes från länsstyrelsen och lades direkt under centrala myndigheter. Som exempel kan nämnas skogs- och domänväsendet samt lantmäteriväsendet. Vissa nya uppgifter fick dock länsstyrelsen under denna tid, t.ex. civilförsvarsfrågorna.

Under andra hälften av 1900-talet har länsstyrelsen tillförts fler uppgifter samtidigt som vissa länsnämnder har avvecklats. Länsstyrelsen har successivt getts en viktigare uppgift i det regionala utvecklingsarbetet. En utförlig beskrivning av denna utveckling ges i kapitel 5.4.

5.5.3 Regler om indelningsändringar

Indelningen i *län* beslutas av regeringen. Någon lag som reglerar förfarandet finns ej, men i praktiken underställs en sådan fråga riksdagen för godkännande, vilket också skedde vid de senaste länsammanslagningarna.

De lagar som är tillämpliga vad gäller *landsting* är indelningslagen (1979:411) och kommunallagen (1991:900), 1 kap. 2 §. Av indelningslagen framgår att regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Kommunallagen anger vad som gäller beträffande sambandet mellan länsindelning och landstingsindelning. En ändring i landstingsindelningen får dock ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt.

Svenska *myndigheter* har i princip stor frihetsgrad när det gäller att själva besluta om sin organisation. Detta framgår bl.a. av 17 § verksförordningen (1995:1322). Regeringen har dock i flera fall gjort undantag från denna bestämmelse i myndighetens instruktion och i stället genom hänvisning till lag eller förordning angivit hur organisationen skall vara utformad. I praktiken är således myndigheternas rätt att själva besluta om sin regionala organisation mer begränsad än verksförordningen anger.

I vissa fall kan det finnas sådant samband mellan den materiella lagstiftningen på området och organisationen att det i praktiken är nödvändigt att riksdagen samtidigt behandlar ändringar i organisation och regelverk.

I flera fall finns det på den regionala nivån myndigheter som ingår i en *myndighetskoncern*. Exempel på sådana koncerner är Arbetsmarknadsverket som länsarbetsnämnderna hör till samt Riksskatteverket som är chefsmyndighet för länsstatemyndigheter och kronofogdemyndigheter. När den regionala representationen utgörs av självständiga myndigheter inom en koncern innebär en förändring i indelningen att förhållandet mellan dessa myndigheter påverkas. I verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) angavs att beslut i övergripande frågor om ansvarsfördelning mellan olika myndigheter skall underställas riksdagen. Möjligen kan det tolkas som att en central myndighet inte själv kan besluta om att slå samman två länsmyndigheter i den egna myndighetskoncernen.

Är organisationen i en myndighetskoncern angiven i lag krävs naturligtvis riksdagens ställningstagande vid ändringar. För ett flertal myndigheter finns en sådan lagreglering, t.ex. polisen och försäkringskassorna.

Det finns några få *fristående regionala myndigheter* som inte ingår i en myndighetskoncern. Fram t.o.m. 1999 utgjorde beslutsgrupperna för stukturfondsärenden exempel på denna typ av myndigheter. Regeringen beslutade i detta fall om vilket geografiskt område myndigheten skall verka inom.

Skolverket och Socialstyrelsen är exempel på *centrala myndigheter med regional organisation* i form av enheter. För dessa anges i instruktion ingen reglering av regional organisation eller lokalisering. De kan således besluta fritt om sina regionala enheter.

Ett annat exempel på denna myndighetsform är försvarsmakten som numera utgör en enda myndighet men med ett stort antal självständiga förband. Förbandens lokalisering har dock lagts fast av regeringen.

Vägverket och Banverket har regionala enheter och distrikt. Dessa myndigheter kan besluta om sin egen organisation och lokalisering av enheter.

Vad gäller indelning och beslutskapacitet på den lokala nivån är myndigheternas frihet mer omfattande. För försvaret, socialförsäkringsadministrationen och tingsrätterna finns dock genom författning inskränkning i rätten att besluta om den lokala nivåns organisering och lokalisering.

Statliga bolag och affärsverk är i princip fria att besluta om sin regionala organisation. Staten kan dock påverka organisationen genom sitt ägarinflytande.

5.5.4 Exempel på statliga myndigheters organisering på regional nivå

De statliga myndigheternas och övriga statliga organisationers organisering på regional nivå följer som tidigare nämnts olika mönster. Vid tiden för regeringens beslut om kommitténs direktiv, som fattades i maj 1997, förväntades regeringen ta ställning till den statliga regionala förvaltningsstrukturen i samband med beredningen av Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande (SOU 1997:57). Något sådant ställningstagande redovisades inte i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) som förelades riksdagen i mars 1998. I kommitténs delbetänkande (SOU 1998:166) uppmärksammas detta faktum och det framhölls att vissa av kommitténs överväganden som avser den statliga förvaltningsstrukturen får göras utan stöd av ställningstaganden från regeringen.

Statskontoret har studerat 15 statliga organisationer och redovisat resultatet i promemorian *Regional indelning*, daterad 1999-11-30. I denna studie framkommer att den vanligaste indelningsgrunden är regioner som är större än län. Av de 15 organisationerna är det fem som har länen som indelningsgrund. Dessa är länsarbetsnämnderna, lantmäterimyndigheterna, länsrätterna, polisen och försäkringskassorna. Övriga har färre regioner än län, varierande från 3 till 11.

Av de två organisationer som har privaträttslig status, ALMI och handelskamrarna, har ALMI en länsbaserad organisation medan det finns 12 handelskamrar.

Den utveckling mot en övergång från länsorganisationer till större organisationer som har pågått framför allt under 1990-talet håller i sig. Inom åtminstone två myndighetskoncerner, Arbetsmarknadsverket och Lantmäteriverket, har diskussioner förts om att övergå till större regioner. Vad gäller länsarbetsnämnderna har ett starkt skäl för att bibehålla nuvarande länsvisa organisation varit kopplingen till länsstyrelsen, vilket bl.a. manifesteras genom att landshövdingen är ordförande i länsarbetsnämndens styrelse.

De större regionindelningarna kan delas upp i två kategorier. Dels de vilkas regionindelning grundar sig på särskilda funktionella faktorer, som Banverket, dels de som av effektivitets- eller besparingsskäl har slagits samman. I det följande beskrivs ett urval av de statliga organisationer som Statskontoret har kartlagt.

Större regioner än län omfattar vanligen ett eller flera hela län. *Skolverkets* regionala indelning, med 11 lokalkontor, följer dock ej annat än delvis länsgränserna; så har t.ex. Skåne och Halland delats.

I *Socialstyrelsens* regionala organisation finns sex tillsynsenheter. Indelningen i regioner följer länsgränserna, med undantag för Halland som delats av en regiongräns.

När det gäller *Banverket* och *Luftfartsverket* har regionerna påverkats av andra faktorer än den administrativa indelningen i län. Detta beror på att det kan vara onaturligt att dela ansvaret för t.ex. en bansträckning på flera regioner. Regiongränserna överensstämmer därför inte helt med länsgränserna. Banverkets förvaltande del består av fem banregioner som ansvarar för bannätet och kontakterna med Banverkets kunder. Regionindelningen styrs av knutpunkter och bansträckningar och överensstämmer därför inte med länsgränserna. Banverket har också en produktionsdivision som är indelad i sju produktionsdistrikt och 24 arbetsområden.

Vägverket har sju regioner som följer länsgränserna och vilkas huvuduppgift är att ta ett ansvar för vägtransportsystemet inom sitt geografiska område, ansvara för viss myndighetsutövning samt för väghållningen på det statliga vägnätet. Vägverket har också fem resultatenheter varav fyra har en egen regional organisation.

Skatteförvaltningen och *kronofogdemyndigheterna* har, under Riksskatteverkets ledning, tio regionala organisationer vardera, vilka följer länsgränserna. Regionindelningen är dock inte den samma för de båda myndigheterna och regionkontoren finns i flera fall på olika orter.

Skogsvårdsorganisationens nuvarande regionala organisation består av 11 regioner, där regiongränserna följer länsgränserna. Varje region är indelad i skogsvårdsdistrikt som totalt uppgår till ett hundratal.

Indelningen i tre *civilområden* och tre *militärområden* överensstämmer geografiskt med varandra. Fr.o.m den 1 januari 2001 gäller dock helt nya samverkansmönster för civilt och militärt försvar.

Ett län kan ingå i flera olika myndighetsregioner med olika geografisk utbredning. Hallands län är ett exempel på detta och i tabellen nedan visas i vilka större regioner som Halland ingår tillsammans med andra län.

Tabell 5.1 Storregioner i vilka Hallands län ingår.

Arbetskyddsverket	O län.
Civil- och militärområden	F, G, H, K, LM och O län ¹⁾
Exekutionsväsendet	G, H och K län
Skolverket	<i>Södra delen</i> av Halland (Halmstad, Hylte, Laholm) bildar region tillsammans med Skåne län (LM). <i>Norra delen</i> av Halland (Falkenberg, Kungsbacka, Varberg) bildar region tillsammans med Västra Götalands län (O).
Skogsvårdsstyrelsen	K och LM län
Skatteförvaltningen	G, K och L län
Banverket	G, K, LM och F län ²⁾
Vägverket	O och S län
Luftfartsverket	Sturup, Halmstad, Ronneby och Ängelholm
Socialstyrelsen	<i>Södra delen</i> av Halland (Halmstad, Hylte, Laholm) bildar Socialstyrelsens regionala enhet tillsammans med G, K och LM län. <i>Norra delen</i> av Halland (Falkenberg, Kungsbacka, Varberg) bildar Socialstyrelsens regionala enhet tillsammans med Västra Götalands län (O).
Hovrätt	K, LM, O och S län
Kammarrätt	LM, O och S län
Handelskammare (privatrettslig organisation)	<i>Norra delen</i> av Halland hör till kontoret i Göteborg medan <i>södra delen</i> hör till kontoret i Malmö.
EU:s NUTS dvs. regioner, nivå 2	O län

1) Fr.o.m. den 1 januari 2001 gäller nya samverkansmönster.

2) Regionindelningen styrs av knutpunkter och bansträckningar och överensstämmer därför inte med länsgränserna.

5.5.5 Konsekvenser av variabel geografisk indelning för samverkan, samordning m.m.

Statskontoret konstaterar i sin promemoria att överblicken och transparensen i den offentliga sektorns organisation kan bli lidande när ett län ingår i flera storregioner med olika geografisk utbredning. Regiongränserna i sig spelar dock mindre roll för samarbete och samordning. Informationstekniken underlättar samarbetet och de nödvändiga kontaktnäten skapas oavsett det geografiska avståndet.

Däremot har lokaliseringen av den regionala myndigheten större betydelse. Om organ som behöver samverka inte finns i samma stad så försvåras samverkan i någon mån då vardagliga kontakter och personkännedom minskar. För t.ex. Södermanlands län finns skatteförvaltningen i Västerås, kronofogdemyndigheten i Eskilstuna, skogsvårdsorganisationen i Västervik, militärområdet i Strängnäs, Vägverket i Eskilstuna, Banverket i Sundbyberg, Socialstyrelsen i Örebro, Skolverket och Arbetskyddsverket i Linköping. En liknande situation finns i flertalet län och i norra Sverige är de geografiska avstånden mellan länsstyrelse och myndigheternas regionkontor i vissa fall avsevärda.

REKO-STAT-utredningen riktade år 1996 en enkät till samtliga länsstyrelser i landet angående den problematik som är förknippad med regionindelningen i statsförvaltningen. Resultatet av enkäten var inte helt entydigt. Flera länsstyrelser såg regionindelningen som ett hinder för samordning medan andra inte upplevde dessa svårigheter. Länsstyrelserna i framför allt storstadsområdena betonade det merarbete som de från länen avvikande regionindelningarna förorsakar och framhöll att personkontakter och lokalkännedom blir lidande. Flera länsstyrelser hävdade däremot att samordningsproblemen kan lösas med flexibla arbetsformer och projektsamverkan över gränserna.

I svaren från flera enskilda länsstyrelser framkom dock kritik mot vad som upplevdes som försämrade möjligheter till samordning och samverkan. Exempelvis pekade länsstyrelsen i Västerbottens län på konsekvenserna av Vägverkets regionalisering som innebar att planeringsfrågorna flyttades till regionkontoret i Luleå. Enligt enkätsvaret fungerade länets vägförvaltning som en enhet inom länsstyrelsen före omorganisationen, med täta personkontakter och geografisk närhet mellan myndighetskontoren. I den nya organisationen luckrades kontaktnäten upp och det tog lång tid att bygga upp nya.

I Jämtlands län framhöll man från länsstyrelsens sida att den egna samordningsuppgiften beträffande olika sektorer verksamhet försvårades av att olika myndigheter har skilda regionindelningar. Framför allt ansågs det bero på att de personliga kontakterna och det nära samarbetet mellan de tidigare regionkontoren gått förlorade. Man ansåg också

att de regionala aspekterna och helhetssynen fått ge vika för myndigheternas sektoriella synsätt.

Från länsstyrelsen i Kalmar län framhölls vikten av att länen inte delas av regiongränser, vilket ansågs leda till fler och mer tidskrävande myndighetskontakter. Som exempel nämndes Banverket, vars regiongräns skär rakt genom länet. Att Banverket och Vägverket inte har samma indelning ansåg länsstyrelsen i Kalmar också vara en nackdel för planeringen av kommunikationer.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län framhöll i sitt svar att samordnings- och planeringsarbetet blir tungrovt och tidskrävande till följd av att beslutsfattarna inte finns i länet. Liknande uppfattningar framfördes från Jönköpings län, där man också påpekade de ökade kostnaderna för resor och tid samt försämrade möjligheter till lokalmässig och administrativ samordning.

Från flera länsstyrelser framfördes vid den aktuella tidpunkten uppfattningen att den statliga verksamhetens geografiska och sektoriella splittring kan stå i motsats till en för samhället optimal organisering.

I dagsläget är situationen i stort sett densamma och den kritik som framfördes från länsstyrelserna år 1996 har generellt sett samma aktualitet, även om den i vissa fall varierar. Vid en förfrågan till de ovan nämnda länsstyrelserna om hur de för närvarande upplever den regionala myndighetsindelningen framhåller bl.a. Gävleborgs län att man i viss mån har vant sig vid situationen och att den fört med sig ett ökat samarbete mellan länen. Samtidigt menar man att staten inte tillräckligt tar till vara länsstyrelsens möjligheter att driva den nationella politiken. I Jämtlands län uttrycker man förståelse för att vissa myndigheter, exempelvis Banverket, är organiserade i större regioner. Länsstyrelsen konstaterar dock att kontakterna mellan länsstyrelsen och vissa myndigheter har blivit mindre frekventa p.g.a. de geografiska avstånden. Att statliga myndigheter och verk delegerar till lokal nivå och att det finns en myndighetsrepresentant lokalt framhåller man från Jämtland är av stor betydelse då myndighetens regionkontor är lokaliserat till annan ort.

Länsstyrelserna har på olika sätt försökt finna nya vägar för kommunikation och samverkan, bl.a. är det vanligt förekommande att cheferna för de olika myndigheternas regionkontor samlas för överläggningar ett antal gånger årligen. I bl.a. Kalmar län och Jönköpings län har man sådana överläggningar fyra respektive två gånger årligen. Från båda dessa länsstyrelser framhålls dock att den nuvarande regionindelningen med kontor på många olika platser skapar problem. Allmänt sett kvarstår också uppfattningen att länsstyrelsens samordnande roll försvåras av statsförvaltningens regionala indelning.

5.5.6 Nordiska jämförelser

De nordiska grannländerna uppvisar många likheter med Sverige, vilket går att härleda till en gemensam historia, liknande kulturella, sociala och ekonomiska förutsättningar samt ett långvarigt samarbete. Det finns dock skillnader i organiseringen av den offentliga administrationen, framför allt på regional nivå. Finland, med ett annorlunda statsskick och avsaknaden av direktvalda regionala självstyrelseorgan, uppvisar de största olikheterna i den regionala offentliga förvaltningen.

Danmark är en enhetsstat med decentraliserad politisk och administrativ struktur. På den regionala nivån finns 14 amtskommuner som motsvarar de svenska landstingen. Den statliga regionala administrationen överensstämmer med amtskommunerna i antal och geografisk indelning. Varje statlig amtsförvaltning leds av en statlig amtman (prefekt) som utses av regeringen. Till skillnad från de övriga nordiska grannländerna inskränker sig emellertid de statliga funktionerna på regional nivå i Danmark till i huvudsak kontroll- och tillsynsuppgifter, där en viktig uppgift för amttsmannen är tillsynen över kommunerna. Amtsmannens kansli utför dessutom vissa juridiska uppgifter av privaträttslig karaktär, t.ex. beviljande av skilsmässa. Amttsmannen är också ordförande i de nämnder som varje kansli har. Dessa nämnder är besvärsnämnd för socialtjänstfrågor, rehabiliteringsnämnd och pensionsnämnd.

I Danmark finns inte några statliga förvaltningsmyndigheter med många ansvarsområden och kompetenser som i Norge, Sverige och Finland. Statsamtens i Danmark har genomgått ett flertal förändringar som successivt minskat deras betydelse. Med början på 1970-talet har allt fler uppgifter överförts från statsamtens till amtskommunerna, bl.a. hälso- och sjukvård, miljöskydd och miljövård samt gymnasieutbildning.

I *Norge* har utvecklingen varit likartad den i Danmark. Från 1970 och framåt har ett flertal uppgifter som tidigare åvilade statens företrädare i fylkena överförts till de folkvalda fylkeskommunerna. Centralmaktens företrädare i vart och ett av Norges 19 fylken är fylkesmannen, som bl.a. fullgör ett flertal kontrollfunktioner gentemot kommunerna. Det statliga fylkesorganet handlägger också bl.a. plan- och byggnadsärenden, miljövård, familjerättsliga frågor och sociala frågor. Vid sidan av det generella ansvaret för den övergripande statliga verksamheten i fylket har också fylkesmanskontoret specialiserade uppgifter för flera departement. Den statliga regionala förvaltningen sammanfaller liksom i Danmark geografiskt med de politiska fylkeskommunerna.

Efter en period på 1970-talet med minskat inflytande har fylkesmannens roll åter stärkts från mitten av 1980-talet och framåt. Detta

har skett genom att statliga sektorsmyndigheter har integrerats i fylkesmannens kontor och att olika politikområden därmed har kopplats ihop horisontellt på den regionala nivån.

I juni 1998 tillsatte den norska regeringen en utredning, Oppgavefordelingsutvalget, med uppgift att granska och utvärdera uppgiftsfördelningen mellan kommuner, fylkeskommuner och den statliga förvaltningen på regional nivå. Inledningsvis var utgångspunkten att det skall vara tre nivåer, men i ett tilläggsdirektiv i december 1999 utökades mandatet till att även utvärdera antalet nivåer. Utredningen, som överlämnades till den norska regeringen i början av juli 2000, föreslår tämligen omfattande förändringar i organiseringen av den offentliga sektorn. Oppgavefordelingsutvalgets förslag innebär inte någon förändring beträffande antalet politiska beslutsnivåer, men man anser att antalet fylken bör reduceras från 25 till 15. En majoritet vill också att den folkvalda regionala nivån skall förstärkas och ges ett större ansvar för den regionala utvecklingen.

Den *finska* statsförvaltningen är organiserad både på regional och lokal nivå. Förvaltningen på den regionala nivån består av 6 län (inkl. Åland) och 15 arbetskrafts- och näringscentraler. En omstruktureringsprocess har pågått sedan början av 1990-talet som inneburit att regionala förvaltningsmyndigheter med begränsade ansvarsområden har slagits samman och att ansvar och befogenheter har delegerats till den lokala förvaltningen.

Omstruktureringsprocessen har lett till att länsstyrelsen successivt har förlorat i betydelse. År 1996 genomfördes som en konsekvens av förändringarna en radikal länsreform som innebar att antalet län och antalet länsstyrelser halverades, från 11 till 5 (12 till 6 inklusive Åland).

I Finland saknas den politiska mellannivå som i Sverige utgörs av landsting, i Norge fylken och i Danmark amt. Landskapsförbunden, som är kommunalförbund, kan i viss mån sägas utgöra den finska motsvarigheten tillsammans med de 21 sjukvårdsdistrikten. De 19 landskapsförbunden har övertagit länsstyrelsens ansvar för regional utveckling, fysisk planering samt beslut om statliga utvecklingsanslag.

För en utförligare diskussion om den regionala reformverksamheten i Finland hänvisas till avsnitt 4.3.2.