

## 6 Utvärderingen av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning

### 6.1 Bakgrund och metod

#### 6.1.1 Utvärderingens kriterier och metoder

##### **Inledning**

Regeringen har i direktiven till kommittén begärt ”en allsidig utvärdering av försöksverksamheten”. Utredningsdirektiven utgör, som kommer att framgå av den fortsatta framställningen, en vägledning för utvärderingens övergripande inriktning och omfattning. Direktiven lämnar dock i hög grad frågan öppen om vilka utvärderingskriterier som skall utnyttjas.

Kommittén har därför kontinuerligt diskuterat och problematiserat de metoder och kriterier som bör vägleda utvärderingen av försöksverksamheten. Vid ett kommittésammanträde i juni 1998 framförde professor Janerik Gidlund synpunkten att en av kommitténs viktigaste uppgifter borde vara att bidra till att förbättra kunskapsunderlaget vad gäller möjliga utvärderingskriterier för regionpolitisk utveckling. Ett seminarium i mars 1999, arrangerat av kommittén och med ett brett deltagande av olika länsaktörer och forskare, hade som huvudsyfte att försöka precisera de viktigaste kriterierna för utvärderingen av försöksverksamheten. Dessutom har frågan om utvärderingens metoder varit föremål för diskussion i den forskargrupp som varit knuten till kommittén.

Det är naturligtvis svårt att summera de synpunkter som framförts till kommittén i dessa avseenden. Flertalet deltagare och bedömare har

understrukit uppgiftens komplicerade karaktär. Regionpolitiskt arbete bedrivs i en omvittnat invecklad organisationsmiljö, med ett intensivt aktörsutbyte både i horisontella nätverk, dvs. mellan olika regionalt verksamma aktörer, och i utbyte mellan flera politiska nivåer, från europeisk politik ner till lokalsamhället. Dessutom berör försöksverksamheten ett brett spektrum av samhällsfrågor, bland annat närings- och regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik, trafikpolitik och kulturfrågor. Utvärderingen innefattar därför frågor rörande *dels* samhällets utvecklingsdrag i stort, exempelvis den ökande internationaliseringen, *dels* organisatoriska förhållanden, t.ex. relationerna mellan självstyrelseorgan, kommuner och stat; utvärderingen rör sig också på ett individuellt plan, exempelvis i frågor om medborgarnas påverkansmöjligheter osv.

Kommitténs grundläggande uppfattning har varit att betrakta själva utvärderingsuppgiften ur ett processperspektiv. Utvärderingen bör drivas med hög grad av öppenhet och med beredskap för att följa även oförutsedda händelser och utvecklingsdrag. I förhållande till riksdagens beslut om försöksverksamheten har också en rad omständigheter förändrats under den tid försöken pågått. Utvecklingen i de s.k. frivilliglänen (se kapitel 3), som på olika sätt även påverkat försökslänen, har fått en omfattning och intensitet som få räknade med när försöksverksamheten planerades. Ett annat exempel utgörs av arbetsprocesserna med de regionala tillväxtavtalen som delvis var okända i samband med riksdagens beslut om försöksverksamheten. Ett tredje exempel är framväxten av delregionala samarbetsprocesser i främst Västra Götaland och i någon mån även i Skåne som givit försöksverksamheten en något annan karaktär än vad beslutsfattarna en gång kanske tänkt sig.

I flertalet av de studier och analyser som kommittén initierat har ambitionen varit att kontinuerligt studera förändringsprocesser snarare än att göra en efterhandsanalys vid ett givet slutdatum. Detta gäller exempelvis Jörgen Johanssons utvärderingsprojekt av demokrati- och effektivitetsaspekterna som bedrivits i två etapper, en etapp i försökens inledningsskede och en andra etapp då försöken nått halvvägs in i försöksperioden (gäller då ej Västra Götaland). I Magnus Jernecks och Mats Sjölin's rapport till kommittén – *Regionalisering och flernivådemokrati – Skåne och Kalmar län* – betonas just aspekten att utvärderingsarbetet är snarare en formativ än en summativ utvärdering. Syftet med den formativa utvärderingsmetoden är enligt Jerneck och Sjölin att

”vi med hjälp av ett antal empiriska nedslag försöker karaktärisera verksamheten såsom den framträder 'i halvtid'. Det formativa innebär emellertid inte bara att vi studerar en företeelse innan den 'värkt ut' eller nått sin kulmen. Poängen är också att vi utifrån ett processperspektiv försöker diagnosticera de ten-

denser som vi tror kan vara stilbildande för den framtida regionala utvecklingen” (Jerneck & Sjölin, 2000, s. 148)

På motsvarande sätt har Per Silenstam i sin utvärdering av länsstyrelsens nya roll i försöksverksamheten följt förändringsprocesser i en kontinuerlig intervjudialog med berörda parter. I Statskontorets rapporter om utvecklingen i länen utanför försöksverksamheten har analyserna bedrivits i två omgångar. Kommittén har också själv, i möten och genom resor till försökslänen, träffat företrädare för självstyrelseorgan och länsstyrelser vid flera tillfällen under försöksperioden.

Ambitionen att utvärdera försöksarbetet genom ett processbaserat arbetssätt har försvårats av den relativt korta tid som förflutit sedan försöksverksamheten sattes igång. Ett huvudproblem i samtliga diskussioner om utvärderingsmetoderna har handlat om det begränsade tidsintervall kommittén haft att utgå från. I de underlagsrapporter som lämnats till kommittén understryks just detta och man har hävdats att merparten av de förändringsprocesser som satts igång inte får mätbara effekter förrän efter flera år, eller rent av årtionden (jfr Johansson 2000a, Jerneck & Sjölin 2000, Silenstam 2000).

I sammanfattning innebär de övergripande synpunkter som lämnats till kommittén att utvärderingsmetoderna bör kunna hantera både en komplicerad organisationsmiljö och att de bör utformas i ett processperspektiv. Samtidigt har kommittén i direktiven givits en mycket kort tid för att genomföra utvärderingsuppgiften. Kommittén gör därför bedömningen att förutsättningarna för att genomföra en allsidig utvärdering därmed är begränsade. Exempelvis har kommittén av detta skäl avstått från att göra någon bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av försöksverksamheten. I en sådan samhällsekonomisk analys bör inte enbart de kortsiktiga kostnadsökningarna eller kostnadsminskningarna som kan ha följt av försöksverksamheten uppmärksammas, utan även de samhällsekonomiska konsekvenserna i ett längre tidsperspektiv av det regionala utvecklingsarbete som har initierats i försökslänen.

Det är mot ovanstående bakgrund som den fortsatta framställningen bör läsas. Oavsett hur olika utvärderingskriterier och metoder formuleras blir slutsatser och resultat av provisorisk eller preliminär karaktär.

### **Underlagsmaterialet**

Ett par förhållanden bör dock uppmärksammas och kommenteras något ytterligare. När det gäller utvärderingens mer konkreta metodanvändning är det väsentligt att peka på följande. Utvärderingen bygger på ett

omfattande skriftligt underlagsmaterial. En stor del av detta material har tagits fram på initiativ av kommittén, t.ex. uppdrag inom sekretariatet, uppdrag till forskare och till myndigheter osv. I underlaget finns också en rad av kommittén dokumenterade sammanträden, seminarier, kommittébesök i försökslänen etc. Dessutom har andra forskare, organisationer och försökslänen själva bidragit med material till utvärderingen. Kommittén har även utnyttjat det forskningsmaterial som framtagits inom forskningsprojekt som bedrivs åtminstone delvis på uppdrag av självstyrelseorganen. Det gäller främst projektet Regionalisering och flernivådemokrati vid Lunds universitet och det forskningsprogram för uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen som bedrivs vid Göteborgs universitet.<sup>1</sup> Kommittén anser att dessa forskningsprojekt utgjort en kunskapskälla och ett betydelsefullt komplement till det material kommittén självt initierat och tagit fram. Man bör dock, i metodkritisk anda, vara medveten om att kommittén i någon mån därmed utnyttjar analysmaterial som delvis framtagits på uppdrag av självstyrelseorganen själva.

Kännetecknande för underlagsmaterialet är att analyserna *domineras av utsagor* av olika personer, främst genom intervjuundersökningar, men också i någon mån genom enkäter, uttalanden i medier och i uttalanden eller utspel i skriftlig form. Underlagsmaterialet innehåller visserligen beskrivningar och analyser av olika insatser, aktiviteter etc. i försökslänen, men utgör ändå en mindre del av erfarenhetsunderlaget. Den korta tid som förflutit sedan försöken inleddes har inte möjliggjort alltför djuplodande analyser av de resultat som olika insatser i försöksarbetet givit. Underlagsmaterialet innehåller således mycket av utsagor om försökens betydelse för exempelvis partiernas verksamhet, om självstyrelseorganens relationer med kommunerna, länsstyrelsens nya roll osv., men relativt sett lite material om den faktiska substansen i arbetet, t.ex. antalet nya medlemmar i partiernas länsorganisationer, kommunernas medfinansiering av projekt eller länsstyrelsens konkreta bidrag till den regionala utvecklingen.

Utvärderingen rör sig alltså i huvudsak på ett utsagoplan och det har endast i liten omfattning gjorts analyser av hur olika aktiviteter eller projekt lyckats i termer av t.ex. ett ökat medborgerligt deltagande eller en ökad sysselsättning. Risken med att basera en utvärdering på berättelser från de involverade aktörerna är naturligtvis att bedömningarna är överdrivet optimistiska och att olika typer av önsketänkande gör sig gällande. Tolkningen av dessa utsagor vilar i hög grad på respektive

<sup>1</sup> Projektet vid Lunds universitet leds av docent Magnus Jerneck och docent Mats Sjölin och projektet i Göteborg leds av universitetslektor Lennart Nilsson, professor Björn Brorström samt docent Rolf Solli.

utvärderare själv och ett betydande utrymme för osäkerhet finns naturligtvis i detta. Osäkerheten i denna del förstärks sannolikt också av att försöksverksamhet tenderar att just i den inledande fasen ske i en anda av nydanande entusiasm bland ledande aktörer. Aktörerna kan alltså vara mer positivt inställda under de inledande åren än vad man är mot slutet av försöksverksamheten.

Ett annat metodproblem som bör noteras är att utvecklingen i försökslänerna bör relateras till mera allmänna förändringsdrag som kännetecknar den regionpolitiska utvecklingen i alla län i Sverige. Samtliga län påverkas exempelvis av arbetet med tillväxtavtal och av reformeringen av EU:s strukturfondspolitik (se kapitel 2, avsnitt 2.9 och 2.10). Således kan exempelvis inte försökslänens ansträngningar med att stärka den demokratiska förankringen av tillväxtavtalen *enbart* ses mot bakgrund av försöksverksamheten. Man kan tänka sig att de fyra försökslänerna hade arbetat på ett motsvarande sätt med tillväxtavtalen även om dessa län inte ingått i försöksverksamheten. Ett grundläggande problem i all utvärdering är det som kallas ett kontrafaktiskt problem. Man vet aldrig riktigt säkert i vilken grad de studerade aktiviteterna kan ha kommit till stånd även utan att försöksverksamheten satts igång.

Det finns dessutom ett utvärderingsproblem i den *målbild* som gäller för försöksverksamheten. Reformbeslutets mål rör sig på flera olika plan och behandlar både substansmål (t.ex. ökad regional effektivitet) och procedurmål (att pröva hur relationerna mellan länsstyrelse och regionorgan utvecklats etc). Reformbeslutets huvudmål, att stärka demokrativärden, är vagt formulerat. I stort sett kan man av målformuleringen i riksdagsbeslutet bara utläsa att man eftersträvar ökad demokrati, inte bara i den regionala samhällsorganisationen, utan i hela samhället. Ett bekymmer är att det inte finns, varken i beslut eller i forskningen om demokrati, någon utvecklad syn på vad som avses med just regiondemokrati. Liknande målbildsproblem finns även vad gäller målet om att försöken skall bidra till ökad effektivitet i det regionala utvecklingsarbetet.

Målbildsproblematiken har utgjort en central del i kommitténs diskussioner om utvärderingens kriterier. Det har här varit möjligt att urskilja två huvudperspektiv. Dels har utvärderingskriterierna diskuterats i en *vid bemärkelse*, där kommitténs uppgift är att bidra till ökade kunskaper, insikter och offentlig debatt om regionfrågan och regionaliseringen i ett mer principiellt avseende. Dels har utvärderingskriterierna betraktats i en mera *snäv bemärkelse*, där kommitténs huvuduppgift är att utgå från det formella uppdrag som givits av riksdag och regering, bland annat i propositioner, i riksdagsbeslut och i direktiv. Det bör inledningsvis betonas att det inte föreligger något motsatsförhållande mellan dessa två huvudperspektiv. Det ligger i det formella uppdraget

till kommittén att göra reflektioner av mer allmänt slag rörande exempelvis demokratispekter, den nationella politikens betydelse och resursutnyttjandet i försöksverksamheten.

### **Fyra huvudteman**

I de synpunkter som framförts i underlagsrapporter och vid kommittésammanträden etc. kan åtminstone fyra huvudteman noteras. I samtliga av dessa teman finns såväl det vida som det snäva utvärderingsperspektivet representerat. I sammanfattning är det följande teman som har dominerat:

Tema 1: Regionalt folkstyre och demokratisk förankring

Tema 2: Regional samordning

Tema 3: Den gränsöverskridande regionen

Tema 4: Den regionala självstyrelsen och det statliga intresset

I det första temat kan sägas att den svenska såväl som den europeiska regionfrågan i hög grad drivits fram som *ett demokratiprojekt*. I den rapport om den europeiska regionaliseringen som EIPA i Maastricht lämnat till kommittén (se Larsson et al. 1999b) visas att den europeiska regionaliseringen utvecklats på grundval av ett ökande intresse att demokratisera arbetssätt och politisk aktivitet på den regionala samhällsnivån. I flertalet av de västeuropeiska länderna har omfattande regionreformer ägt rum där ett huvudsyfte varit att öka den regionala självstyrelsen och att låta medborgare och politiska intressen i det regionala samhällslivet utforma en egen politik. Den europeiska regionaliseringen har därmed delvis utvecklats i konflikt med nationalstatens intressen. Regionerna har strävat efter ökad autonomi i förhållande till nationalstaten. Viktigt har härvid varit att lyfta fram olika identitetspekter, exempelvis landskapsidentiteter, kulturella traditioner osv., för att stärka legitimiteten och den folkliga förankringen av regionpolitiska frågor. I vid bemärkelse är kommitténs utvärderingsuppgift här att bidra till den allmänna debatten och kunskapsunderlaget om i vilken utsträckning försöksverksamheten bidragit till att utveckla den demokratiska legitimiteten i svensk regionpolitik.

Betraktar vi frågan ur ett mer snävt perspektiv innebär utvärderingsuppgiften att mer detaljerat granska i vilken grad förtroendevalda i kommuner, partier, organisationer och enskilda medborgare deltagit i arbetet med att utforma regionala utvecklingsstrategier (se direktiven). I fokus står självstyrelseorganens aktiviteter både internt i organisatoriska avseenden och externt i kontakter med omvärlden. De svenska

regionförsöken innebär, mer konkret betraktat, en satsning på regional självstyrelse genom att en del politisk kompetens förts från staten till den kommunala självstyrelsen. Frågan för utvärderaren blir att undersöka vilka demokratiska möjligheter som vilar i denna nyordning. Det är sammanfattningsvis rimligt att av kommittén kräva bedömningar och slutsatser, om än preliminära och provisoriska, om både försökens mer principiella demokrativärde och hur självstyrelseorganen mer konkret hanterat olika demokratiaspekter. I detta ligger också ett uppdrag att studera hur det reformerade självstyret förhåller sig till det nationella intresset ur demokratisk synvinkel. Vad har överföringen av viss beslutskompetens från staten till regionala självstyrelseorgan inneburit för den demokratiska förankringen t.ex. gällande allmän debatt, politiskt engagemang och kommunernas intresse?

Tematiseringen om regionalt folkstyre och demokrati kommer huvudsakligen att behandlas i avsnitt 6.2 rörande den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsarbetet. Demokratitemat berörs delvis också i avsnitt 6.5 om den nationella politikens genomslag i försöksverksamheten. Det gäller då frågan om i vilken grad man kan utläsa en stärkt demokratisk förankring inom de politikområden som överförts från staten till självstyrelseorganen.

I det andra temat om *regional samordning* har regionerna, i den vida bemärkelsen, betraktats som en strategisk enhet för att samordna och mer effektivt tillvarata gemensamma resurser i samhället. I den europeiska regiondebatten har en huvudtanke bakom regionaliseringen varit att det existerar ett ökande sakpolitiskt behov att organisera politik på mellannivån, dvs. uppgifter som varken kan lösas av enskilda kommuner eller genom nationell politik. Ökande regionalisering, definierat som utökade ekonomiska resurser, större lagliga befogenheter och ökat politiskt handlingsutrymme på regional nivå (se Östhol 1996, s. 11), betingas alltså av förskjutningar i politikens ansvarsfördelning. Allt fler politiska frågor och samhällsproblem driver fram behov av samarbete mellan kommuner och även mellan regioner.

Regionaliseringen kan också ses som ett behov av att samla regionala aktörer i en samhällelig utvecklingsprocess där politiskt arbete allt mer kommit att ske i nätverk och där antalet aktörer ökat kraftigt. Genom byggandet av nya regionorgan, med betydande autonomi och med demokratisk förankring i regionen själv, tänkes olika samordnings- och kraftsamlingsvinster kunna göras. Den svenska regionfrågan har i hög grad växt fram ur problemet med en ökande "administrativ röra", med många aktörer med överlappande arbetsuppgifter. I europeisk politik har denna typ av överlastad organisationsstruktur av några forskare kommit att benämnas som en differentierad politisk ordning (a differentiated polity, jfr Johansson 1999b).

I snäv bemärkelse utgör temat om regional samordning, som det uttrycks i direktiven, en analys av hur det regionala resursutnyttjandet har påverkats av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Utvärderingen av försöksverksamheten bör således vägledas av kriterier som avser att pröva i vad mån den ändrade ansvarsfördelningen, i dess snäva bemärkelse, bidragit till en bättre samordning och därmed till ett effektivare utnyttjande av de resurser som finns i regionen. I vid bemärkelse bör utvärderingen innehålla en principiellt färgad reflektion kring hur förändringar i regionens politiska organisering eller institutionalisering påverkar resursutnyttjande och effektivitet. Innebär exempelvis en satsning på ökande regional självstyrelse, t.ex. via direktvalda regionfullmäktige, också en annorlunda värdefördelning eller förbättrat samarbetsklimat i en region?

Till samordningstemat kan även föras försöken med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. I detta fall motiverades förslaget med att en samordnad länsförvaltning skulle kunna ge förbättrad statlig samverkan och effektivitet på regional nivå. Tematiseringen om regional samordning behandlas då följaktligen i avsnitt 6.3 där samordningsfrågorna i det regionala utvecklingsarbetet belyses och i kapitel 7 där den specifika ordningen med en samordnad länsförvaltning i Gotlands län prövas.

I det tredje temat, *den gränsöverskridande regionen*, som främst har lyfts fram av forskare och företrädare för självstyrelseorganen, ställs regionens territorialitet i fokus för intresset. Det är två typer av territoriella utvecklingsdrag som fått stor uppmärksamhet i de fyra försökslänerna. För det första är försöksregionerna involverade i ett stort antal gränsregionala aktiviteter, både inom och utom landet. Östersjö- och Öresundssamarbetet är sådana exempel liksom flerlänessamarbete som försiggår inom ramen för t.ex. SydSam. För det andra är försökslänerna parter i ett regionalt samarbete i europeisk politik. Tanken om ett regionernas Europa, som innebär att regionerna tillsammans med EU-nivån får en ökande betydelse alltmedan nationalstatsnivån förlorar makt, har relativt många anhängare i försökslänerna.

I snäv bemärkelse vill kommittén genom utvärderingen uppmärksamma denna typ av aktiviteter. Hur har de gränsregionala kontakterna och EU-politiken påverkats av försöksverksamheten? I samtliga försökslän bedrivs ett omfattande gränsregionalt och internationellt arbete i syfte att stärka det regionala utvecklingsarbetet. Det blir därvid viktigt att pröva om självstyrelseorganen organiserar detta arbete med en annorlunda demokratisk förankring och ett effektivare resursutnyttjande jämfört med andra län och jämfört med de förhållanden som rådde före försökstiden. I vid bemärkelse bör utvärderingen innehålla en mer allmän diskussion kring regionens förändrade territoriella villkor och dess



internationalisering. Tematiseringen rörande den gränsöverskridande regionen kommer att behandlas i både avsnitt 6.2 och 6.3, då den berör både demokrati- och samordningsaspekterna.

Utvärderingen kommer så slutligen även att innefatta en fjärde tematisering; *den regionala självstyrelsen och det statliga intresset*. I tanken om ett regionernas Europa anses alltså nationalstaten förlora makt och betydelse till såväl EU som till regionerna. I den europeiska debatten har därför nationalstaternas framtid kommit att problematiseras på olika sätt. I vid bemärkelse har debatten förts i termer av en ökande federalisering av Europas nationalstater. I länder som Belgien, Spanien och Italien har den konstitutionella utvecklingen under de senaste årtiondena gått i federalistisk riktning. Den debatten har inte, mer än marginellt, präglat svensk politik, där de politiska partierna tagit avstånd från tanken om ett federalt system i Sverige.

Regionförsöken innebär en begränsad överföring av statliga uppgifter till självstyrelseorgan. I svensk debatt har det funnits röster som varnat för att alltför mycket urholka det nationella intresset i svensk politik. Det är också av den anledningen som regeringen vill att kommittén utreder i vilken utsträckning som den nationella politiken har fullföljts inom de områden som försöksverksamheten omfattar. I delavsnitt 6.5 lämnas därför en preliminär bedömning av denna fråga.

En annan, mer snävt formulerad frågeställning i denna tematisering gäller hur man i försökslänen lyckats med att avgränsa ansvarsfördelningen mellan självstyrelseorganen och länsstyrelsen. Med ett vidgat regionalt utvecklingsansvar för självstyrelseorganen förändras sannolikt länsstyrelsens, och även landshövdingens, roll på olika sätt. Det har sagts att länsstyrelsen därmed får en mer renodlad roll som statens och regeringens företrädare i regionpolitiken. Utvärderingen av försöksverksamheten bör därför innefatta en bedömning, om än preliminär, av hur ansvarsfördelningen gestaltat sig mellan länsstyrelse och självstyrelseorgan samt i vilken utsträckning länsstyrelsen och landshövdingen fått en ny roll i försökslänen. Länsstyrelsens nya roll i försöksverksamheten och gränsdragningsfrågorna visavi självstyrelseorganen behandlas i avsnitt 6.6.

## 6.1.2 Utvärderingens disposition

Utvärderingen kommer, sammanfattningsvis, att ha följande disposition. I avsnitt 6.2 behandlas demokratiaspekterna och i avsnitt 6.3 den regionala samordningen i försöksverksamheten. I båda dessa avsnitt kommer de territoriella utvecklingsdragen, dvs. det tredje temat om

gränsregionala utvecklingsdrag och internationella aktiviteter att behandlas.

I de därefter följande avsnitten utvärderas de anställdas erfarenheter (avsnitt 6.4), den nationella politikens genomslag inom försöksverksamhetens verksamhetsområden (avsnitt 6.5) samt länsstyrelsens nya roll i försöksverksamheten (avsnitt 6.6). Kapitlet avslutas med en sammanvägd bedömning (avsnitt 6.7). Den särskilda försöksverksamheten med en samordnad länsförvaltning på Gotland behandlas i kapitel 7.

## 6.2 En fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret

### 6.2.1 Inledning

Utvärderingens första och viktigaste fråga gäller hur olika demokrati-värden påverkas av försöksverksamheten. Utvärderingen syftar i denna del att pröva hur den demokratiska förankringen, medborgarnas deltagandemöjligheter och det demokratiska ansvarsutkrävandet påverkas av försöksverksamheten. I utredningsdirektiven slås följande fast:

Kommittén skall utreda om den ändrade regionala ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen har bidragit till att utveckla former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret. (dir. 1997:80, s. 5)

I kommitténs underlagsmaterial har Jörgen Johansson i två rapporter analyserat demokratispekterna (se Johansson 1999a och 2000a) på grundval av en djupintervju- och enkätundersökning i försökslänen. I Magnus Jernecks och Mats Sjölin's rapport till kommittén (Jerneck & Sjölin 2000) har demokratifrågorna diskuterats både i ett empiriskt och normativt perspektiv runt begreppet flernivådemokrati. Jerneck och Sjölin's rapport bygger i sin tur på en rad delrapporter som publicerats inom ramen för ett statsvetenskapligt forskningsprojekt med just namnet *Regionalisering och flernivådemokrati*. I forskningsprojektet analyseras utvecklingen i Skåne respektive Kalmar län.

Den kommande behandlingen av demokratifrågorna i försökslänen bygger i huvudsak på ovannämnda rapporter. I en del avseenden har dock även andra källor utnyttjats. Det gäller naturligtvis de minnesanteckningar och annan dokumentation kommittésekreterariatet gjort i

samband med sammanträden, kommittébesök i försökslänen och vid olika av kommittén arrangerade seminarier. En viktig del i dokumentationen av medborgarnas attityder till bl.a. regiondemokrati hämtas från den forskargrupp vid Göteborgs universitet som utvärderar försöksarbetet i främst Västra Götalandsregionen.

Analyserna av försökens demokrativärden visar att det existerar en rad olika synsätt på vad som bör innefattas i regiondemokratien. I Jörgen Johanssons rapport *Regionreform på försök* noteras tre olika demokratiperspektiv. För det första finns det ett inslag av *en leveransorienterad syn på demokrati* i försöksarbetet. Regionpolitikens demokratiska legitimitet är enligt detta perspektiv beroende av i vilken grad olika medborgerliga behov kan tillgodoses. I rapporten konstateras att demokrati-debatten i Skåne och Västra Götaland delvis har präglats av ett leveranstänkande genom att många har pekat på att sjukvårdens ekonomiska underskott riskerar att överskugga demokratiambitionerna i stort. Flera av de intervjuade aktörerna hävdar att om sjukvårdskrisen fördjupas finns risken att det uppstår en legitimitetskris för det demokratiska systemet i sin helhet. Men även i övrigt finns det företrädare, främst bland ledande kommunpolitiker, som pekar på vikten av att regionpolitiken har leveranskraft för att den skall kunna betraktas som legitim.

För det andra har demokratifrågorna, från framväxtprocesserna och vidare framåt, varit starkt orienterade mot *ett partibaserat och representativt demokratiperspektiv*. Företrädarna för detta perspektiv har ansett att det regionala utvecklingsarbetet och andra regionpolitiska frågor bör samlas under ett politiskt styre som baseras på antingen direkta eller indirekta val i regionen.

För det tredje har samtliga försökslän utvecklat en rad demokratiska experiment med en inriktning mot *att betona dialog, kommunikation och processtänkande*. Det har i första hand handlat om att inleda en dialog med kommunerna i länet, att finna samtalsfora med näringslivsintressen och att hitta en kommunikations- och förankringsform i arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen.

I Jernecks & Sjölin's rapport – *Regionalisering och flernivådemokrati – Skåne och Kalmar län* – diskuteras regiondemokrati i ett uttalat normativt perspektiv. Huvudfrågan är om regiondemokratien skiljer sig på något kvalitativt sätt från demokrati på lokal respektive regional nivå. I deras rapport konstateras:

”Frågan om vad den regionala demokratin bör vara kan lika lite som den mer allmänna frågan om vad demokrati bör vara besvaras på något enkelt eller otvetydigt sätt” (Jerneck & Sjölin 2000, s. 151)

Diskussionen om de demokratiteoretiska delarna i både Johanssons och Jerneck & Sjölin's rapporter visar att det existerar en rad olikartade föreställningsramar kring vad som bör innefattas i begreppet regiondemokrati, vilket givetvis komplicerar utvärderingen av demokrativärdena i försökslänen. I kommitténs kontakter med berörda företrädare i försökslänen har dessa frågor kommit att bli relativt utförligt diskuterade och problematiserade. Kommittén kan konstatera att kraven på regiondemokrati aldrig preciserats tillräckligt tydligt. Det är oklart vad statsmakten vill åstadkomma vad gäller demokrativärden på regional nivå. Inte heller samhällsforskarna har fullt ut preciserat frågan vad regiondemokratin *bör* vara. Det är snarare så att såväl politiker som forskare befinner sig i en sökprocess där debatten egentligen bara har börjat.

Det finns alltså en risk att utvärderingen av demokrati på regional nivå görs utifrån alltför oklara mål och att resultaten kräver ett betydligt längre tidsperspektiv än vad som varit möjligt inom ramen för denna utvärdering.

I den nu avslutande etappen skall demokratifrågorna belysas i följande huvudavsnitt:

- Två demokratimodeller
- Medborgarna och försöksverksamheten
- Partier och politiker
- Jämställdhet och regiondemokrati
- Mediernas roll
- Folkrörelser och partnerskap
- Regionförsök som flernivådemokrati

## 6.2.2 Två demokratimodeller

Det bör sägas att försöksverksamheten representerar två olika demokratiska grundmodeller. I Skåne, Västra Götaland och Gotland vilar den regionala självstyrelsen i första hand på direktval till respektive fullmäktige, medan fullmäktige i Regionförbundet i Kalmar län utses genom indirekta val; ledamöterna i fullmäktige utses av respektive kommun och landstinget. I den svenska regiondebatten under 1990-talet fram till i dag har dessa två grundmodeller debatterats och kontrasterats mot varandra. Redan i Regionutredningen (SOU 1992:63) diskuterades dessa modeller i termer av regionalt folkstyre kontra kommuner i samverkan. I de utredningar som genomförts om ökad regional samverkan utanför försökslänen har en av huvudfrågorna ofta varit om man skall gå fram med ett förslag till regeringen om direktval eller med ett indirekt valt region- eller kommunalförbund.

Det har naturligtvis därför varit av stort intresse för kommittén att jämföra erfarenheterna i Kalmarförsöket med de direktvalda modeller som tillämpas i övriga försökslän. En sådan jämförelse är dock av olika skäl svår att genomföra. För det första är själva erfarenhetsunderlaget något begränsat. Kalmarförsöket skall jämföras med å ena sidan de båda storlänerna som har helt andra strukturella egenskaper, dvs. det är län som är befolkningsmässigt stora, antalet kommuner är avsevärt fler än i Kalmar län, de har genomgått stora organisatoriska förändringar och de har en helt annan uppgiftsstruktur än Kalmar län. Å andra sidan råder speciella förhållanden på Gotland, som också är svåra att jämföra med Kalmarförsöket. Det är alltså tveksamt om det erfarenhetsunderlag som finns kan ge en rättvisande bild av vilken modell, direkt eller indirekt valda regionfullmäktige, som har så att säga gett flest demokratifördelar under försöksverksamhetens gång.

Dessutom ligger det ett jämförelseproblem i att modellerna innefattar olika demokratinormer. Utifrån en demokratiteoretisk eller samhällsvetenskaplig utgångspunkt kan man knappast säga att den ena modellen är mer demokratisk än den andra. Demokrativärdet i respektive modell bestäms av de värderingar eller normer som man utgår från. Det kan dock vara värt att inledningsvis diskutera och belysa dessa två modeller och därvid också beskriva några centrala kännetecken i försökslänens demokratiska procedurer. Låt oss inledningsvis diskutera ett par principiella utgångspunkter i denna fråga.<sup>2</sup>

Den representativa och partibaserade demokratin innehåller alltid en blandning av direktvalda och indirekt valda organ. Det vanligaste i svensk politik är att indirekt valda organ är utsedda av en folkvald församling. Den kommunala självstyrelsen i Sverige bygger i dag på principen att det högsta beslutande organet, kommunfullmäktige, utser verkställande och beredande organ som exempelvis styrelse och nämnder. Vi har i svensk politik hittills aldrig accepterat tanken att genomföra direktval till den typen av verkställande organ. Följaktligen förekommer exempelvis inte några direktval av borgmästare eller ens ledamöter till stadsdelsnämnder i svensk kommunalpolitik. I mycket har man litat till att de politiska partierna haft förmågan att knyta samman den verkställande politiken med medborgarnas önskemål och ansvarsutkrävande. Det är partierna som ställer upp kandidater till fullmäktige och det är partierna som föreslår kandidater till nämnder och styrelser. I någon mån kan sägas att dessa principer har kommit att luckras upp genom införandet av ett (begränsat) personvals-system.

Ett principiellt intressant problem uppstår när indirekt valda organ utses av flera folkvalda organ, som exempelvis är fallet för Regionför-

<sup>2</sup> Den följande framställningen är i stora delar hämtad från Gidlund 1998.

bundet i Kalmar län. Skillnaden mot den mer normala ordningen är att regionförbundets valmanskår består av kommuner och landsting, i motsats till ett direktvalt regionfullmäktige som har regionens medborgare som valmanskår. Medborgarna kan därmed endast utkräva politiskt ansvar genom röstning i kommun- respektive landstingsvalet. Vissa partier som finns representerade i olika kommunfullmäktigeförsamlingar i regionen kan visa sig vara för små för att kunna räkna med någon plats i regionförbundet, då det är majoriteten i respektive kommun som utser representanterna. Risker är att småpartiernas väljare därmed inte kan utkräva ansvar av sina företrädare. Principen om proportionell representation riskerar alltså att sättas ur funktion i en regionförbundsmodell. *En central fråga för utvärderaren av försöksverksamheten blir därför att pröva i vilken grad Regionförbundet i Kalmar län utformat sammansättningen av de politiska församlingarna så att även de små partierna får en tillfredsställande representation.*

Den strategiska fördelen med regionförbundsmodellen är att man så att säga konstituerar en tät relation mellan regionorgan och kommunerna i regionen. Risker är att kommunerna skall uppleva regionen som en sorts överkommun borde vara mindre än i den direktvalda modellen. Kommunerna borde dessutom, som huvudmän för verksamheten, ha ett starkt engagemang och intresse för att regionförbundet i fråga skall framstå som legitimt och handlingskraftigt. I och med att den direktvalda legitimiteten saknas, kan det i ett regionförbund vara en särskilt viktig angelägenhet att utveckla demokrativärdet i verksamheten. Janerik Gidlund hävdar i en rapport, skriven på uppdrag av Regionförbundet i Kalmar län, följande:

Det är sålunda uppenbart att regionförbundet är medvetet om det problem som kan finnas i den otydliga medborgerliga förankringen av verksamheten och aktivt försöker utveckla verksamhetsformer och metoder för att nå ut med regiondiskussionen. (Gidlund 1998, s. 45)

Ett direktvalt regionfullmäktige innehåller då, i enlighet med ovanstående resonemang, ingen formaliserad koppling till regionens kommuner. De flesta regioner har kommuner med varierande storlek och partierna har sannolikt svårt att samordna partilistorna på ett sådant sätt att samtliga kommuner med säkerhet kommer att finnas representerade i regionfullmäktige. Om det då förhåller sig så att en region innehåller motsättningar på ett delregionalt plan, dvs. mellan kommuner i olika geografiska delar av regionen, finns en risk att regionen tappar sin legitimitet i de delregioner som är svagt representerade i regionfullmäktige och i regionledning. I händelse av att fullmäktige försöker lösa

dessa motsättningar genom majoritetsomröstningar kan situationen, ur legitimitetssynpunkt, komma att förvärras snabbt. *En strategisk fråga för utvärderaren av försöksverksamheten blir i det här fallet att undersöka på vilka sätt regionen utvecklar arbetsformer som ger goda möjligheter för kommuner eller delregioner som är svagt representerade i regionens verkställande funktioner att delta i arbetet.*

I sammanfattning kan sägas att regionförbundsmodellen befrämjar täta relationer med regionens kommuner och böer, i vart fall hypotetiskt, leda till en starkare betoning av sådana förhandlingsdemokratiska inslag där ett viktigt mål är att skapa konsensus mellan förbundets huvudmän. Regionförbundet riskerar att hamna i ett småpartiproblem då förbundets ägare, dvs. kommunerna och landstinget, var för sig kan tänkas välja företrädare för den egna majoriteten. Härigenom kan småpartiernas väljare beskäras möjligheten att utkräva ansvar för regionförbundets politik. Denna nackdel gäller inte den direktvalda modellen som i högre grad än regionförbundsmodellen förmår tillgodose kravet på parti proportionalitet i fullmäktige. Det medborgerliga ansvarsutkrävandet sker dessutom direkt i allmänna val och ökar sannolikt tydligheten och debatten på politikens väljararena.

Den direktvalda modellen riskerar emellertid att hamna i en legitimitetskris i de fall när man inte förmår tillgodose en jämn geografisk representation i fullmäktige. Regionfullmäktige kan uppfattas som en angelägenhet bara för de stora kommunerna och små kommuner, eller alternativt kommuner i de perifera regiondelarna, kan komma att uppleva sig som åsidosatta. I ett direktvalt fullmäktige är, åtminstone hypotetiskt betraktat, majoritetsomröstningar betydligt vanligare än i regionförbundets fullmäktige. Rollerna som majoritetsföreträdare respektive oppositionsföreträdare är sannolikt också tydligare i den direktvalda modellen.

Vad har då försöksverksamheten givit för erfarenheter beträffande de två demokratimodellerna? Låt oss som utgångspunkt granska valresultatet vid 1998 års val i de fyra försökslänen: Valet år 1998 kom att bli det första valet till de nya regionfullmäktigeförsamlingarna i Skåne och Västra Götaland. I Kalmar län och på Gotland skedde inga förändringar i valhänseende då val till landsting och kommuner genomfördes som tidigare. I den följande tabellen redovisas andelen röster och mandatfördelningen i de fyra försökslänen:

**Tabell 6.1** Mandatfördelningen och andel röster i regionvalen 1998 (Gotland avser resultat i kommunfullmäktigeval, Kalmar län är andelen mandat i regionfullmäktige)

Parti	Skåne	V.Götaland	Kalmar län	Gotland
(v)	11 (6,8%)	17 (11,3%)	2 (4,5%)	7 (9,6%)
(s)	56 (35,8%)	50 (33,1%)	19 (42,2%)	23 (31,7%)
(mp)	6 (3,6%)	7 (4,8%)	2 (4,5%)	4 (6,2%)
(c)	9 (6,1%)	10 (6,2%)	9 (20%)	15 (20,3%)
(fp)	8 (4,9%)	10 (6,7%)	1 (2,2%)	3 (4,5%)
(kd)	12 (7,7%)	18 (11,8%)	4 (8,9%)	3 (4,3%)
(m)	41 (26,1%)	31 (20,6%)	8 (17,8%)	13 (17,1%)
Sjukvårdsparti	0 (1,8%)	6 (3,7%)	–	–
Skånes Vål	6 (4,1%)	–	–	–
SPI*	0 (2,8%)	0 (0,8%)	–	–
Övriga	0 (0,4%)	0 (0,1%)	0 (0%)	3 (4,8%)**
Valdeltagande	76,9%	77,2%	79,2%***	78,4%
Antal mandat	149	149	45	71

\* Sveriges Pensionärers Intresseparti

\*\* Gotlandspartiet Gotlands framtid

\*\*\* Avser valdeltagande i landstingsvalet i Kalmar län

I såväl Skåne som Västra Götaland fick två småpartier, Skånes Vål respektive Sjukvårdspartiet Folkets Vilja, en vågmästarställning och de följande förhandlingarna om majoritetskonstellation och om vem som skulle få besätta ordförandeposten i regionstyrelsen blev besvärliga och stundtals dramatiska. Skånes Våls inträde i Region Skåne fick mycket starkt genomslag i medierna (även riksmidierna) liksom Sjukvårdspartiets betydelse för vem som kom att få besätta ordförandeposten i regionstyrelsen i Västra Götaland. I Kalmar län behöll socialdemokraterna ordförandeposten i regionstyrelsen trots att partiet gjorde stora valförluster i såväl kommunal- som landstingsvalen i Kalmar län. På Gotland återtog centerpartiet ordförandeposten i kommunstyrelsen.

Det har varit mycket debatt kring det låga valdeltagandet i 1998 års val. I stora drag kan sägas att valdeltagandet i försökslänerna sjönk i ungefär samma grad som i övriga landet. Det kan konstateras att de s.k. historiska regionvalen i Skåne respektive Västra Götaland inte innebar ett högre valdeltagande än på andra håll i landet. Det står därmed klart att regionvalen inte innebar någon större mobilisering av väljarna i dessa regioner.

Vad kan sägas om de två principiella frågor som ställdes inledningsvis i detta avsnitt? Första frågan gällde hur Regionförbundet i Kalmar län har lyckats hantera sammansättningen i de politiska för-



samlingarna så att även de små partierna skulle få en tillfredsställande representation. I tabellen nedan visas representationen till fullmäktige i Kalmar län:

**Tabell 6.2** Jämförelse av andel platser i regionförbundets fullmäktige med andel röster i landstingsvalet i Kalmar län 1998.

Parti	Andel av platserna i regionfullmäktige*	Andel av platserna i regionstyrelsen (både ledamöter och ersättare)	Andel röster i landstingsvalet – 98
(v)	4,5%	5%	10,2%
(s)	42,2%	45%	38,4%
(mp)	4,5%	5%	3,5%
(c)	20%	15%	12,3%
(m)	17,8%	15%	17,2%
(fp)	2,2%	5%	3,5%
(kd)	8,9%	10%	14,5%
Övr. Partier	0%	0%	0,26%

\* Beräknat på de ordinarie platserna i fullmäktige

Mandatfördelningen i regionförbundets fullmäktige ger en viss överrepresentation för socialdemokraterna och centerpartiet och en motsvarande underrepresentation för kristdemokraterna och vänsterpartiet, om vi jämför med utfallet i landstingsvalet. Inget parti står dock utan representation i fullmäktige om vi jämför resultaten i landstingsvalet. Det kan här vara värt att ge en kort bakgrund. Regionförbundets fullmäktige, som består av 45 ledamöter, konstruerades i samband med beslutet om försöksverksamheten på så vis att antalet ledamöter fördelats mellan kommunerna (30 platser) och landstinget (15 platser). Kommunernas platser fördelades så att en ledamot tillfaller varje kommun per 10 000 invånare. Det innebär att den största kommunen, Kalmar, utser sex ledamöter och vidare ner på en skala till endast en ledamot för Högsby och Torsås. En effekt av detta blir att de största kommunerna kommer att vara underrepresenterade i förhållande till de mindre. Fördelningen innebär att exempelvis kommuner som Kalmar och Västervik får tillsammans 2–3 mandat mindre än deras andelar av befolkningen motsvarar.

Till detta har de politiska partierna kommit överens om vissa grundläggande principer för mandatfördelningen i regionförbundets fullmäktige. Systemet för mandatfördelningen bygger på att man inledningsvis kommit överens om en grovtilldelning av mandaten utifrån

valutslaget i kommunerna och landstinget. Vidare bestämdes att ett minoritetsskydd skulle tillämpas för fyra partier: kristdemokraterna, folkpartiet, vänsterpartiet och miljöpartiet. En rimlig geografisk fördelning av partirepresentationen skulle också eftersträvas. Vi kan av tabellen ovan se att denna uppgörelse har inneburit att partirepresentationen relativt väl speglar röstandet i Kalmar län. Möjligtvis kan sägas att de småpartier, av mer lokal karaktär, som fått plats i några av kommunfullmäktigeförsamlingarna i Kalmar län inte givits någon plats i regionförbundets fullmäktige. Detta kan knappast sägas vara något problem då det handlar om partier som är relativt små och har ett särpräglat lokalt ursprung.<sup>3</sup>

Uppgörelsen om mandatfördelningen i fullmäktige har också fullföljts genom avtal om att alla partier skall garanteras representation (ledamot eller suppleant) i regionförbundets styrelse som består av 13 ordinarie ledamöter samt 7 suppleanter. Det tycks också finnas en god representation för de mindre partierna i de mer tillfälliga beredningar som regionförbundet har organiserat under försöksverksamhetens gång. Kommittén kan därför dra slutsatsen att Regionförbundet i Kalmar län lyckats väl med ambitionen att utforma de politiska församlingarna, både fullmäktige och styrelse, så att även de små partierna givits en tillfredsställande representation.

Hypotesen om att Regionförbundet i Kalmar län, för att så att säga kompensera avsaknaden av en direktvald legitimitet, också har satsat på att i specifika avseenden driva demokratifrågorna synes få stöd i utvärderingen. Regionförbundet har fått relativt stor uppmärksamhet för en del nydanande arbetsätt ur demokratisynpunkt. Det gäller bland annat att man arbetar med tillfälliga beredningar som utformats utifrån de uppgifter som skall lösas. Det finns ingen permanent fastlagd nämndsorganisation, utöver styrelsen och fullmäktige. Ett annat exempel är att de förtroendevalda inte bara har fungerat som beslutsfattare utan även fått ta ansvar för beredande uppgifter, i stället för att överlåta detta på tjänstemännen, s.k. rapportörskap. Ett annat inslag i demokratiarbetet har varit att låta regionstyrelsens sammanråden vara öppna för allmänheten.

Hur förhåller det sig då i de båda storlänerna? Hur har man i Skåne och Västra Götaland hanterat problemet med en rättvis geografisk representation? Den formella ordningen för valen till regionfullmäktige i båda storlänerna har inneburit att ett direktvalt fullmäktige med 149 ledamöter (varav 15 är utjämningsmandat) utsetts enligt en proportionell

<sup>3</sup> Exempel på sådana partier är det s.k. Medborgarpartiet Skola, Vård, Omsorg i Hultsfred (med 4% av rösterna) och det s.k. Partiet Partiet i Emmaboda (med 9% av rösterna).

mandatfördelning. Den geografiska spridningen av ledamöterna visar att det i Västra Götaland finns ordinarie ledamöter i hela 40 av regionens 49 kommuner och om man räknar in ersättarna i regionfullmäktige är det endast två kommuner som saknar representation överhuvudtaget. I Skåne är denna geografiska representation ännu något bättre, dvs. samtliga 33 kommuner har åtminstone någon politiker som är representerad i regionfullmäktige. Således kan det konstateras att den geografiska representationen i både Skåne och Västra Götaland är god i den bemärkelsen att det finns regionfullmäktigeledamöter spridda över nära nog hela regionen. Däremot bygger representationen på att de mer befolkningsrika valkretsarna får fler mandat än de mer glest befolkade områdena. Följaktligen har exempelvis valkretsen Göteborgs kommun hela 30 procent av mandaten i fullmäktige medan Skaraborgsområdet endast har 18 procent. Malmö kommun tar, som valkrets, hela 21 procent av platserna, medan hela Nordostskåne endast har 15 procent av platserna i regionfullmäktige i Skåne.

Om analysen fördjupas till att omfatta den geografiska representationen i de verkställande organen blir bilden mer komplicerad. En granskning av ledamöterna i regionstyrelsen respektive den regionala utvecklingsnämnden visar på en förhållandevis jämn spridning räknat på de olika valkretsarna. I några enstaka fall saknar en viss valkrets representation i styrelse och nämnd. Det förhåller sig dock inte så att det är storstadsområdena, dvs. Göteborg respektive Malmö, som dominerar i de verkställande organen.

Det finns i de båda storlänerna också en uttalad medvetenhet om riskerna för att inte ge representation åt de befolkningsmässigt svaga eller mer perifera delarna av regionen. Det yttrar sig bland annat i att man i Västra Götaland har inrättat särskilda beredningsorgan till de stora nämnderna (regionutvecklingsnämnd, miljönämnd och kulturnämnd) där politiska företrädare för kommunerna deltar i beredningsarbetet i de frågor som respektive nämnd har att behandla. I både Skåne och Västra Götaland har man också utvecklat ett omfattande politiskt arbete för att på olika vägar inhämta kommunernas synpunkter. Detta arbete kommer att belysas längre fram i utvärderingen.

### 6.2.3 Medborgarna och försöksverksamheten

Kommittén har inte initierat någon egen analys av hur enskilda medborgare anser sig kunna påverka, delta och utkräva ansvar för den politik som bedrivs av regionorganen i försökslänerna. Kommitténs slutsatser baseras på vad intervjupersoner och enkätrespondenter tror om

medborgaraspekterna i försöken och på analyser som genomförts av andra forskare.

Det är värt att inledningsvis påpeka att regional utvecklingspolitik alltid utformats inom ramen för en utpräglad ämbetsmannakultur. Den har visserligen varit förankrad i riksdagsbeslut och med tillämpning av offentligrättsliga regler, men det har aldrig varit fråga om något starkt medborgerligt engagemang. Frågor om regionalpolitisk planering, stödpolitik och infrastrukturplanering har genomförts under normal offentlighet och kontroll, men har nog aldrig varit föremål för ett särskilt intensivt deltagardemokratiskt eller partipolitiskt engagemang. I mycket är det en relativt anonym ämbetsmannakultur som hittills genomfört statens regional- och näringslivspolitiska åtaganden (jfr Johansson 1991, s. 198 ff).

Genom försöksverksamheten har den regionala utvecklingspolitiken med dess planering, stödformer, EU-politik och tillväxtavtal förts från ett statligt till ett regionkommunalt huvudmannaskap. Den politiska legitimiteten och ansvarsutkrävandet är tänkt att i högre grad ske regionalt och i mindre grad nationellt. I samband med beslutet om att inleda försöksverksamheten sågs detta som en väg att demokratisera eller att föra besluten närmare medborgarna. Förväntningarna har därvid varit högt ställda och många av försökens tillskyndare har i reformarbetet sett stora möjligheter att skapa ett starkt medborgerligt engagemang, vitalare partier och en mer omfattande debatt om den regionala utvecklingspolitiken.

Kommittén kan, på grundval av underlagsmaterialet, konstatera att det finns mycket högt ställda ambitioner i försökslänen när det gäller att öka medborgarnas deltagande och intresse för regionpolitik. Det har i samtliga försökslän förts en relativt intensiv debatt om hur en starkare medborgerlig förankring av det regionala utvecklingsarbetet skall åstadkommas. Arbetet med att utveckla medborgardialogen har dessutom sannolikt intensifierats i samtliga försökslän under det senaste året. En rad nya initiativ med särskilda projekt, studiematerial, arbetsgrupper, ungdomssatsningar m.m. har startats av självstyrelseorganen i syfte att stärka försökens medborgardemokratiska värde. Det kan också ur de olika underlagsrapporterna utläsas en tydlig uppvärdering av den medborgardemokratiska potentialen i försöksarbetet.

En särskild aspekt på medborgardemokratin rör ungdomars möjligheter att påverka och deltaga i de regionpolitiska frågorna. I samtliga försökslän har olika insatser genomförts med syftet att engagera ungdomar i regiondemokratiskt arbete. Det finns i regionförsöken exempel på projektinsatser rörande exempelvis "internet-projekt för ungdomar", "nätverk för ungdomsfrågor" eller specifika ungdomstidningar med syftet att hitta en dialog med ungdomar i frågor rörande kultur, IT och

ungdomsutbyte. Andra exempel utgörs av ”Ungdomsparlament” och så kallade ”Ungdomsforum” där regionpolitiker utmanas med frågor från olika, i regionen verksamma, ungdomsorganisationer. Utfallet av dessa aktiviteter bedöms av de involverade som positiva, men man markerar ofta också svårigheterna att bedöma betydelsen av ungdomssatsningarna i det större regiondemokratiska sammanhanget (se Johansson 2000a).

Det finns alltså mycket högt ställda ambitioner i respektive försökslän när det gäller att öka medborgarnas deltagande. Samtidigt finns också en växande medvetenhet om att detta är en synnerligen svår uppgift. I debatten om medborgardemokratins villkor refererar många länsaktörer till de undersökningar som gjorts av SOM-institutet vid Göteborgs universitet. I rapporten *Region i omvandling* konstaterar Folke Johansson i ett inlägg att endast 55–60 % av medborgarna i Skåne respektive Västra Götaland har någon åsikt om olika regionfrågor. Bland de medborgare som har någon åsikt i frågan fördelar sig attityderna enligt följande tabell:

**Tabell 6.3** Medborgarattityder till nya regioner (SOMinstitutet, rapport 23)

*Andel som instämmer helt eller till stor del i ett antal påstående om regionpolitik.*

	Nya regionala organ förbättrar demokratin	Nya regionala organ säkrar ekonomisk utveckling	Demokratin i kommunerna tar skada av stark region	Antal
Västra Götaland	27%	51%	62%	829
Skåne	60%	79%	43%	212
Kalmar län	38%	54%	68%	75

**Kommentar:** Frågorna/påståendena lyder: Bildandet av nya regionala politiska organ, som Västra Götaland- och Skåne-regionen, förbättrar demokratin. Bildandet av nya regionala politiska organ som Västra Götaland- och Skåne regionen, stärker områdets ekonomiska utveckling. Demokratin i den egna kommunen skulle ta skada av ett starkt regionalt politiskt system.

Medborgarnas åsikter om regionfrågor präglas enligt tabellen ovan av en sorts grundläggande skepsis. Bland de som alls har en åsikt i dessa frågor<sup>4</sup> noteras tveksamhet inför att nya regionala organ förbättrar de-

<sup>4</sup> Andelen svars personer som fyller i alternativet ”ingen åsikt” (eller motsvarande) är regelmässigt mycket högt för frågor rörande regionpolitiska frågor (se t.ex. SOM-rapporterna nr 11 (*Vägval*), nr 12 (*Västsverige i fokus*) och nr 23 (*Region i omvandling*)).

mokratien, om de kan säkra den ekonomiska utvecklingen (här är tongångarna mest positiva) och att de i stället faktiskt kan komma att skada demokratin i kommunerna. Undantaget utgörs av Skåne län och i SOM-rapporten dras följande slutsats:

Skillnaderna mellan synen på regionen i Skåne respektive Västra Götaland är stora. Man är genomgående mer positiv, tror mer på regionen såväl ur demokrati-, som ekonomisk planeringssynpunkt i Skåne. Det förefaller mycket rimligt att tolka denna skillnad som ett resultat av att befolkningen i Skåne ser regionen Skåne som en naturlig enhet med vilken de kan identifiera sig ganska direkt. I Västra Götaland finns ingen motsvarande känsla (SOM-institutet, rapport 23, s. 283).

Detta skulle innebära att Skåne län har de bästa förutsättningarna att i framtiden utveckla medborgardialogen i regionpolitiken. I Jörgen Johanssons intervjuundersökningar (Johansson 1999a och Johansson 2000a) finns en stor grupp intervjupersoner som ser medborgardialogen som försökens verkligt stora utmaning. De flesta pekar dock på att detta tar lång tid, kanske upp till tio år. Till detta finns emellertid intervjupersoner, vilket är viktigt att påpeka, som hävdar att regionpolitik i allt väsentligt saknar en medborgardemokratisk potential. Regionpolitiken får, enligt detta synsätt, sin demokratiska legitimitet främst genom självstyrelseorganens förmåga att förhandla och förankra de regionpolitiska aktiviteterna med andra organisationer, främst kanske bland kommuner och intresseorganisationer. Självstyrelseorganens demokratiska kraft ligger i dess förmåga att få med sig olika intressenter, dels i den regionala omgivningen och dels i lokalsamhällena samt på central och även internationell nivå.

Nu bör det sägas att denna typ av demokratiperspektiv inte är dominerande. En majoritet av länsaktörerna, särskilt bland företrädarna för regionstyrelserna, har en tydligt uttalad ambition att satsa på ett starkare medborgerligt deltagande i framtiden, men med förbehållet att denna ambition bör ses i ett långsiktigt perspektiv. Dessutom har försökslänen initierat ett relativt omfattande arbete med att stärka medborgardialogen i regionpolitiken. Försöken visar redan på en rad intressanta experiment, där medborgarnas demokratiska inflytande är tänkt att utvecklas. Det är ändå tveklöst så att regionförsöken hittills inte varit en betydelsefull angelägenhet för den enskilde medborgaren. I mycket är det, trots de högt ställda medborgardemokratiska ambitionerna, fortfarande en politisk verksamhet för en begränsad grupp politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare.

## 6.2.4 Partier och politiker

I vilken utsträckning har då *de politiska partierna och de förtroendevalda* deltagit i den regionala utvecklingspolitiken i försökslänen? Det har i flera sammanhang hävdats att de politiska partierna i mycket varit ägare av försöken, och kanske då särskilt under försökens framväxtprocesser. Det är otvivelaktigt så att partierna haft en nyckelroll i de regionprocesser som varit aktuella i samtliga försökslän (se Johansson 1999a, kap. 2). Frågan är om partierna lyckats behålla denna roll i takt med att försöksarbetet kommit igång och fått en alltmer fastlagd organisatorisk och administrativ struktur. Det är åtminstone tänkbart att försökslänen byggt upp en allt starkare tjänstemannaförvaltning och att partierna därvid gått in i en ny fas där det handlar om att exempelvis formera en politisk majoritet, att hitta nya arbetsformer för partigrupper inom självstyrelseorganens ram och att utbilda förtroendevalda för nya typer av uppdrag etc.

En annan fråga rörande partiernas roll är på vilka sätt partiernas verksamhet och organisation påverkats av försöksverksamheten. Har partiernas läns- eller distriktsorganisationer vitaliserats med fler aktiviteter och medlemmar till följd av försöken? En första värdemätare på partiernas aktiviteter i försöksarbetet var valrörelsen 1998. På vilka sätt bedrevs valrörelsearbetet och hur lyckades partierna med uppgiften att profilera de regionala utvecklingsfrågorna i valkampanjen?

I likhet med flera av de andra frågorna i utvärderingen är det något för tidigt att besvara dessa frågor. Den bild som ges i de olika underlagsrapporterna är därmed provisoriska, men kan sammanfattas på följande sätt: För det första synes den bild av partierna som ägare till försöken vara oförändrad. Partiorganisationerna och dess ledande företrädare markerar i olika sammanhang att man slår vakt om den nya regionpolitiska spelplan som skapats med försöksverksamheten. Den partipolitiska enigheten är exempelvis fortfarande mycket stor rörande frågan om att få fortsätta och även utveckla försöken<sup>5</sup>. Möjligtvis kan sägas att partierna, särskilt i Skåne och Västra Götaland, gått in i en delvis annorlunda fas från det att den nya majoriteten i respektive fullmäktige formerats efter valet 1998. I Jörgen Johanssons rapport konstateras att valet i både Skåne och Västra Götaland innebar att två icke-etablerade partier tog säte i regionfullmäktige, vilket också försvårade majoritetsförhandlingarna. Dessutom har det funnits, och finns, ganska hårda politiska motsättningar om sjukvårdspolitiken i de två storlänerna.

<sup>5</sup> Se t.ex. skrivelse till kommittén, daterad 2000-02-23, undertecknad av Carl Sonesson (m), Region Skåne, Hans Klintbom (c), Gotlands kommun samt Roger Kaliff (s), Regionförbundet i Kalmar.

På den socialdemokratiska sidan finns givetvis en besvikelse över att man efter valet fick axla oppositionsrollen i både Västra Götaland och Skåne. Utvecklingen under år 2000 har emellertid lett till förändrade majoritetsförhållanden, där socialdemokraterna tillsammans med centerpartiet och folkpartiet samt med stöd av miljöpartiet bildar majoritet i regionfullmäktige.

Det är sammantaget kommitténs bedömning att de politiska partierna fortfarande bör betraktas som ägare av försöken. Det har emellertid skett förskjutningar av det partipolitiska engagemanget och i partiernas inbördes relationer, men det är för tidigt att dra några slutsatser kring hur partiernas ägande av försöken har påverkats av det faktum att man nu lämnat framväxtfasen och gått in i en mer strukturerad försöksverksamhet.

Hur har då försöksverksamheten påverkat partiernas läns- respektive distriktsorganisationer när det gäller organisation och aktiviteter? Även i denna del lämnar underlagsmaterialet en något osäker bild. I den intervju- och enkätundersökning som genomförts av Jörgen Johansson hävdar partiföreträdarna själva att partiernas läns- eller distriktsorganisation visserligen fått upp fler regionpolitiska frågor på dagordningen, men att det inte är frågan om ett särskilt stort genomslag. Ofta anser de intervjuade att frågorna som behandlats haft en tämligen allmän karaktär i partiorganisationen. Anknytningen till försöksverksamheten mer specifikt har hittills varit liten i de flesta partier. Antalet frågor med regionpolitiskt innehåll anses alltså visserligen ha ökat för de politiska partierna i försökslänen, men det är inte fråga om ett stort genomslag. Aktiviteterna anses dessutom vara av relativt allmän eller övergripande karaktär. Partiorganisationerna har, enligt intervjupersonerna, bara i liten grad aktiverats i mer konkreta insatser, som t.ex. processen med att ta fram en regional utvecklingsplan/program, i utarbetande av tillväxtavtal och regionala transportinfrastrukturplaner.

Utvärderingen visar att den regionala partiorganisationen inte berikats med fler medlemmar *till följd* av försöksverksamheten. De flesta partier, med några undantag, medger i stället att medlemsantalet har sjunkit, men detta kan givetvis inte kopplas till försöken. En del av intervjupersonerna säger här att försöken genomförs samtidigt med en allmän nedgång för partipolitiskt arbete.

När det gäller partiernas organisation kan också noteras relativt små förändringar som betingas av försöksverksamheten. De flesta partier arbetar med olika arbets- och programgrupper med anknytning till regionpolitiska frågor. Detta representerar något nytt bara i så motto att det är delvis andra typer av frågor eller problem som står i fokus. Själva arbetsformen eller de organisatoriska arrangemangen är inte nya. Flera partier uppger att de genomfört relativt stora organisationsföränd-



ringar, men dessa har inte varit kopplade till regionförsöken. Däremot har de nya länsgränserna i Skåne respektive Västra Götaland inneburit en organisatorisk komplikation för flera av partierna. I några fall har man anpassat sig till den nya geografien, men de flesta partier har löst problemen genom att inrätta samordningsorgan för de parti/länsorganisationer som etablerats i den gamla strukturen. De flesta partier i Västra Götalandsregionen arbetar fortfarande i distrikts- eller länsorganisationer i Bohuslän, Älvsborg (Södra och Norra), Skaraborg och Göteborg, vilket kräver olika typer av samordningsinsatser för att hantera arbetet i den nya Västra Götalandsregionen.

På vilka sätt utnyttjade då partierna regionfrågan och regionförsöken under valrörelsen 1998? I Jörgen Johanssons analys har ca 50 partiorganisationer i försökslänen ombetts att ta fram programskrifter, valmanifest, uttalanden, utspel etc. som utnyttjades i valrörelsen och som har anknytning till regionförsöken. Av det material som sändes in (1/4 av partiorganisationerna besvarade ej förfrågan) finns de regionala utvecklingsfrågorna med som en mindre del av den samlade dokumentationen från partierna. Regionförsöken och regionfrågan spelar en relativt undanskymd roll i de skriftliga dokument som partierna använde i valrörelsearbetet i försökslänen.

I de intervjuer med partiföreträdare som har genomförts lämnas dock en något annorlunda bild. Där säger man att respektive parti försökt lyfta fram regionfrågorna på ett nytt sätt i valrörelsen 1998. Partiföreträdarna menar dock att valrörelsen på regional nivå trots detta inte kom att domineras av regionförsök och regionala utvecklingsfrågor. Detta kan bero på att andra frågor, främst sjukvården, tagit stort utrymme, att medierna inte givit tillräcklig uppmärksamhet åt regionförsöken och att partierna ännu inte riktigt hunnit forma sin organisation efter de nya omständigheterna. Man har alltså från partiernas sida gjort ett försök att lyfta fram de regionala utvecklingsfrågorna, men det finns inte särskilt mycket i partimaterialet som belyser själva försöken. Partierna tycks ha gått till val på att presentera olika sakfrågor med regional anknytning, men man har endast i mycket liten grad redovisat regionförsökens innebörd för väljarna.

Sammanfattningsvis kan sägas att de politiska partierna, som en följd av försöksverksamheten, har fått både nya uppgifter och har genomgått organisatoriska förändringar och att man på ett delvis nytt sätt har försökt att lyfta fram regionpolitiska frågor på väljararenan. Huvudintrycket är dock att försöksverksamheten inte orsakat några genomgripande omvälvningar i verksamhet och organisation för de regionala partiorganisationerna i försökslänen.

En del av debatten om regiondemokratins villkor, med koppling till partiernas roll, har handlat om *politikerroller*. Med en ökande regiona-

lisering av samhällslivet ställs nya krav på de politiskt förtroendevalda och många har i regiondebatten efterlyst en politikertyp med ett mer renodlat regionpolitiskt perspektiv. Regionpolitikern har i debatten relaterats till kommunpolitikern respektive landstings- eller sjukvårdspolitikern. Regionpolitikern blir därmed en person som inte har stark knytning till en viss kommun eller regiondel och som ej heller är specialist inom ett särskilt politiskt sakområde. Regionpolitikern är en utpräglad generalist som förmår skapa kontakter och nätverk mellan intressen på flera politiska nivåer, samtidigt som han/hon är en visionär i det regionala utvecklingsarbetet. I den förenklade stilisering som ligger i denna rolldebatt framstår då kommunpolitikern som en person som i alla lägen talar för den egna kommunens sak och landstingspolitikern en person som identifierar sin politiska uppgift i ett engagemang för sjukvårdsfrågorna.<sup>6</sup>

I underlagsmaterialet framstår det som tydligt att det under regionförsöken förts en allmän debatt om politikerroller. Både i den offentliga debatten och internt inom partierna (bland dess regionfullmäktigepolitiker) har politikerrollen diskuterats ganska livligt. I Jörgen Johanssons analys av politikerroller i försökslänen karakteriserade intervjupersonerna en regionpolitiker på följande sätt: Regionpolitikern är:

- en utpräglad *flernivåpolitiker* som kan utveckla kontakter och aktiviteter i såväl lokala som internationella sammanhang
- en *förhandlingspolitiker* som har en förmåga att överbrygga olika förhandlingsintressen mellan kommuner och mellan organisationsintressen i en region
- en politiker som har en tydligt *utåtriktad läggning* med kraft att hantera komplexa organisationsmiljöer,
- en utpräglad *samförståndspolitiker* med dialogen som främsta arbetsmetod,
- en politiker som snarare *betonar vikten av projektarbete* än arbete i fasta strukturer.

Naturligtvis utgör intervjupersonernas utsagor en idealisering, men svaren i denna del är intressanta på så vis att de förmodligen speglar en idealbild även för det regionpolitiska arbetet i stort. För många av de ledande personerna i försöksregionerna uppfattas regionfrågan som en helt ny typ av politik som förutsätter en ny typ av politiker. Flera av intervjupersonerna markerar att detta nya förhållningssätt inte skapas över en natt. Politiskt arbete på regional nivå tar, enligt detta synsätt,

<sup>6</sup> Politikerrollen i regionförsöken har analyserats av Kristensen 1999, Johansson 2000a, Jerneck & Sjölin 2000.

lång tid att utveckla. I Johanssons politikerenkät (se Johansson 2000a) har de förtroendevalda i försökslänens fullmäktigeförsamlingar fått beskriva sin egen roll, vilket redovisas i följande tabell.

**Tabell 6.4** Politikerroller i region/kommunfullmäktige

*Hur skulle du vilja beskriva dig själv:*

<i>som i första hand...</i>	<i>Samtliga</i>	<i>Skåne</i>	<i>Västra Götaland</i>	<i>Kalmar</i>	<i>Gotland</i>
... kommunpolitiker	49%	33%	40%	61%	69%
... landstings/sjuk- vårdspolitiker	19%	19%	21%	22%	11%
... regionpolitiker	24%	33%	31%	14%	14%
... rikspolitiker	1%	2%	2%	0%	0%
...vet ej	7%	13%	6%	3%	6%

Tabellen visar att det fortfarande är en stor majoritet av fullmäktigepolitikerna som vill beskriva sig själva som antingen kommun- eller landstings/sjukvårdspolitiker. Vi kan notera att huvuddelen av Gotlandspolitikerna identifierar sig som kommunpolitiker, vilket skulle tyda på att de inte skiljer på kommunen Gotland och regionen Gotland. I Kalmar län är andelen som säger sig vara kommunpolitiker betydligt högre än i Skåne respektive Västra Götaland. Detta speglar förmodligen det faktum att Regionförbundet i Kalmar län konstitueras av kommuner och landsting och där kommunerna utser majoriteten av ledamöterna i fullmäktige. I Skåne och Västra Götaland vill ungefär en tredjedel av ledamöterna beskriva sig som regionpolitiker. Här kan vi också se att den tidigare landstingspolitikern, som nu kallar sig sjukvårdspolitiker, finns representerad med ca 20 %.

Sammanfattningsvis innebär analysen av politikerrollen att regionförsöken bidragit till diskussionen om framtidens politikerroll även på ett mer generellt plan. Flera av de intervjuade politikerna ställer sig själva kritiska frågor: Vad innebär det att vara förtroendevald i en starkt föränderlig samhällssituation? Och hur skall vi som politiker förhålla oss till ett samhälle där politiken blir allt mer organisatoriskt komplicerad och där det politiska arbetet sker i nätverksrelationer? Debatten om politikerrollen blir därmed väsentlig för både de politiska partierna och för den demokratiska styrningen av politikens institutioner. Regionförsöken har i denna del bidragit till debattunderlaget på ett intressant sätt.

### 6.2.5 Jämställdhetsfrågor och regiondemokrati

En viktig del i utvärderingen av försöksverksamhetens demokratiska innehåll gäller i vilken grad jämställdhetsfrågorna beaktats. I den allmänna debatten har det ofta hävdats att regional utvecklingspolitik varit ett mycket starkt mansdominerat politikområde. Den läns- och regionpolitiska eliten inom länsstyrelse, landsting, kommunförbund samt ledande regionala företrädare för organisations- och näringsliv är i mycket en manlig elit. Det har bedrivits en hel del utredningsarbete om kvinnornas situation i det regionala utvecklingsarbetet. Inte minst har länsstyrelsernas jämställdhetsexperter bidragit till informationsflödet i denna del.

Samtliga länsstyrelser har utarbetat strategier för respektive läns jämställdhetsarbete under perioden 1997–2000. Strategierna är tänkta att vara en grund för kommande analyser och bedömningar av de insatser som görs på jämställdhetsområdet i svensk länspolitik. Detta arbete har syftat till att bland annat föra in jämställdhetsaspekter i det regionala utvecklingsarbetet. Olika arbetsmetoder i form av könsuppdelad statistik, analysproblem och så kallade checklistor har utvecklats för att underlätta jämställdhetsarbetet. Det regionala jämställdhetsarbetet har t.ex. omfattat trafikplaner, tillväxtavtal och företagande.<sup>7</sup>

Kommittén har inte tagit initiativ till någon mer grundlig analys av regionförsöken ur ett kvinno- eller genusperspektiv. Inom ramen för Jörgen Johanssons undersökningar har dock jämställdhetsaspekterna fått belysning både genom djupintervjuundersökning och genom enkätfrågor. Aktörerna har fått uttala sig om vilken betydelse jämställdhetspolitiska frågor har haft i försöksarbetet. Vidare har Johansson gjort en sammanställning över kvinnorepresentationen i de viktigaste beslutsorganen i respektive försöksregion. Låt oss börja med att beskriva hur enkätrespondenterna ställt sig till följande påstående:

<sup>7</sup> Se Regeringens skrivelse 1999/2000:24. Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet.

**Tabell 6.5** Jämställdhetsaspekter. Påstående:

*”Försöksverksamheten har inneburit att de jämställdhetspolitiska frågorna fått en större betydelse och uppmärksamhet i länspolitiska sammanhang jämfört med tidigare.”*

	Samtliga politiker
<b>Län</b>	Balansmått <sup>1</sup>
Försöklänen	– 11 (37)
Skåne	– 16 (42)
Västra Götaland	– 10 (36)
Kalmar	– 8 (31)
Gotland	+ 5 (39)
<b>Kön</b>	
Kvinnor	– 21 (35)
Män	– (39)

<sup>1</sup> Balansmättet har beräknats genom att subtrahera andelen som svarar ”Instämmer helt” eller ”Instämmer i stort sett” från de som svarar ”I stort sett motsatt åsikt” eller ”Helt motsatt åsikt”. Ju högre balansmått desto mer positiv till påståendet. Balansmättet kan variera mellan +100 och –100. Siffror inom parentes är andelen ”vet ej” svar.

Enkätsvaren ger knappast någon vägledning då andelen ”vet-ej svar” uppgår till nästan 40 % av de svarande. Svaren antyder dock att jämställdhetsfrågorna knappast kan ha varit en av de viktigare frågorna i försöksverksamheten. Djupintervjusedningarna ger ungefär samma bild då de flesta intervjupersoner har svårt att bedöma vilken betydelse jämställdhetsfrågorna faktiskt har haft. Tabellen ovan visar dock att de kvinnliga politikerna är mer tveksamma än sina manliga kollegor i detta avseende. En majoritet av de politiker som delger sin uppfattning i frågan anser alltså inte att regionpolitiken förändrats i positiv riktning vad gäller jämställdhetsfrågorna.

Jämställdhetsfrågorna finns emellertid behandlade i de regionala utvecklingsplanerna och i tillväxtavtalen. I Skånes tillväxtavtal, under rubriken tillväxtstrategier, står exempelvis följande att läsa:

Alla tillväxtförslag ska prövas mot de regionala målen och tillämpliga nationella och internationella mål som t.ex. miljö-, jämställdhets- och integrationsmål för att främja dessa. För att underlätta detta arbete ska en checklista utarbetas. Metoder

som finns för miljökonsekvens- och genusanalys ska utvecklas och användas.<sup>8</sup>

Och i den regionala utvecklingsstrategin i Västra Götaland finns jämställdhetsaspekterna representerade i ett av de tio prioriterade målområden som lagts fast:

Västra Götaland ska under de kommande tio åren utvecklas till en föregångsregion vad gäller jämställdhet inom alla samhällssektorer. Att ta vara på resurser hos både kvinnor och män innebär bredare perspektiv och större möjligheter till nytänkande och utveckling. Att bättre ta vara på de skilda erfarenheter och perspektiv som olika individer har innebär ytterligare en kraft i arbetet för regionens utveckling.<sup>9</sup>

Det saknas alltså inte uttalanden om behovet av att satsa på jämställdhet i försöksarbetet, men kommittén gör den bedömningen att det återstår en del att göra vad beträffar konkreta åtgärder och projekt. Därmed inte sagt att självstyrelseorganen glömt bort jämställdhetsfrågorna. Ovanstående citat vittnar om att det finns ambitioner att utveckla jämställdhetspolitiken. Ambitioner som dock inte, mer än i liten omfattning, omsatts i praktisk politik. Kanske beror detta på att det delvis saknas resurser för jämställdhetsarbetet.

I den utvärdering (Ds 2000:7) som Näringsdepartementet har gjort av tillväxtavtalen i samtliga län noteras att jämställdhetsfrågorna är, med några undantag, svagt representerade i de redovisningar länen lämnat till regeringen. Denna kritik faller även på försökslänen och i intervjusamtalen med ledande företrädare för försöksregionerna vill man nu, i självkritisk anda, utveckla det jämställdhetspolitiska arbetet. Det är dock för tidigt att se vad denna omprövning kommer att leda till.

Avslutningsvis bör något sägas om kvinnornas faktiska representation i respektive regions viktigaste beslutsorgan. Nedanstående tabell visar detta:

<sup>8</sup> Skånes Tillväxtavtal, formulering daterad 1999-09-15, reviderad 1999-09-23.

<sup>9</sup> Regional utvecklingsstrategi (RUS), Västra Götalandsregionen, 1999-10-26.

**Tabell 6.6** Andelen kvinnor i beslutsorgan.

<b>Kvinnors representation</b>	<b>Skåne</b>	<b>Västra Götaland</b>	<b>Kalmar</b>	<b>Gotland</b>
% kvinnor i regionfullmäktige	42%	48%	40%	45%
% kvinnor i regionstyrelsen	47%	41%	38%	40%
% kvinnor i kulturnämnd eller motsv.	64%	53%	57%	33%
% kvinnor i regionutvecklingsnämnd	27%	40%	30% <sup>1</sup>	–
% kvinnor i partnerskap	24% <sup>2</sup>	16% <sup>3</sup>	–	50% <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Politiker knutna till beredningsgrupp för Befolkningsberedning, strukturfonder och sysselsättningspakt.

<sup>2</sup> Avser det s.k. Partnerskapet för Skåne.

<sup>3</sup> Avser Utvecklingsgruppen för V. Götaland.

<sup>4</sup> Avser det s.k. Regionala partnerskapet för Gotland.

I nedanstående tabell redovisas om det är en man eller kvinna som innehar ordförandeposten i de viktigaste organen i respektive försökslän:

**Tabell 6.7** Ordförandepost på viktiga positioner (M=Man/Kv=Kvinna).

	<b>Skåne</b>	<b>VG</b>	<b>Kalmar</b>	<b>Gotland</b>
Region/kommundirektör	M	M	M	M
Fullmäktiges ordförande	M	M	Kv	Kv
Region/kommunstyrelsens ordförande	M	M	M	M
Ordförande i regionutvecklingsnämnd	M	M	M*	–
Ordförande i kulturnämnd	Kv	M	M**	M
Ordförande i partnerskap	–	M	–	M

\* Gäller samtliga beredningar inom området regional utveckling.

\*\* Gäller kulturberedning under år 1999.

Vi kan se att kvinnornas representation regelmässigt håller sig över 40 procent i respektive fullmäktige- och styrelseförsamling. Detta är i nivå med hur det normalt förhåller sig i exempelvis landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i andra län. Tabellerna visar också att kvinnorepresentationen generellt sett är starkare i kulturnämnderna än i regionutvecklingsarbetet i övrigt. Det är också talande att kvinnornas representation i de regionala partnerskapen, med undantag för Gotland, är mycket svag. Det gäller även Kalmar läns olika partnerskapsgrupperingar där endast ett fåtal kvinnor är representerade. Samma förhållande gäller också för de regionala partnerskapen i övriga svenska

län.<sup>10</sup> Försökslänerna har alltså inte lyckats bättre i detta avseende än vad som gäller för de regionala partnerskapen i andra län. Noterbart är också att endast ett fåtal av de ledande positionerna i de viktigaste organen innehas av kvinnor.

Huvudresultatet är att regional utvecklingspolitik fortfarande har brister sett ur ett jämställdhetspolitiskt perspektiv. Försöksverksamheten har ännu inte konkret sett förändrat detta förhållande. Undersökningen visar att försökslänerna har uttalade ambitioner vad gäller jämställdhetsfrågorna, men dessa har ännu inte omsatts i konkret politik. Det förhåller sig också på det sättet att kvinnorna är underrepresenterade i de organ som ansvarar för det regionala utvecklingsarbetet.

### 6.2.6 Mediernas roll

Det har i analysen av mediernas roll i regionaliseringsprocesserna varit vanligt att utnyttja metaforen om ett offentligt rum (se Gidlund 1998, Jerneck & Sjölin 2000). Magnus Jerneck och Mats Sjölin ger följande karakteristik:

Det är i det offentliga rummet som det politiska samtalet förs och, skulle man kunna säga, den politiska gemenskapen skapas. Alla berörda medborgares deltagande i den gemensamma rationella diskussionen i det offentliga rummet bidrar, i idealfallet, till att skapa konsensus kring de bästa lösningarna av olika politiska problem (Jerneck & Sjölin 2000, s. 173)

Jerneck & Sjölin betraktar vidare det offentliga rummet som en trepartsrelation mellan politiker, medier och medborgare. Det offentliga rummet bygger på att det råder just offentlighet och öppenhet i de aktuella politikprocesserna. Av de empiriska undersökningar som gjorts av mediesituationen i försöksregionerna kan man, i starkt sammanfattad form, dra följande slutsatser:

För det första kännetecknas det offentliga rummet på regional nivå av en *lokalt förankrad dagspress* (se bl.a. Jerneck & Sjölin 2000, Santesson & Wilson 2000, Lithner & Weibull 1999). Tidningssituationen i samtliga försökslän, med undantag för Gotland, tenderar att befästa det offentliga rummets uppdelning i lokala områden och ytterst få tidningar speglar regionen på ett samlat eller integrerat sätt. När det gäller lokal-

<sup>10</sup> Se utvärdering av NUTEK (1999:12, s. 24) i endast två län når andelen kvinnor i det regionala partnerskapet över 30 %. Andelen kvinnor i de regionala partnerskapen har i genomsnitt varit kring 20–25 %.



radion och de regionala TV-kanalerna är situationen, naturligt nog, mer orienterad mot ett regionalt offentligt rum. Radio Kalmar är dock det enda regionala massmediet, med undantag av Gotland, med ett bevakningsområde som sammanfaller med själva regionen. I Skåne och Västra Götaland är Sveriges Radios bevakning av regionen fortfarande uppdelad mellan flera kanaler. I Skåne finns således Radio Malmöhus och Radio Kristianstad, trots att dessa län inte längre existerar; viss samverkan sker dock mellan redaktionerna. I Västra Götaland finns inte mindre än fyra lokalradiostationer inom Sveriges Radio. När det gäller TV-kanalerna har både Sveriges Television och TV4 regionala nyhetsprogram, vilkas bevakningsområden dock inte heller sammanfaller med regionindelningen. Trots att etermedierna har en starkare regional orientering jämfört med dagstidningarna, är detta inte tillräckligt för att skapa ett tydligt offentligt rum på regional nivå. Både radio och TV har för små resurser och ett begränsat utrymme för att bevaka regionfrågorna, jämfört med dagspressen. Närmast idealet om ett offentligt regionalt rum kommer Gotland. Nu sammanfaller bevakningen av de regionala frågorna på Gotland med kommunens verksamhet och medierna har bara i liten grad lyft fram regionförsöken som en specifik offentlighet (se Johansson 2000a, s. 52).

En andra slutsats vad gäller mediernas roll rör det tematiska innehållet i de offentliga rum som, trots allt, utvecklats i försöksverksamheten. Flera av medieanalyserna har visat att *sjukvårdsfrågorna har dominerat utrymmet i medierna*. I en analys av dagspressens bevakning av valrörelsen år 1998 konstaterar Jerneck & Sjölin att sjukvårdsfrågorna ägnades 75 procent eller mer av utrymmet i dagspressen (Jerneck & Sjölin 2000, s. 178, jfr även Santesson & Wilson 2000). Detta beror dels på att sjukvårdsfrågorna, med ekonomiska bekymmer m.m., har pockat på uppmärksamhet, dels på att det regionala offentliga rummet har haft en tradition att innefatta en betydande ådra av främst sjukvårdspolitisk bevakning. Detta leder över till den tredje slutsatsen som lyfts fram vad gäller mediernas roll i försöken.

Det finns, i förhållande till riks- och lokalpolitisk bevakning, *en svagt utvecklad tradition av massmedial bevakning av regionpolitik i stort*. En undersökning visar t.ex. att av dagspressens valrörelsebevakning ägnas 3–5 procent åt landstingsfrågor, jämfört med 50–75 procent åt rikspolitik och 20–40 procent åt kommunalpolitik. Det innebär att det regionala offentliga rummet har ett handikapp som det tar relativt lång tid att rehabilitera. Försöken och regionfrågorna har funnits på dagordningen under relativt kort tid och tidningsredaktioner och journalister har ännu inte haft tillräckligt med tid för en sådan omställning. Eller som Jerneck & Sjölin uttrycker det:

Regionförsöken inleds i en demokratisk uppförbacke som kan leda till en förbättring, men knappast till en försämring. Det handlar inte så mycket om att ta över och omforma ett regionalt offentligt rum, snarare om att bygga upp det från klena grunder – ett förhållande som förlänger startsträckan avsevärt. (Jerneck & Sjölin 2000, s. 26)

Hur uppfattar då medieföreträdarna själva de nya regionorganens öppenhet vad gäller försöksarbetet? Till stor del lämnas en ganska positiv bild. Av de medieföreträdare som tillfrågats anser många att regionorganen har arbetat med stor öppenhet och med högt ställda ambitioner att informera medierna om verksamheten. Vissa pekar dock på att det ibland har uppstått oklarheter kring vem som skall lämna ut vilka handlingar och på vilka villkor. Rutinerna för regionorganens pressinformation har tydligen haft en del inkörningsproblem, men det finns enligt medieföreträdarna ingen avsikt med detta utan bemötandet har hela tiden varit både korrekt och professionellt. Den bild som medieföreträdarna lämnar ger intryck av att de upplever den nya regionen som komplicerad och svårfångad. Genomgående känner man sig otillräcklig – det behövs fler journalister och mer tid för djuplodande inläsning av regionprocesserna. Journalisterna är emellertid generellt sett ganska positivt inställda till regionorganens informationsarbete (se Johansson 2000a, s. 54).

Det är alltså sammanfattningsvis en ganska negativ bild som lämnas rörande det regionala offentliga rummet i försökslänen. Idealet om att genom ett starkt offentligt rum kunna skapa konsensus och gemenskap i det politiska arbetet är långt ifrån förverkligat. Likväl är det viktigt att notera att flera bedömare lämnar en optimistisk framtidsprognos i denna del. Skälen till denna optimism står att finna i att de regionala aktörerna upplever att medierna blivit bättre, att man under de år som förflutit rört sig från en mycket låg nivå till en något förbättrad bevakning. Redan under den korta tid som gått sedan försöken inleddes har medierna förändrat sin bevakning och denna omprövning har, av förklarliga skäl, kommit längst i storlänen Skåne och Västra Götaland. Medieanalyserna som gjorts i Kalmar län och Gotland ger intryck av att medierna här varit mer passiva.

### 6.2.7 Folkrörelser och partnerskap

Hittills har utvärderingen av demokratifrågorna ägnats nästan helt åt att belysa demokratiaspekter utifrån en representativ och partibaserad demokratimodell. Den tankefigur som skisserats är en sekvens i form av

att medborgare påverkar partierna och att partierna rekryterar och utser politiker till olika beslutsförsamlingar. De politiska besluten når sedan tillbaka till medborgarna genom den förvaltning som ansvarar för genomförandet. I denna sekvens tänkes så massmedierna kritiskt granska och bidra till debatten i politikens offentliga rum.

Nu har denna modell ibland kontrasterats mot förekomsten av en intresserepresentation där ledande folkrörelser och intresseorganisationer ges utrymme att påverka politiken. I svensk läns- eller regionpolitik har det alltid funnits en stark representation från folkrörelse och intresseorganisationer. Arbetsmarknadens, näringslivets, jord- och skogsbrukets samt glesbygdens organisationer har varit aktiva deltagare i läns- politikens planeringsprocesser sedan lång tid tillbaka. I vissa fall har även dessa organisationer haft ansvaret för att genomföra konkreta regionalpolitiska projekt. Med regionfrågans pånyttfödelse under 1990-talet har intresserepresentationen fått en delvis ny karaktär. Regionpolitiskt beslutsfattande har kopplats till en idé om partnerskap, där olika intressen, både från offentlig och privat sida, tänkes samarbeta, ofta på avtalsliknande grunder, i nätverk och på relativt jämlik nivå.

I partnerskapsidén ligger, som påpekats av flera debattörer och forskare, ett demokratiskt dilemma (se t.ex. Elander 1999, Olsson 1999). Partnerskapen erbjuder å ena sidan ett ökat utrymme för deltagande och aktivitet från organisationslivet i en region. Partnerskapen blir till fora för en ny deltagarkultur, med nya personliga möten, nya idéer och en ny typ av politiskt samtal. Å andra sidan finns en risk att det politiska arbetet förs in i alltför slutna sällskap med liten grad av offentlig insyn och med otydliga beslutsstrukturer. För en mer ingående diskussion om partnerskapens för- och nackdelar hänvisas till avsnitt 4.5.3 i betänkan-

det. I underlagsrapporterna finns en del analyser av partnerskapen i de fyra försöksregionerna och de demokratiska problem som modellen rymmer. I analyserna har inte bara politiker och tjänstemän i de ledande regionorganen fått komma till tals genom intervjuer, utan även personer från olika folkrörelse- och intresseorganisationer finns representerade i intervjumaterialet (Johansson 2000a).

De allra flesta av de intervjuade representanterna för folkrörelser och intresseorganisationer är övervägande positivt inställda till den arbetsprocess som har präglat arbetet med såväl utvecklingsstrategier som tillväxtavtal. Man upplever att företrädare för självstyrelseorganen har lyssnat på synpunkter och flera intervjupersoner tar så att säga äran åt sig av att stå bakom specifika initiativ till insatsområden o.dyl. i programarbetet. Organisationerna är alltså i grunden positiva till det arbete

som har gjorts även om man betonar att avgörande blir själva genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet.

Intressant är också att de intervjuade organisationsföreträdarna pekar på att den egna organisationen har fått en ny uppgift och en ny plattform som kommit att vitalisera organisationen i fråga. Man vittnar här bl.a. om att medlemsaktiviteten har ökat, att man har genomfört nydanande organisationsförändringar, att man har inlett nya samarbetsprojekt med andra organisationer, att de interna debatterna har intensifierats i frågor om regional utveckling. De flesta medger dock att tidsperspektivet är kort och att det är för tidigt att dra alltför långtgående slutsatser. Men hittills lämnas alltså en mycket positiv bild vad gäller organisationslivets medverkan i försöksarbetet.

Huvuddelen av de intervjuade menar alltså att arbetet i partnerskap bidragit till att stärka förankringen av det regionala utvecklingsarbetet. Inom ramen för partnerskapen har ett dialogorienterat eller deliberativt demokratiperspektiv fått spelrum. Partnerskapen kompletterar enligt dessa intervjupersoner de mer formella och representativa organen på regional nivå. Många menar dock att arbetet i partnerskap bör underordnas regionstyrelsens, alternativt en regional utvecklingsnämnds, formella beslut. Partnerskapens demokratiska nackdelar, med bl.a. liten offentlig insyn, bör vägas upp genom formella beslut i regionstyrelsen etc. Intervjupersonerna säger här att detta dock kan leda till att det uppstår förseningar och att partnerskapsrepresentanterna uppfattar att politikerna lägger sig i för mycket. Det har funnits en del konflikter av detta slag i försökslänen, vilket kan vara ett uttryck för att arbetet fortfarande är i sin linda.

Ett annat demokratiproblem, som påpekats av en del organisationsföreträdare, är att arbetet i dessa sammanhang kräver ett ökande ideellt engagemang från de medverkande organisationernas sida. Mycket av arbetet har bestått i sammanträden, ofta på dagtid, relativt långt borta från hemorten; länspolitiskt arbete är förknippat med mycket resor. När regionorganen bjuder in organisationer till medverkan i projekt och partnerskap sker detta med ett demokratiskt syfte. Avsikten är att få bredd och förankring underifrån för de tänkta utvecklingsinsatserna. Samtidigt tär detta på den enskilde deltagarens tid. Det finns en risk att det på lång sikt endast blir de mer professionaliserade organisationerna, med många heltidsanställda ombudsmän, som kan medverka. Det finns i dag mycket små ekonomiska resurser för att finansiera engagemanget, med ersättning för förlorad arbetsförtjänst och reseersättning.

I stora delar bekräftar underlagsmaterialet att politiker och tjänstemän uppfattar ett demokratiskt dilemma i hur de regionala partnerskapen skall fungera i förhållande till den formella regionorganisationen. Det är dock ingen av organisationerna som vill avbryta arbetet i part-

nerskapen och den dominerande uppfattningen är, trots allt, att partnerskapen har inneburit en stärkt förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Härvidlag är de folkrörelse- och intresseorganisationer som har medverkat också positiva. Arbetet har varit en vitaliserande faktor för de medverkande organisationerna.

Det bör tilläggas att det även utanför försökslänen finns aktiva partnerskap inom bl.a. arbetet med regionala tillväxtavtal. Johanssons analyser av såväl Västerbotten som Halland ger vid handen att de deltagande folkrörelse- och intresseorganisationerna också tycks uppfatta arbetet som en demokratiseringsprocess. Länsstyrelserna, som har huvudansvaret för arbetet med tillväxtavtal i Halland och Västerbotten (liksom i övriga landet utanför försökslänen), har på ett motsvarande sätt som skett i försöksregionerna lyckats skapa en bred förankringsprocess bland kommuner och organisationer. Partnerskapen tycks alltså representera en allmän trend i sammanhanget.

## 6.2.8 Regionförsök som flernivådemokrati

En av de principiellt sett intressantaste frågorna i försöksverksamheten handlar om maktfördelningen mellan politiska nivåer, dels i svensk politik och dels med viktiga kopplingar till det internationella politiska systemet. Flera forskare har talat om framväxten av en flernivåpolitik. Försöksverksamheten innefattar en överföring av statlig makt eller statliga resurser till kommunala självstyrelseorgan inom sektorer rörande regional utveckling, infrastrukturplanering och kulturpolitik. Detta är delvis ett resultat av att den svenska regionfrågan drivits fram av starka regionkommunala intressen inte minst i storstadsområdena och inom landstingsvärlden. Dessa har haft ambitionen att låta en större grupp frågor, huvudsakligen rörande regional utveckling, bli angelägenheter för en regionalt och underifrån förankrad politik (se Johansson 1999a, s. 20 ff). Den pågående försöksverksamheten innehåller följaktligen en sorts dragkamp mellan ett statligt intresse och ett regionkommunalt intresse. Till detta finns, om vi breddar perspektivet, även betydelsefulla relationer mellan dels kommuner och regionorgan, dels regionorganen och den internationella nivån.

Relationen mellan det statliga och regionkommunala intresset kommer att behandlas i de kommande avsnitten 6.5 rörande den nationella politikens genomslag i försöksverksamheten och i avsnitt 6.6 rörande länsstyrelsens roll. I föreliggande avsnitt är syftet att belysa en del demokratiaspekter kopplade till dels självstyrelseorganens internationalisering, dels kommunernas demokratiska betydelse i försökslänen.

### Internationalisering och demokrati

Självstyrelseorganens internationella arbete och kontaktytor har fått relativt stort utrymme i de underlagsrapporter och annan forskning som utförts om försöksverksamheten. Jörgen Johansson inleder sin analys i denna del med att diskutera själva internationaliseringsbegreppet. I Johanssons rapporter betraktas internationalisering som dels *antalet* regionpolitiska beslut, kontakter, relationer, aktiviteter m.m. som sker över nationsgränsen, dels *intensiteten*, dvs. vilken betydelse dessa beslut och kontakter har. Definitionen skiljer dessutom på om de politiska besluten innebär att en region utvecklar egna strategier eller insatser för att påverka internationella förhållanden, eller om besluten fattas som en följd av politiska beslut i omvärlden.

I sammanfattning konstaterar Johansson, för det första, att det internationella arbetet betraktas som en av de viktigaste delarna i den regionala utvecklingsstrategin i försökslänen. Självstyrelseorganen kan redovisa ett stort antal projekt och aktiviteter med internationell anknytning. Det gäller bl.a. gränsregionala samarbetsprojekt över Östersjön och Öresund, det gäller påverkansstrategier i förhållande till EU, det gäller arbetet med EU:s stödformer och det gäller olika typer av marknadsföringsaktiviteter av länet utomlands. Johanssons bedömning är att företrädarna för de nybildade regionorganen anser internationaliseringsarbetet som mycket betydelsefullt för den egna regionens framtida utveckling (se vidare avsnitt 6.3.6).

Intervjupersonerna upplever dock, för det andra, att internationaliseringsarbetet rymmer ett stort antal svårigheter. De redovisar en lång provkarta på hinder i detta arbete. Utöver mer praktiska svårigheter som handlar om brist på pengar, språkkunskaper och inte minst tid finns ett par mer principiella hinder. Först och främst uppfattar många av de intervjuade en påtaglig svårighet att få legitimitet i länet för ett ökande antal utlandsresor och internationella projekt. Utlandsresor har fått ett dåligt rykte och det finns en stor misstänksamhet i medierna mot detta. Intressant i detta sammanhang är att de intervjuade medieföreträdarna inte anser att detta är en korrekt bild. Medieföreträdarna anser att man givit en mycket positiv bild av just regionens internationella kontakter, med utförlig bevakning av exempelvis Gotlands B7-arbete, Skånes Öresundssamarbete, Kalmars Östersjökontakter och Västra Götalands engagemang i West Sweden.

Det finns också intervjupersoner som menar att de politiska partierna inte alltid har prioriterat dessa frågor. Partierna uppfattas av dessa intervjupersoner som defensiva. Partierna bidrar därmed inte till att stärka legitimiteten för regionorganens internationella arbete. I Jörgen Johanssons intervjuer med partiföreträdare sägs också, i en självkritisk

anda, att partierna hittills har haft svårigheter att möta samhällets ökande internationalisering.

En annan svårighet i det internationella arbetet är, enligt djupintervjuerna, att 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 m.m. Det är svårt, menar en stor grupp av de intervjuade, att kunna prioritera på rätt sätt och kunna bedöma vilka aktiviteter som gagnar den regionala utvecklingen bäst. De intervjuade understryker här behovet av att professionalisera det internationella arbetet genom att ytterligare stärka regionorganens sekretariatsfunktioner i internationella frågor.

Det kan alltså konstateras att internationaliseringsaspekterna har en stor och växande betydelse i försökslänens regionpolitiska arbete. Johansson pekar dock på att politikernas internationella kontakter fortfarande är relativt sporadiska enligt politikerna själva. Tabellen nedan visar resultaten från enkätsvaren i denna del:

**Tabell 6.8** Kontaktfrekvenser mellan politiker och företrädare för internationella organ eller för andra länder. Indexvärden. Ingen kontakt är värdet 0, kontakt så gott som dagligen är lika med 200\*

Län	Politiker i regionfullmäktige	Kommunallråd	Politiker i kommunstyrelse	Samtliga
Gotland	–	för få svarande	8,1	4,0
Västra Götaland	3,1	3,3	2,8	3,1
Skåne	2,9	5,8	3,9	3,4
Kalmar	8,4	6,2	4,0	5,9
Försökslän	4,3	4,6	3,4	3,8

\* Svarspersonerna har fått besvara en enkätfråga som lyder: *Hur ofta har du kontakt med företrädare för internationella organ eller från andra länder* och med fem svarsalternativ: "I stort sett varje dag", "Varje vecka", "Varje månad", "En eller ett par gånger om året" samt "Sällan/aldrig". Indexvärdena har konstruerats på så vis att exempelvis värdet "4" motsvarar att politikerna i fråga ägnat i genomsnitt fyra dagar per år åt kontakter med företrädare för internationella organ eller från andra länder.

Trots de uttalade ambitionerna om vikten av internationellt arbete tycks politikernas kontakter utomlands vara ytterst sporadiska. Visserligen är politikerna i regionfullmäktige genomsnittligt något mer aktiva än andra politiker, men totalt sett är kontaktfrekvenserna förvånansvärt låga.

Ovanstående resultat motsäger i någon mån resultaten från intervjuundersökningen där både politiker och tjänstemän genomgående

betonade betydelsen och omfattningen av det internationella arbetet. De sammantagna resultaten visar att det internationella arbetet visserligen står högt på den politiska dagordningen och blir alltmera betydelsefullt i försökslänen, men att det i praktisk politik ännu är en verksamhet i sin linda. Johanssons slutsats blir att detta avspeglar ett viktigt politiskt och demokratiskt problem. Analyserna tyder på att partierna och politikerna har svårigheter att utveckla sitt engagemang i internationella miljöer. Det finns en risk att den ökande internationaliseringen på regional och lokal nivå huvudsakligen blir en fråga för en relativt liten grupp politiker och tjänstemän. De politiska partiernas läns- respektive distriktsorganisationer är inte heller särskilt starka när det gäller de internationella aktiviteterna.

Flera av de intervjuade partiföreträdarna i försökslänen säger att det internationella partiarbetet till stor del sköts av den centrala partiorganisationen i Stockholm och att det i realiteten är en mycket liten grupp som har ansvaret för respektive partis internationella arbete på regional nivå. Slutsatsen blir att antalet internationella åtaganden i regionpolitiken har ökat snabbt under senare år, men att de politiska partierna och antalet politiker som arbetar med dessa frågor inte har ökat lika snabbt. Det råder alltså i någon mån ett växande demokratiskt problem i att internationaliseringen på regional nivå ökar samtidigt som de politiska partierna inte riktigt hinner med att engagera sina medlemmar i internationellt arbete.

### **Kommunernas demokratiska betydelse**

Huvudsyftet med detta delavsnitt är att belysa relationerna mellan kommuner och självstyrelseorgan ur demokratisk synvinkel. Utgångspunkten tas i utredningsdirektiven, enligt vilka demokratianalysen av försöksverksamheten delvis bör bestå i att pröva kommunernas intresse, engagemang och möjligheter till påverkan av den regionala utvecklingspolitiken.

I de underlagsrapporter och i den forskning som bedrivits om försöksverksamheten har kommunernas roll och relationer till självstyrelseorganen fått stort utrymme. I både Jörgen Johanssons och Jernecks & Sjölin's rapporter till kommittén pekar man på kommunernas strategiska betydelse för utvecklingen av det nya regionala självstyret inom försöksverksamheten. I både Skåne och Västra Götaland har en stor del av försöksarbetet handlat om olika typer av kommunikation mellan regionorgan och kommuner. Kommunerna har kommit att förändra sitt inbördes samarbete på olika sätt. Många talar om ett snabbt uppsving för mellankommunalt, eller delregionalt, samarbete i försökslänen.



I underlagsrapporterna är det ett par slutsatser som är värda att lyfta fram. För det första bör sägas att en vägledande motivering i försökens framväxtprocesser har varit en strävan att överbrygga inomregionala motsättningar mellan kommunerna i respektive län. Kalmar län har tidigare kännetecknats av en historiskt betingad konflikt mellan kommunerna i den norra respektive södra länsdelen. I Skåne och Västra Götalands län har det på motsvarande sätt funnits olika typer av mellankommunala konflikter. Själva samspelsrelationen mellan kommuner är, som bland annat Jerneck & Sjölin påpekat, en viktig förutsättning för att uppnå en stark legitimitet för självstyrelseorganen, kanske inte bara bland kommunerna utan också i bredare mening bland medborgare, organisations- och näringsliv. Samspelsrelationen mellan kommunerna är också betydelsefull för möjligheterna att förankra politiska beslut på regional nivå. I ett senare avsnitt (6.3) kommer denna relation att belysas ytterligare, men det kan redan nu konstateras att försöksverksamheten har bidragit till att förbättra samarbetsklimatet mellan kommunerna samt mellan kommunerna och självstyrelseorganen. Självstyrelseorganen har därmed haft goda förutsättningar att förankra sin politik gentemot kommunerna. Jerneck & Sjölin konstaterar beträffande utvecklingen i Kalmar län och Skåne:

”Mycket talar dock för att man i bägge regionerna varit framgångsrika i förankringsarbetet under den första delen av själva försöksperioden. I Kalmar fanns under det första året dock svårigheter att förankra fullmäktigeledamöterna som representeranter för regionen. För skånsk del rör det sig om ett stort demokratiskt steg att samordna 33 kommuner, varav flera varit öppet skeptiska till försöksverksamheten, och där någon överväg att inte delta”. (Jerneck & Sjölin 2000, s. 170)

Den sammantagna bedömningen i denna del är att självstyrelseorganen i samtliga försökslän hittills lyckats väl i ambitionerna att skapa konstruktiva och dialogbaserade relationer med kommunerna. Självstyrelseorganen har generellt sett en hög grad av stöd och legitimitet bland regionens ledande kommunföreträdare. Detta har grundlagts genom omfattande och långdragna förankringsprocesser med kommunbesök, konferenser, idéseminarier och informella förhandlingar.

Nu varierar dock graden av legitimitet och förankring mellan de tre aktuella försöksregionerna. Vi kan också ur underlagsrapporterna utläsa en grundläggande osäkerhet eller känslighet i självstyrelseorganens förhållande till kommunerna. De framgångar som självstyrelseorganen hittills har uppnått ur legitimitets- och förankringssynpunkt kan relativt snabbt förändras. Kommunerna är med andra ord känsliga partners i

det regionala utvecklingsarbetet. Dessutom finns det relativt stora variationer mellan olika delar av regionerna. Särskilt stora skillnader finns naturligt nog i de två storlänerna Skåne och Västra Götaland. I den fortsatta framställningen kommer ovannämnda förhållanden att belysas något mer utförligt.

I Jörgen Johanssons rapport till kommittén (Johansson 2000a) har ledande kommunpolitiker och kommunchefer i enkätform fått ta ställning till följande påstående:

**Tabell 6.9** Kommunernas synpunkter. Påstående:

*"Jag upplever att de synpunkter vår kommun hittills fört fram till Regionstyrelsen också beaktats på ett tillfredsställande sätt".*

	Kommun- råd	Ersättare i kommun- styrelsen	Samtliga kommun- styrelse- politiker	Kommun- chefer
<b>Län</b>	Balansmätt <sup>1</sup>	Balansmätt <sup>1</sup>	Balansmätt <sup>1</sup>	Balansmätt <sup>1</sup>
Försökslänerna	+ 17 (3)	+ 7 (28)	+ 8 (17)	+ 15 (17)
Skåne	+ 40 (3)	- 31 (23)	0 (11)	+ 28 (8)
Västra Götaland	+ 3 (3)	- 4 (39)	+ 1 (22)	- 14 (29)
Kalmar	+ 33 (0)	+ 54 (18)	+ 41 (14)	+ 80 (0)
<b>Delregion</b>				
Göteborgsregionen	-	-	+ 11 (42)	-
Östra Skaraborg	-	-	- 24 (14)	-
Sydvästra Skåne	-	-	+ 29 (4)	-
Nordöstra Skåne	-	-	- 36 (21)	-
Kalmar Norra	-	-	+ 33 (11)	-
Kalmar Södra	-	-	+ 36 (9)	-

<sup>1</sup> Balansmättet förklaras i tabell 6.5.

Tabellen illustrerar ganska väl, vilket också framgår av djupintervju-materialet, hur kommunpolitiker och kommunchefer upplever självstyrelseorganens öppenhet och mottaglighet för synpunkter. Med undantag för Kalmar län är opinionen bland samtliga kommunstyrelsepolitiker delad. Ungefär lika många är negativa som positiva. Om en avgränsning görs till kommunalråden och kommuncheferna, vilka sannolikt har haft flest kontakter med självstyrelseorganen, blir bilden betydligt mer positiv i Skåne; en ytterst marginell förbättring har skett i Västra Götaland (med undantag för en kritisk kommunchefskår i Västra Götaland). Kalmar län är avvikande och här synes kommunstyrelsepolitikerna vara i hög grad tillfreds med regionförbundets ledning vad gäller att lyssna på kommunernas synpunkter. Detta är föga överras-

kande då huvuddelen av politikerna i regionförbundets styrelse har en mycket stark och formell anknytning till respektive kommun.

Tabellen ger också en indikation på att *det råder stora skillnader i attityder till regionstyrelsen i olika delar av försöksregionerna*. Intressant är, för det första, att det i Kalmar län råder relativt enhetliga åsikter om regionförbundet, oavsett om det är politiker i norra respektive södra länsdelen som besvarat enkäten. Detta resultat, som får stöd även i en rad andra attitydfrågor, indikerar att den traditionella nord-syd konflikten i Kalmar län nu uppenbarligen minskat i intensitet. För det andra råder alltså relativt stora inomregionala skillnader i de två storlänerna. Generellt kan sägas att kommunföreträdare i Göteborgs- respektive Malmöområdena är mest positiva till självstyrelseorganen medan kommunerna i regionens mer perifera delar tenderar att vara mer negativt inställda. Dessa delregionala skillnader, som finns belysta även i andra rapporter, innehåller ett osäkerhetsmoment vad beträffar försöksarbetets legitimitet. Det finns kommuner och kommunföreträdare, om än i minoritet, som är kritiska till regionförsöken och som endast motvilligt deltar i det regionala utvecklingsarbetet. En del av detta motstånd kan, i Västra Götalandsregionens fall, sannolikt tillskrivas den utrednings- och beslutsprocess som föregick sammanslagningen av de tidigare länen som nu ingår i regionen. Några kommuner, särskilt i Östra Skaraborg, var tveksamma till att ingå i storlänet och denna tveksamhet påverkar nog fortfarande en del kommunpolitikernas attityder rörande regionförsöken i stort.

Den inomregionala strukturen i de båda storlänerna har resulterat i *en ökad aktivitet inom det som kommit att kallas delregionala samarbetsprocesser*. I Västra Götalandsregionen har dessa processer blivit formaliserade exempelvis genom att arbetet med regionala tillväxtavtal har skett i inte mindre än åtta delregionala utvecklingsavtal. Till detta har kommunerna i regionen, efter långdragna diskussioner, bestämt sig för att organisera sin kommunförbundsstruktur i fyra kommunförbund i stället för att, som är fallet i Skåne, endast ha ett kommunförbund för hela regionen. Kommunernas organisering och relationer till självstyrelseorganet blir därmed mer komplicerad i Västra Götaland jämfört med situationen i Skåne. Det är dock för tidigt att dra några slutsatser kring hur detta påverkar den demokratiska legitimiteten i försöksarbetet i Västra Götaland.<sup>11</sup>

I Skåne har de delregionala samarbetsprocesserna haft en mindre formaliserad karaktär. Till stora delar bygger det mellankommunala

<sup>11</sup> I Västra Götalandsregionen arbetar de viktigaste nämnderna, dvs. främst regionutvecklingsnämnd, miljönämnd, kulturnämnd, med ett särskilt beredningsorgan med representanter för kommunerna.

samarbetet i Skåne på redan etablerade kontaktnätverk mellan kommunerna. Det finns sedan tidigare, inom ramen för gamla kommunalförbund och i andra nätverk, mellankommunala samarbetsmönster i Skåne som med regionförsöken kommit att vitaliseras. Ett exempel är bildandet av Nordvästra Skånes Samarbetskommitté (NOSAM), som är en informell samverkansgrupp för kommunerna i nordvästskåne och det bör, åtminstone delvis, ses som en reaktion på regionaliseringen i Skåne och Öresundsområdet (se Fernández 1999).

Regionförsöken har, för att sammanfatta framställningen så här långt, inneburit att kommunerna intensifierat sitt engagemang i regionpolitiska frågor, vilket utgör en strategisk legitimitetskapare för självstyrelseorganen.<sup>12</sup> I mycket har även självstyrelseorganen lyckats i sina ansträngningar att upprätthålla en god samtalston och konstruktiva relationer till kommunerna. Det bör emellertid understrykas att denna relationslogik är både känslig och bygger på en grundläggande osäkerhet. I Jörgen Johanssons analyser av kommunernas relationer till självstyrelseorganen noteras relativt stora svängningar i attityder och stöd för regionen bland ledande kommunföreträdare. I samband med Johanssons första utvärderingsetapp (se Johansson 1999a) visade analysen exempelvis att kommunrelationerna i Skåne betraktades som mycket positiva. Ledningen för det tidigare Regionförbundet i Skåne län fick mycket goda recensioner av ledande kommunstyrelsepolitiker, bland annat för att regionledningen hade genomfört kommunbesök i samtliga 33 skånska kommuner. Kommunrelationerna i Västra Götaland bedömdes den gången som mer negativa, med en betydande kritik av regionens arbete från aktiva kommunpolitiker. I den andra utvärderingsetappen noterades en viss förskjutning i attityder. En kritisk trend gör sig i någon mån gällande i Skåne och mer positiva signaler hörs i Västra Götaland.

Nu skall emellertid inte dessa svängningar överdrivas. Johansson menar att sådana svängningar är nära nog ofrånkomliga. Det hela bör ses i perspektivet av att kommunerna är en dynamisk och känslig part att umgås med. Det kommer att ta lång tid, kanske bör vi tala om ett tioårsperspektiv, innan de två storlänerna Skåne och Västra Götaland har hittat fram till en etablerad umgängesform med kommunerna. Kommunlandskapen i storlänerna innehåller en oerhörd spännvidd i olika avseenden – från storstäder till små landsbygdskommuner, från industriorter på tillbakagång till expansiva förortskommuner.

I ett långsiktigt perspektiv är tanken med försöksverksamheten att, genom en starkare regiondemokratisk förankring, bidra till att utveckla

<sup>12</sup> Detta gäller naturligtvis inte Gotland, där självstyrelseorganet utgörs av kommunen.

förbättrade samarbetsrelationer mellan kommuner och regionorgan. Det är dock för tidigt att dra några säkra slutsatser om försöken på sikt kan leda till sådana positiva samarbetsrelationer. Försökens inledning visar dock på att självstyrelseorganen genom stora politiska ansträngningar har bidragit till att förbättra samarbetsklimatet mellan kommunerna, åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv.

### 6.2.9 Slutsatser

I vilken utsträckning har då försöksverksamheten bidragit till att utveckla den demokratiska legitimiteten i svensk regionpolitik i dess vida bemärkelse? Kommittén vill i sammanhanget lyfta fram följande förhållanden. För det första har försöksverksamheten fört med sig en ökande medvetenhet om behovet av en mer normativt orienterad diskussion om regiondemokratins innehåll. Inledningsvis konstaterades att det existerar en rad olikartade föreställningsramar om vad som menas med regiondemokrati. I den allmänna debatten om regionförsöken har uttryck som majoritetsdemokrati, deliberativ/kommunikativ demokrati, flernivådemokrati, förhandlingsdemokrati, leveransdemokrati utnyttjats som beteckningar på dessa skilda föreställningar. Ett resultat av försöksverksamheten är att det faktiskt har utvecklats en delvis nydanande diskussion om demokratins innebörd och betydelse även utöver det mer snävt regionala perspektivet. Debatten om politikernas roller, partnerskapens demokratiska risker samt betydelsen av ett offentligt rum är exempel på intressanta debattpunkter som har följt i försöksverksamhetens spår.

I ett par av de underlagsrapporter kommittén initierat argumenteras för ökade ansträngningar att både problematisera och utveckla tänkandet kring vad regiondemokratien bör vara. Regionaliseringen och reformarbetet i regionfrågan har visat på intressanta utvecklingsdrag för samhället och politiken i stort. Exempel på sådana förändringsdrag har handlat om decentralisering, internationalisering, ökande organisatorisk komplexitet och, inte minst, om politikens flernivåkaraktär (se kapitel 4). Några av frågeställningarna har varit: Hur kan demokratin och medborgarnas deltagande förenas med exempelvis ökande organisatorisk komplexitet och med det faktum att politiken utspelar sig i täta beroendeförhållanden mellan flera nivåer i det politiska systemet? Vilka demokratiska dilemman finns inbyggda i de tämligen informella och nätverksbaserade regionala partnerskapen? Och vilken roll kommer partier och politiker att få i den typen av politisk verksamhet? Försöksverksamheten har hittills knappast givit några entydiga, säkra svar på dessa frågor. Värdet ligger snarare i att frågorna blivit ställda. *Försöks-*

*verksamheten har därmed, som en första slutsats i denna del, bidragit till att fördjupa diskussionen om regiondemokratins normativa innehåll.*

Denna slutsats äger även tillämpning på en andra generell iakttagelse angående demokratifrågorna. *Försöksverksamheten har på ett par områden och åtminstone till en del visat på nydanande demokratiska arbetssätt.* För det första bör det påpekas att det genom försöksverksamheten utvecklats en rad verksamheter med syftet att få igång direkt-demokratiska aktiviteter i det regionala utvecklingsarbetet. Självstyrelseorganen har genom exempelvis ungdomsparlament, IT-projekt och studiesatsningar försökt att få till stånd en interaktiv kommunikation med enskilda medborgare. Vi kan visserligen inte inom ramen för denna utvärdering säga något om resultaten och bredden i detta deltagande, men självstyrelseorganen har i vart fall gjort försök att utveckla en direktdemokratisk dialog om utformningen av det regionala utvecklingsarbetet. Detta är i sig något nytt inom detta politikområde.

Försöksverksamheten har även varit nydanande även i ett annat demokratiteoretiskt avseende. Försöksverksamheten har givit erfarenheter, om än i sin linda, rörande en ny typ av förhandlingsdemokrati. Försöksarbetet har, exempelvis vid framtagandet av utvecklingsstrategier och tillväxtavtal, byggt på förhandlingar och dialog med dels regionens kommuner, dels regionens folkrörelser och intresseorganisationer. Regionen möter i sitt utvecklingsarbete ett stort antal olika organisationer som gör anspråk på att företräda ett visst segment av regionens medborgare. En mycket stor del av självstyrelseorganens arbete har ägnats åt att utforma förhandlingsföra och att kontinuerligt diskutera regionpolitikens utformning och implementering med dessa aktörer. Bilden av självstyrelseorganen i arbete är till stor del en bild av möten i partnerskap, i diskussioner inom olika samverkansgrupper, i seminarier med fullmäktigeförsamlingar, i dialogkonferenser med olika branschföreträdare och i informella samtal mellan olika regionala aktörer.

I detta arbete skapas både en ny deltagarkultur där berörda aktör-sintressen givits en ny möjlighet att påverka och en risk för att den offentliga politiken tappar en del av sin öppenhet och möjligheter till ansvarsutkrävande. Försöksverksamheten innehåller redan efter ett par år ett relativt rikhaltigt erfarenhetsmaterial för analyser av en förhandlingsdemokrati i arbete. Inte minst utgör här de regionala partnerskapen ett intressant utvecklingsdrag i svensk politik.

För det tredje bidrar försöksverksamheten till erfarenhetsunderlaget för en mer specifik demokratiteoretisk frågeställning. Det gäller de demokratiska procedurer som är relevanta för medborgarnas möjligheter att påverka politiken och utkräva politiskt ansvar. Närmare bestämt gäller det distinktionen mellan direkt respektive indirekt valda full-

måktigeförsamlingar. I utvärderingen (se avsnitt 6.2.2) har ett relativt stort utrymme ägnats åt att kontrastera regionförbundsmodellen mot den direktvalda modellen. De två modellerna visar på olika för- och nackdelar ur demokratiteoretisk synpunkt. Den slutsats som kan dras av utvärderingen är att försöksregionerna varit väl medvetna om dessa respektive för- och nackdelar. Det är exempelvis tydligt att Regionförbundet i Kalmar län har byggt in garantier för småpartiernas representation och att de politiska partierna i de båda storlänerna Skåne och Västra Götaland har tagit hänsyn till behovet av att åstadkomma en rättvis geografisk representation i regionens beslutande och verkställande organ. Sammantaget har försöksverksamheten på ett intressant sätt bidragit till erfarenhetsunderlaget beträffande demokratiska problem och möjlighet i direkt respektive indirekt valda regionorgan.

Det kan, som avslutning på detta avsnitt och med koppling till följande avsnittet, vara av värde att säga något mer övergripande om demokratispekterna i försökslänerna. Av redovisningen i detta kapitel kan det möjligtvis mellan raderna utläsas att försöken hittills givit Kalmar län flest pluspoäng ur demokratisynpunkt, medan bilden av de två storlänerna är mer problematisk. Den allmänna bild som givits av exempelvis massmedier och en del forskare, är att försöken har fått en olycklig start i både Skåne och Västra Götaland. Partiförhandlingarna som följde på det första regionvalet liksom debatten om sjukvården utgör exempel på vad man kallar politiskt käbbel som sannolikt skadat försöksarbetet i stort. Den sjukvårdspolitiska krisen i de två storlänerna har alltså kommit att överskugga och påverka det regionala utvecklingsarbetets demokratiska innehåll på ett negativt sätt. Till detta menar många iakttagare att storlänerna varit hårt ansträngda med att foga samman de tidigare länsorganen till en ny organisation. Regionprocesserna i Skåne och Västra Götaland har varit långt mer komplicerade jämfört med processen i Kalmar län. Kalmarförsöket har kunnat ägna demokratifrågorna ett mer koncentrerat intresse. Att Kalmar län då lyckas bättre i arbetet med demokratireformerna är föga överraskande.

Detta skall dock inte förringa det faktum att Kalmarförsöket visat på intressanta arbetssätt ur demokratisynpunkt. En demokratisk fördel med regionförbundsmodellen är att kommunernas engagemang är absolut nödvändigt, vilket främjar en mer samtalande och deliberativ demokratiform. Förankringsprocessen och de många samtalsseminarier som har varit en del av Kalmarförsöket har givit demokratiska fördelar i förhållande till de två storlänerna (se Jerneck & Sjölin 2000, s. 166 f). Därmed inte sagt att Skåne och Västra Götaland har försummat sitt uppdrag vad gäller demokratiarbetet. Tvärtom är ambitionerna stora och det finns exempel på intressanta aktiviteter och projekt i syfte att

exempelvis stärka medborgardialogen även i Skåne, Västra Götaland och på Gotland.

Utvärderingen av försöksverksamhetens demokratiska innehåll visar i dess snäva bemärkelse och i sammanfattning följande:

- Självstyrelseorganen har initierat ett relativt omfattande arbete med att stärka *medborgardialogen* i regionpolitiken. Försöken visar på en rad intressanta experiment, där medborgarnas demokratiska inflytande är tänkt att utvecklas. Av de medborgarundersökningar som kommittén har tagit del av framgår att medborgarnas intresse, engagemang och kunskaper om regionfrågor är förhållandevis begränsade. I mycket representerar försöksverksamheten, trots de högt ställda ambitionerna att involvera medborgarna, fortfarande en politisk verksamhet för en begränsad grupp politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare.
- De *politiska partierna* har i viss mån fått nya uppgifter, och man har delvis förändrat sin organisation och försökt att på ett nytt sätt lyfta fram de regionpolitiska frågorna på väljararenan. Kännetecknande är dock att partiorganisationerna endast i liten grad kommit att aktivera sig i mer konkreta regionpolitiska insatser, t.ex. i arbetet med utvecklingsprogram och tillväxtavtal. Sammantaget är förändringarna för partierna ännu i sin linda och försöksverksamheten har ännu inte inneburit några genomgripande förändringar för de regionala partiorganisationerna.
- Försöksverksamheten har bidragit till diskussionen om framtidens *politikerveroll*. Flera av de intervjuade politikerna hävdar att försöksverksamheten har ställt rollen som förtroendevald i ett nytt perspektiv, där frågor om demokratins villkor och möjligheter har hamnat i fokus för debatten rörande demokrati i ett samhälle präglad av nätverksorganisering, flernivåpolitik och internationalisering.
- De *jämställdhetspolitiska ambitionerna* i försökslänen, som finns formulerade i utvecklingsprogram och tillväxtavtal, har ännu inte, mer än i marginell omfattning, hunnit omsättas i konkreta åtgärder och projekt. Huvudresultatet är att regional utvecklingspolitik fortfarande har brister ur ett jämställdhetspolitiskt perspektiv. Försöksverksamheten har ännu inte, i konkreta avseenden, förändrat detta förhållande.
- Bilden av *mediernas demokratiroll* i försökslänen beskrivs i olika underlagsrapporter i relativt negativa ordalag. Analyserna visar att



mediesituationen i mycket präglas av en lokalt förankrad dagspressbevakning där de regionala medierna, främst radio och TV, inte räcker till för att skapa ett regionalt offentligt rum. Till detta noteras att sjukvårdsfrågorna har dominerat utrymmet i medierna på bekostnad av bevakningen av de regionala utvecklingsfrågorna. Utvärderingen av mediernas roll visar dock att situationen har förbättrats på olika sätt under försöksverksamhetens gång, exempelvis genom att fler journalister har fått utrymme att ägna mer tid åt regionbevakning under de senaste åren.

- I mycket har arbetet med *regionala partnerskap* inneburit en starkt förankring av det regionala utvecklingsarbetet. De medverkande organisationerna, främst olika intresseorganisationer, anser att de genom partnerskapen har fått en ny roll och att respektive organisation har kunnat utveckla sin verksamhet och aktivitet i regionpolitiska frågor. Det finns dock ett demokratiskt dilemma i att det formella beslutsfattandet upplevs som otydligt. Många aktörer efterlyser klarare regler för partnerskapets ställning och roll i förhållande till de formella beslutsorganen på regional nivå.
- Antalet *internationella åtaganden* i försökslänens regionala utvecklingsarbete har ökat under senare år. Ett grundläggande demokratiproblem är här att en relativt liten grupp politiker och tjänstemän är aktiva i detta arbete. De politiska partiernas läns- respektive distriktsorganisationer har inte, mer än i marginell omfattning, kommit att aktiveras i regionens internationella kontaktutbyte. Slutsatsen blir att antalet internationella åtaganden i regionpolitiken har ökat snabbt under senare år, men att de politiska partierna och antalet politiker som arbetar med dessa frågor inte har ökat lika snabbt.
- Självstyrelseorganen har i samtliga försökslän hittills lyckats relativt väl i ambitionerna att skapa konstruktiva och dialogbaserade *relationer med kommunerna*. Självstyrelseorganen har generellt sett en hög grad av stöd och legitimitet bland regionens ledande kommunföreträdare. Det bör dock betonas att det i vissa delar av Skåne och Västra Götalands län finns kritiska kommunföreträdare. Sammantaget är relationen mellan självstyrelseorganen och kommunerna känslig och kräver ett långsiktigt och omfattande förhandlings- och förankringsarbete för att kunna utvecklas på ett positivt sätt.

## 6.3 Regional samordning

### 6.3.1 Inledning

Statsmakternas avsikt med försöksverksamheten är också att pröva frågan om en utvecklad regiondemokrati kan leda till en mer effektiv regional utvecklingspolitik. Vi kan i propositionen om försöksverksamheten läsa följande:

Regeringen vill genom försöksverksamheten tillmötesgå det intresse som finns i vissa län att pröva nya metoder för att utveckla den regionala verksamheten och ge den en starkare demokratisk förankring. En bred förankring av det regionala utvecklingsarbetet kan bidra till en bättre samordning och därmed till ett effektivare utnyttjande av de resurser som finns inom regionen. (prop. 1996/97:36, s. 37)

Regeringens resonemang bygger på tanken att om den regionala utvecklingspolitiken öppnas för ett bredare deltagande och engagemang så ökar sannolikt också slagkraften och mobiliseringsgraden i de regionpolitiska insatserna. I utredningsdirektiven preciseras uppgiften i denna del till att ”göra en utvärdering av hur resursutnyttjandet har påverkats av försöksverksamheten” (dir. 1997:80, s. 6). I Jörgen Johanssons rapporter till kommittén har denna uppgift analyserats utifrån tre huvudvariabler:

1. *Historiska traditioner* för samordning. I varje län finns en viss specifik form av samarbets- och konfliktmönster som utvecklats under lång tid. Det finns en tradition i varje län rörande både samordningskonflikter och strategier för problemlösning.
2. *Värderingar, problemsyn eller mentala kartor* för samarbete i ett län. Existerar det en enhetlig syn på hur olika regionala problem skall lösas eller betingas utvecklingspolitiken av mer uppsplittrade värderingar av regionpolitiska strategier?
3. *Organisation och samordningstekniker*, dvs. med vilka organisatoriska modeller och tekniker bedrivs det regionala utvecklingsarbetet?

I de processer som ledde fram till försöksverksamheten har dessa tre variabler varit framträdande. Inledningsvis i delavsnitt 6.3.2 skall de historiska traditionerna för regionalt samarbete beskrivas i respektive

försökslän och därefter kommer analysen att riktas mot punkterna två och tre i ovanstående uppräknig.

### 6.3.2 Historiska traditioner för samordning

Vilka historiska traditioner finns i respektive försökslän när det gäller regional samordning och resurseffektivitet? Genomgången bygger på intervjuutsagor ur Jörgen Johanssons rapport *Regionreform på försök* (SOU 1999:103). Den följande länsvisa genomgången bygger på hur intervjupersonerna i undersökningen besvarat ovanstående fråga. Det är värt att än en gång påpeka att försöksverksamheten försiggår i två helt nya länsbildningar, Skåne och Västra Götaland, samt i två län med längre traditioner av politisk-administrativ samverkan, dvs. Gotlands respektive Kalmar län.

*Gotlands län* skiljer sig i dessa avseenden från de andra länen genom att det på Gotland finns endast en kommun, vilken också är sjukvårdshuvudman. Gotland saknar därmed en konfliktdimension mellan olika kommuner samt mellan landsting och övriga regionala aktörer. Länets litenhet, både befolknings- och ytmässigt, skapar en påtaglig närhet mellan aktörerna. Gotländsk politik och samhällsförvaltning bygger också på att involverade personer känner varandra väl och det förekommer personöverlappningar mellan olika offentliga organ. Den regionala samordningen på Gotland vilar alltså på traditioner av närhet och gemenskap mellan de ledande regionaktörerna. I olika programdokument karakteriseras denna samordningsidé med uttrycket ”smidiga Gotland” och betecknar ett förhållningssätt som innebär ”att politiska beslut skall fattas snabbt och obyråkratiskt av myndigheter i ett väl fungerande samarbete”<sup>13</sup>.

I *Kalmar län* finns en historisk tradition av konflikt mellan länets södra respektive norra delar. Det har stundtals funnits relativt starka spänningar mellan kommunerna i respektive del och Kalmar kommuns ställning som regioncentrum har tidigare delvis varit en omstridd fråga i länet. I stora delar betingas dessa spänningar av att Kalmar län tidigare varit delat i två landstingsområden med Oskarshamn och Kalmar som huvudorter. Man kan också rent geografiskt peka på att kommunerna i den norra länsdelen har en relativt lång väg till residensstaden Kalmar och inom olika områden har mer kontakter med Linköping som regioncentrum. Till detta finns det två små Ölandskommuner med en

<sup>13</sup> Citat ur Strategi 96, Gotlands län, Inriktning av utvecklingsarbetet mot nästa årtusende (Länsstyrelsen i Gotlands län). Se även dokumentet Vision Gotland 2010. Översiktsplan från Gotlands kommun.

specifik problembild i regionpolitiska avseenden. Vi kan alltså om Kalmar län säga att samordningsfrågorna historiskt sett befunnit sig i olika spänningsfält och att det ibland lett till olika inom-regionala konflikter.

I de två nybildade länen, Skåne och Västra Götaland, utgör sammanfogningen av de olika länen en särskild samordningsproblematik. I mycket är det en sammanfogning av olika politiskt-administrativa kulturer. I olika sammanhang har det hävdats att det funnits helt olika organisations- och samarbetskulturer i de landsting och länsstyrelser som nu slagits samman. Till detta skall läggas att både Malmö stad och Göteborgs stad har arbetat med en alldeles specifik politisk organisation som nu fogats in i helt andra typer av landstings- och länsfunktioner.

I *Skåne län* har det inom dess gränser funnits en rad olika konfliktlinjer. Det har exempelvis alltid funnits en sorts rivalitet mellan de två residensstäderna Malmö och Kristianstad, vilket stundtals också kom att prägla försökens framväxtprocess i Skåne. Mer betydelsefulla har troligtvis spänningarna mellan Malmöområdet och Helsingborg dock varit. Överhuvudtaget har relationerna mellan Malmö och övriga länsdelar kännetecknats av en sorts rivalitet som har skapat svårigheter för samarbetet inom exempelvis länsstyrelse och bland kommungrupper. Skånelandskapet har traditionellt arbetat med en rörig samhällsorganisation med tre sjukvårdshuvudmän, två kommunförbundsavdelningar, ett antal kommunalförbund (SSK, MSK, NSK, NÖSK)<sup>14</sup>, två länsstyrelser, flera kollektivtrafikorgan m.m. Detta trots att det alltid också funnits en gemenskap kring den skånska landskapsidentiteten. Den skånska regionfrågan har i hög grad utvecklats i ett spänningsfält mellan en starkt uppsplittrad politisk organisation och en särpräglad skånsk identitet.

*Västra Götaland* har på samma sätt som Skåne präglats av att många politiska organisationsenheter har fogats samman samt att det existerar ett mycket starkt regioncentrum (Göteborg). Samordningstraditionerna i Västra Götalandsområdet är dock ännu mer mångfasetterade än i Skåne. För att teckna denna bild krävs att vi väger in traditioner i det som varit Göteborgs stad, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län (med åtminstone två huvuddelar) och Skaraborgs län. Det är alltså en mängd olika identiteter och historiska traditioner som nu fogas samman. I jämförelse med Skåne saknas en grundläggande identitet runt begreppet Västra Götaland, men likväl finns traditioner av regio-

<sup>14</sup> Förkortningarna står i nämnd ordning för Sydvästra Skånes kommunalförbund, Mellan-Skånes kommunalförbund, Nordvästra Skånes kommunalförbund samt Nordöstra Skånes kommunalförbund.

nalt samarbete i området. Bildandet av Västra Götalands län bottnar delvis i att det fanns förlagor av länsövergripande samarbete i regionen. Det gäller exempelvis samarbetet inom sjukvården, en del länsövergripande kommunalförbund samt inom West Sweden.

Det råder alltså olikartade historiska förutsättningar för samordning i respektive län. Enligt intervjuutsagorna uppfattas försöksverksamheten, i vart fall hos företrädare för de nybildade regionorganen, som ett tillfälle till nytänkande. De intervjuade menar att en ny arena eller ny aktörskonstellation har bildats. Företrädare för kommuner, partier och myndigheter möts på ett nytt ställe och på ett nytt sätt. Försöken innebär enligt detta synsätt att man nu har skapat nya procedurer och förändrade organisationsförhållanden som innebär en sorts nystart ur samordningssynpunkt.

Den fortsatta framställningen kommer att fördjupa analysen av samordningsförutsättningarna i fyra avseenden. Det gäller:

- förutsättningar att genom *den regionala utvecklingsstrategin* bidra till en starkare regional samordning och ökad effektivitet i det regionala utvecklingsarbetet (avsnitt 6.3.3),
- förutsättningar att *samla länets kommuner* i en gemensam regionpolitik (avsnitt 6.3.4),
- förutsättningar att i den nya regionen *bedriva en effektiv regional utvecklingspolitik* (avsnitt 6.3.5) samt slutligen
- förutsättningar att genom olika *omvärldsstrategier* (avsnitt 6.3.6) skapa ett starkare resursunderlag i det regionala utvecklingsarbetet.

### 6.3.3 Den regionala utvecklingsstrategin

I riksdagens beslut om försöksverksamheten stadgas, som en av de viktigaste delarna, att försökslänerna skall ta fram en s.k. strategi för länets långsiktiga utveckling, mer allmänt benämnd regionalt utvecklingsprogram/strategi. Ett av huvudsyftena med detta programarbete är att skapa ett gemensamt planeringsunderlag för en samlad regional utvecklingspolitik. Med detta blir den regionala utvecklingsstrategin ett viktigt dokument (via möten, seminarier, förhandlingar, remissrundor etc.) och ett instrument för att skapa gemensamma värderingar i ett län.

Samtliga försökslän har under försökens inledande tid lagt ner ett omfattande arbete på att färdigställa sådana strategier. Arbetet har genomförts i olika etapper med moment rörande nulägesanalys, analys av regionala förutsättningar och framtagande av insatsområden. Västra Götalandsregionen beskriver sitt arbete på följande sätt:

Detta dokument (alltså regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland) är fjärde steget i arbetet med att ta fram en utvecklingsstrategi för regionen. Det arbetet startade våren 1998, då regionstyrelsen beslöt att ta fram ett underlag för en regional utvecklingsstrategi. I juni 1998 redovisades del 1, en nulägesbeskrivning av befolkning, näringsliv m.m. I november 1998 redovisades etapp 2, en SWOT-analys (analys av starka och svaga sidor samt hot och möjligheter) samt en rapport ang strategi och åtgärder (del 3). (Ur Västra Götaland Regional utvecklingsstrategi, RUS)

Försökslänerna har genomfört ett brett förankringsarbete där man har försökt att engagera partier, kommuner, organisationsintressen, föreningsliv, enskilda medborgare m.fl. inom ramen för planeringsprocessen. Olika delförslag och versioner av strategin/programmet har processats och diskuterats i olika sammanhang innan ett slutgiltigt förslag har klubbats i respektive fullmäktigeförsamling.

Det finns flera likheter, men också vissa skillnader, i hur detta processarbete har genomförts. På Gotland, som redan i februari 1998 kunde fastställa sitt Regionala utvecklingsprogram utgjorde det tidigare arbetet med kommunens översiktsplan (kallad Vision Gotland 2010 och antagen av fullmäktige 1995) en viktig utgångspunkt. Programmet byggde vidare på översiktsplanen, som i sin tur hade genomgått en bred förankringsprocess. Arbetet med utvecklingsprogrammet förankrades bland annat med hjälp av en bred remiss; hela femtio remissinstanser inkom med synpunkter på programmet. I Kalmar län inleddes arbetet med den s.k. RUPEN (Regionalt utvecklingsprogram för Kalmar län) i ett tidigt skede av försöksverksamheten och Regionförbundet bedrev ett stort erfarenhetsutbyte med kommunbesök, idéseminarier, näringslivsträffar osv. i olika omgångar och med olikartat sakinhåll. I programmet kan man exempelvis läsa följande:

Under 1998 och 1999 har dialogen fortsatt, breddats och fördjupats. Samtliga kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har genomfört seminarier om regionala utvecklingsfrågor. Ett omfattande samråd om utkastet till program har skett med kommunstyrelser, lokala företagsgrupper, viktiga regionala aktörer, ungdomar, m.fl. Det innebär att innehållet i RUPEN 1999 är bättre förankrat i Kalmar län, att allt fler organisationer, företag och enskilda står bakom strategierna. (Regionalt utvecklingsprogram för Kalmar län, "RUPEN 99")

Även i Skåne och Västra Götaland genomfördes en omfattande förankringsprocess. Regionledningen i det tidigare regionförbundet i Skåne genomförde besök i samtliga kommuner, man drog igång en rad andra aktiviteter med målgrupper inom näringsliv, fackföreningar, miljöorganisationer, ungdomar osv. I det skånska programmet, benämnt Skånsk Livskraft, konstateras bl.a. följande:

Detta dokument föregås av ett tidigare utkast till utvecklingsprogram byggt på diskussioner om Skånes framtid med enskilda skåningar, näringsliv, kommuner, föreningar, organisationer, universitet och högskolor samt statliga myndigheter. Under början av 1999 var Skånsk Livskraft – utvecklingsprogram för Skåne – utsänd på bred remiss till olika aktörer inom och utanför landskapet. (Ur Skånsk Livskraft, Utvecklingsprogram för Skåne)

I Västra Götaland genomfördes också, på ett liknande sätt som i Skåne, om än inte med kommunbesök i samtliga kommuner, ett brett erfarenhetsutbyte mellan regionledning och intressenter i länet. Det är ingen tvekan om att samtliga försökslän har gjort ett omfattande och resurskrävande arbete för att få fram ett samlande planeringsdokument för det regionala utvecklingsarbetet. En försiktig bedömning av arbetet så här långt leder till slutsatsen att arbetsprocesserna med utvecklingsprogrammen har bidragit till att stärka regionens samordningsinstrument och också till att stärka den gemensamma värdegrunden bland olika regionala intressen. Överlag har ledande intressenter bland kommuner och näringsliv uttryckt sig positivt om själva processerna bakom programmen (se Johansson 2000a, kap 5).

Programmen redovisar i samtliga försökslän ett antal insatsområden med olika benämningar, exempelvis utvecklingsområden, åtgärdsområden m.m., och här finns ett visst genomslag för regionspecifika åtgärder även om många av programmen siktar mot att exempelvis utveckla områden som utbildning och kompetens, kulturfrågor och turism. Västra Götaland avviker möjligtvis här genom att man inleder sitt program med att slå fast hela tio mål som också avses att bli till profilerade satsningar för hela regionen. Det sägs bland annat att Västra Götaland skall ha en tillväxt som ligger i den övre fjärdedelen av europeiska regioner, att 50 miljarder skall satsas i transportsystemen i regionen under en tioårsperiod och att Västra Götaland under en tioårsperiod skall bli en föregångsregion vad gäller jämställdhetsarbetet. Avsikten med detta angreppssätt är att i framtiden kunna följa upp målen och att därvid få till stånd en mer fokuserad debatt om regionens utvecklingskraft.

Programmen har också, i samtliga försökslän, syftet att fungera som underlag för regionernas övriga planeringsinsatser. På Gotland tydliggörs detta i utvecklingsprogrammet på så sätt att man betraktar programmets ställning som ett mellanled, mellan översiktsplanen Vision Gotland 2010 och de mer ämnes- eller sektorsspecifika program som kommunen arbetar med. I Skåne beskrivs denna tanke i ett missivbrev från Region Skåne på följande sätt:

Region Skåne konkretiserar sina åtgärder för regional utveckling i sektorsplaner, verksamhetsplaner och budget. Exempel på detta är planen för Regional Transportinfrastruktur (RTI), Tillväxtavtal för Skåne och Marknadsföring av Skåne. För att vi på bästa sätt gemensamt skall kunna forma vår tillvaro så som vi vill ha den är det viktigt att alla som på ett eller annat sätt arbetar med utvecklingsfrågor utgår ifrån utvecklingsprogrammet.<sup>15</sup>

Liknande formuleringar går att hitta även i programmen för Västra Götaland och Kalmar län. I Kalmar län beskrivs programmet som ett ”paraply” under vilket ett antal andra processer och dokument bör inordnas och samordnas. I Västra Götaland talas det i termer av plattform och ”en gemensam röst” i ett antal viktiga utvecklingsfrågor.

Arbetet med utvecklingsprogrammen, som visserligen ofta bearbetats parallellt med övriga planeringsinsatser, har bildat underlag för den regionala samordningen och mobiliseringen av resurser som utvecklas i andra programinsatser samt för de mer dagliga utvecklingsinsatserna. Det återstår naturligtvis att utvärdera programarbetets faktiska resultat, men det kan konstateras att försöksregionerna i vart fall lagt ner mycket arbete under en mycket kort tidsperiod på att ta fram sammanhållna och väl förankrade planeringsdokument.

I den fortsatta framställningen skall tre aspekter på frågan om regional samordning och förutsättningarna för att skapa ett effektivare resursutnyttjande i den regionala utvecklingspolitiken belysas. Det gäller dels förutsättningar för att samla länets kommuner, dels förutsättningarna att bedriva en effektiv näringslivspolitik samt dels förutsättningar kopplade till regionens omvärldskontakter.

<sup>15</sup> Ur missivbrev till utvecklingsprogrammet, undertecknat av Rolf Tufvesson, ordförande i Regionala utvecklingsberedningen och Monika Yngvesson, direktör, Regional utveckling.



### 6.3.4 Att samla regionens kommuner

I delavsnitt 6.3.2 har beskrivits försökslänens historiska traditioner för samordning. En betydelsefull del i den historiska problembilden när det gäller regionpolitisk samordning har varit kommunernas samarbets- eller konfliktmönster. Flera av (om än inte alla) de bedömare och personer som intervjuats i de olika underlagsrapporterna hävdar att försöksverksamheten inneburit en attitydförändring i det mellankommunala samarbetet. En vanlig slutsats är att bypolitiken tonats ner till förmån för ett ökat samarbete mellan kommunerna i försökslänerna (se även avsnitt 6.2.7).

Jörgen Johansson har i sina underlagsrapporter analyserat politikernas och kommunchefernas attityder till dessa frågeställningar. Nedanstående tabell belyser attityder rörande självstyrelseorganens förutsättningar att samla länets kommuner i en gemensam regionpolitik.

**Tabell 6.10** Politik för hela länet. Påstående:

*" Jag tror att /aktuell region/ kommer att ha goda förutsättningar att samla regionens kommuner i en gemensam regionpolitik för hela /aktuellt län /".*

	Kommunstyrelsepolitiker	Samtliga politiker	Kommunchefer
<b>Län</b>	Balansmätt <sup>1</sup>	Balansmätt <sup>1</sup>	Balansmätt <sup>1</sup>
Försökslänerna	+12 (8)	+34 (6)	+16 (10)
Skåne	+20 (8)	+33 (6)	- 8 (12)
Västra Götaland	- 7 (7)	+22 (6)	+26 (11)
Kalmar	+39 (8)	+52 (5)	+40 (0)

<sup>1</sup> Balansmättet beskrivs i tabell 6.5. Kategorin "samtliga politiker" är politiker med uppdrag i kommunstyrelse och politiker med uppdrag i regionfullmäktige.

I allmänhet bedömer de tillfrågade kommunpolitikerna och kommuncheferna förutsättningarna att samla länets kommuner som övervägande positiva. Liknande svar erhålls även i exempelvis intervjusamtal med företrädare för intresseorganisationer och folkrörelser. Tilltron till att de nybildade självstyrelseorganen skall lyckas i ambitionen att samla länets kommuner synes vara relativt stor. Med tanke på de stora mellankommunala konflikter som traditionellt funnits i exempelvis Skåne och Kalmar län finns alltså bland ledande kommunaktörer och kommunpolitiker en betydande optimism om att det nu finns en form som kan komma att på ett verksamt sätt överbrygga dessa konflikter.

Det finns ändå anledning att inte vara alltför optimistisk i denna del. I underlagsmaterialet finns även röster, om än i minoritet, som är

mer skeptiska. Självstyrelseorganens samlade förmåga ifrågasätts av politiker och tjänstemän i de kommuner som befinner sig perifert i försökslänen. I såväl Skåne som Västra Götaland, mest framträdande i Västra Götaland, är betydande delar av kommunlandskapet tvivlande inför självstyrelseorganens samordningspotential. Johanssons analyser visar också att tilltron till självstyrelseorganens förmåga att samla kommunerna har minskat något under den tid som försöksverksamheten har pågått (se Johansson 2000a). I likhet med kommunernas upplevelser av självstyrelseorganens öppenhet och mottaglighet för synpunkter (se avsnitt 6.2.7 ovan) finns alltså ett visst mått av osäkerhet i denna del.

Sammanfattningsvis blir likväl slutsatsen att försöksverksamheten tycks ha bidragit till att förbättra samarbetsklimatet mellan kommunerna. Det kan vara värt att, än en gång, framhålla att försöksverksamheten egentligen bara börjat och att självstyrelseorganen just nu befinner sig i ett inledningsskede av det som är genomförandefasen av exempelvis utvecklingsprogram och tillväxtavtal. I genomförandefasen kommer sannolikt konfliktgraden att öka beroende på vilka sakfrågor som aktualiseras och hur den inomregionala resursfördelningen mellan kommunerna kommer att gestalta sig. Men hittills är bilden positiv. Självstyrelseorganens förmåga att samla länets kommuner bör bedömas som stora. Försöksverksamheten har därmed bidragit till att skapa förutsättningar för ett mer effektivt resursutnyttjande i respektive försökslän.

### 6.3.5 Den regionala utvecklingspolitiken

I försöksverksamheten har självstyrelseorganen fått ansvar för en rad uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken, vilket beskrivits mer utförligt i kapitel 2. Det gäller bland annat regionalpolitiska medel, projektresurser, EU-stöd och inte minst ett huvudansvar för arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Till detta har självstyrelseorganen själva tagit på sig olikartade näringslivspolitiska uppgifter av mer frivillig karaktär. Det kan t.ex. gälla utvecklingen av länsturism, glesbygdsprojekt, kompetensutvecklingsåtgärder. Försökslänen har därvid lagt ner ett stort förberedelsearbete för att utveckla en funktionell organisation och effektiva arbetsmetoder i den regionala utvecklingspolitiken.

Med undantag för Gotland, som lagt ansvaret hos kommunstyrelsen och i dess ledningskontor med en särskild enhet för regional utveckling, organiseras utvecklingspolitiken i samtliga försökslän i en särskild nämnd med en egen förvaltningsorganisation. Härutöver arbetar självstyrelseorganen i en relativt komplicerad organisations- och nätverks-

miljö, där självstyrelseorganen antingen själva kan vara huvudansvariga för olika aktiviteter, eller fungera som samarbetspart tillsammans med andra aktörer inom näringslivs- och regionutvecklingspolitiken.

Jörgen Johansson hävdar i sin utvärdering att utvecklingspolitiken och dess organisations- och nätverksmiljö kommit att bli alltmer svåröverskådlig och komplicerad. Här kan arbetet med de regionala tillväxtavtalen tjäna som exempel. På Gotland har tillväxtavtalet behandlats inte bara av kommunstyrelse och regionalt partnerskap, utan också av ett antal andra partnerskap eller arbetsgrupper med uppgift att arbeta med vad man kallar marknadsutveckling, distansoberoende verksamheter och företagsklimat. I Kalmar län bedrivs ett motsvarande arbete i en rad olika, men överlappande nätverksorganisationer med namn som näringslivsrådet, nätverket för regional utveckling, lilla partnerskapet. Motsvarande organisationsmodeller finns även i Skåne och Västra Götaland. I Västra Götalandsregionen organiseras exempelvis arbetet med tillväxtavtal i åtta delregionala utvecklingsgrupper och i Skåne finns en rad samverkansgrupper för arbetet med tillväxtavtalen.

Om vi till detta lägger även andra regionala aktörers organiserade ansträngningar i det regionpolitiska sammanhanget blir bilden oerhört komplicerad. Flera av de ansvariga för den regionala utvecklingspolitiken uttrycker i intervjuer att det skett en snabb organisationstillväxt inom näringslivs- och regionutvecklingspolitiken under de senaste åren. Det gäller organisationer inom exempelvis EU-politikens ram, inom högskolors och universitets s.k. tredje uppgift, i kommunala centrumbildningar och då även i de samverkans- och nätverksgrupper som initierats av respektive regionorgan. Självstyrelseorganens roll blir att hålla samman och fungera som kontaktpunkt i dessa organisationskomplex. Den uppgiften har, enligt utsagor i intervjuundersökningar, blivit allt mer arbetskrävande för självstyrelseorganen i fråga. Denna utveckling ställer delvis nya krav på självstyrelseorganens sammanhållande roll i den regionala utvecklingspolitiken. En poäng i sammanhanget, som ofta lyfts fram av företrädare för självstyrelseorganen, är att försökslänen har en sorts komparativ fördel i förhållande till länsstyrelsen i detta avseende. Många av de intervjuade hävdar att politiken måste utgå från ett lokalt eller regionalt underifrånperspektiv. Det gäller att stimulera initiativ och bygga förutsättningar för näringslivsutveckling m.m. utifrån specifikt regionala förutsättningar. Johansson har i enkätform bett politiker och kommunchefer i försökslänen att ta ställning till följande påstående:

**Tabell 6.11** Effektiv näringslivspolitik. Påstående:

*"Jag tror att /aktuellt regionorgan/ kommer att kunna bedriva en effektiv näringslivspolitik i /aktuell region/".*

	Kommun- styrelse- politiker	Samtliga politiker	Kommun- chefer
Län	Balansmått <sup>1</sup>	Balansmått <sup>1</sup>	Balansmått <sup>1</sup>
Försöklänen	+ 27 (2)	+ 43 (10)	+ 29 (14)
Skåne	+ 24 (14)	+ 35 (11)	- 4 (16)
Västra Götaland	+ 23 (13)	+ 43 (10)	+ 51 (14)
Kalmar	+ 41 (14)	+ 51 (8)	+ 30 (10)
Gotland	uppgift saknas	+ 47 (8)	-

<sup>1</sup> Balansmåttet beskrivs i tabell 6.5. Kategorin "samtliga politiker" är politiker med uppdrag i kommunstyrelse och politiker med uppdrag i regionfullmäktige.

Utsagorna i tabellen präglas av en grundläggande tilltro till de nybildade regionorganens möjligheter. Genomgående är svaren än mer positiva jämfört med vad som gällde i fråga om självstyrelseorganens förmåga att samla kommunerna i en gemensam regionpolitik. Försöksverksamheten innebär att en ny typ av organisering har utvecklats i förhållande till hur det sett ut tidigare och hur det fortfarande ser ut i de län som inte ingår i försöken. Tidigare har i hög grad länsstyrelsen varit en organisatorisk samlingspunkt för närings- och regionalpolitiken i ett län. Med den nya ordningen i försöklänen skapas en ny arena för detta arbete.

Nu kan man emellertid tänka sig att politiker och kommunchefer är allmänt positiva till möjligheterna till regional samordning oberoende av om det är länsstyrelsen eller nybildade självstyrelseorgan som har huvudansvaret. Den följande tabellen visar att så inte är fallet. I enkät-materialet ställs en fråga där de svarande får ge en prognos över hur de tror att nyordningen kommer att fungera i förhållande till hur det var när länsstyrelsen hade huvudansvaret.

**Tabell 6.12** Länsstyrelse och regionorgan. Påstående:

*"Jag tror att /aktuellt självstyrelseorganen/ kommer att vara bättre lämpad än länsstyrelsen att ansvara för länets regionala utvecklingsarbete."*

	Kommun- styrelse- politiker	Samtliga politiker	Kommun- chefer
Län	Balansmätt <sup>1</sup>	Balansmätt <sup>1</sup>	Balansmätt <sup>1</sup>
Försökslän	+ 37 (16)	+ 50 (12)	+ 67 (1)
Skåne	+ 36 (14)	+ 47 (13)	+ 64 (4)
Västra Götaland	+ 36 (17)	+ 54 (12)	+ 60 (0)
Kalmar	+ 39 (16)	+ 59 (13)	+100 (0)
Gotland	+ 58 (0)	+ 23 (11)	–

<sup>1</sup> Balansmättet beskrivs i tabell 6.5. Kategorin "samtliga politiker" är politiker med uppdrag i kommunstyrelse och politiker med uppdrag i regionfullmäktige.

Det finns en mycket stark tilltro till de nybildade självstyrelseorganens förmåga att hantera den regionala utvecklingspolitiken, sett i relation till hur länsstyrelsen tidigare har förvaltat detta arbete. Detta indikerar möjligtvis att det råder en sorts grundkritik mot länsstyrelsen bland politiker och kommunföreträdare i respektive försökslän. Ovanstående bild får även stöd i de intervjuundersökningar som har genomförts inom ramen för Jörgen Johanssons utvärderingsprojekt. Självstyrelseorganen har en hög grad av legitimitet som samordnare och initiativtagare till olika näringslivs- och regionpolitiska aktiviteter. Även i denna del bör sägas att verksamheten hittills i mycket handlat om planerings- och programprocesser och de konkreta insatserna är bara i början på sin implementering. Men den grundbild som deltagarna och intressenterna lämnar är hittills mycket positiv. Försöksverksamheten har, vad gäller den regionala utvecklingspolitiken, inneburit en förändrad inriktning och har också, i vart fall inledningsvis, bemötts med stort intresse och stöd från näringsliv och organisationsintressen.

### 6.3.6 Försöksregionerna och omvärlden

En betydelsefull fråga för hur försöksregionerna lyckats i strävandena att åstadkomma ett mer effektiv resursutnyttjande gäller självstyrelseorganens relationer till omvärlden. Vi kunde i avsnitt 6.2.7 konstatera att självstyrelseorganen lagt ner ett omfattande arbete på att utveckla projekt och aktiviteter i internationella sammanhang. Försöksverksamheten innehåller därmed en geografiskt gränsöverskridande dimension som har betydelse för resursutnyttjandet i regionen. Samtliga självsty-

relseorgan betraktar omvärldskontakterna som en strategisk faktor i den regionala utvecklingsstrategin.

I Gotlands län har kontakterna över Östersjöregionen varit intensiva sedan lång tid tillbaka. Detta är inte ett resultat av försöksverksamheten. I det regionala utvecklingsprogrammet kan följande läsas:

Gotlands läge mitt i Östersjön gör ön i hög grad beroende av utvecklingen i detta område. Efter de senaste årens politiska förändringar i Östersjöområdet har Gotlands faktiska läge "örflyttats" från utkanten till en mera central position i en "ny-gammal" region. Gotland har hamnat mitt i den fokusering och det stora intresse som riktas mot östersjöregionen. Ett fenomen som i Gotlands fall även är historiskt betingat. (Regionalt utvecklingsprogram för Gotland, sid. 12)

I Region Skåne har en specifik omvärldsenhet inrättats under regionstyrelsen med syftet att bevaka omvärldsfrågor och hämta hem erfarenheter som leder till åtgärder på hemmaplan. Enheten bevakar bl.a. det internationella arbetet i Bryssel och man deltar i samarbetet mellan regioner, t ex Öresundsregionen och södra Östersjön. I Region Skånes utvecklingsprogram formuleras omvärldsvisionen på följande sätt:

Skåne måste vara öppet för samarbete åt flera håll. Skånes engagemang ska bygga på fasta och långsiktiga relationer. Närområdet, det vill säga södra Sverige, östra Danmark inklusive Bornholm och regioner runt södra Östersjön är prioriterat. De ändrade förhållandena i östra och centrala Europa ger nya förutsättningar för aktörer i Skåne att samarbeta med företag, städer, kommuner och regioner i dessa länder. (Ur Skånsk Livskraft, Regionalt utvecklingsprogram för Skåne)

Regionförbundet i Kalmar län ser också omvärldskontakterna som en strategisk del i sitt utvecklingsprogram. Kontaktskapandet över Östersjön betraktas i programmet som en av fem huvudstrategier i utvecklingsarbetet. I programmet formuleras utgångspunkten på följande sätt:

Utvecklingen i Östersjöregionen har inneburit att Kalmar läns strategiska läge har förändrats radikalt. Vi finns mitt i en trolig nästa stor tillväxtregion i Europa. En förutsättning för tillväxt i länet är vår förmåga att aktivt utnyttja och bidra till denna utveckling. (Ur RUPEN 99, Regionalt utvecklingsprogram för Kalmar län).

I regionförbundets redovisning av omvärldskontakterna finns en lång redogörelse för projekt och aktiviteter över Östersjön. Intressant i sammanhanget är att en stor del av dessa kontakter samordnas via SydSam, som är ett flerlänssamarbete mellan länen i södra Sverige; där finns det kontaktytor mellan Region Skåne och Regionförbundet i Kalmar.

Västra Götalandsregionen kan på ett motsvarande sätt redovisa en stor projekt- och aktivitetsarsenal när det gäller omvärldsfrågor. Omvärldsarbetet i Västra Götaland administreras av en internationell enhet och är en del av den administrativa organisationen för regional utveckling. Huvuduppgiften för den internationella enheten är att stimulera till internationellt arbete i hela regionorganisationen genom att bland annat stödja och samordna internationell verksamhet, att stödja regionens politiker och tjänstemän i internationella kontakter samt att medverka i internationell marknadsföring av Västra Götaland. I Västra Götalands regionala utvecklingsstrategi kan följande målsättning för verksamheten noteras:

Sverige och vår region blir alltmer omvärldsberoende, ekonomiskt, mentalt och kulturellt. Näringslivets bindning till nationer och hemregioner blir allt mindre, i takt med ekonomisk integration och globalisering. Internationaliseringen berör alla sektorer och verksamheter. Västra Götaland ska spela en aktiv roll i den globala internationaliseringsprocessen för att stärka regionen och stödja det fortsatta samarbetet i EU och övriga Europa. (Ur Regional utvecklingsstrategi (RUS), Västra Götalandsregionen, s. 8)

I de aktiviteter som igångsatts med koppling till omvärldsstrategierna är det, som delvis framgår av de ovan citerade programskrifterna, fyra huvudtyper av aktiviteter som dominerar: För det första betonar försökslänen, kanske tydligast i Skåne och Kalmar län, *det gränsregionala samarbetet inom Sverige*. Samarbetet inom SydSam (se kapitel tre, avsnitt 3.4) är ett viktigt exempel på sådant samarbete. För SydSam är en av huvudfrågorna att utveckla det internationella samarbetet, bl.a. genom projekt i Östersjöregionen och eget representationskontor i Bryssel. För det andra utvecklas försöksregionernas omvärldskontakter i ett stort antal aktiviteter och projekt som innebär *gränsregionalt samarbete över nationsgränsen*. I kapitel 3, avsnitt 3.5, har några av de viktigaste initiativen och projekten beskrivits. För försökslänens vidkommande utgör samarbetet över Östersjön den kanske viktigaste delen, även om det finns en rad andra gränsregionala samarbetsinitiativ som utgör intresse och engagemang. I Skåne län utgör arbetet med Öre-

sundsregionen, som har starka kopplingar till Östersjösamarbetet, en stor del av omvärldsarbetet. Den tredje typen av omvärldskontakter gäller olika typer av *aktiviteter inom EU:s ram*, vilka naturligtvis också har många kopplingar till de övriga typerna av omvärldskontakter. Det gäller alltifrån verksamhet via representationskontor i Bryssel till arbete med enskilda EU-projekt inom strukturfondsprogram (se kapitel 2, avsnitt 2.10). Den fjärde typen av omvärldsberoende verksamhet är olika typer av *marknadsföringsaktiviteter på internationell nivå*. Exempel på sådana projekt utgörs av allmän marknadsföring av regionen ur turistsynpunkt, deltagande på företagsmässor och exportsamverkansprojekt.

Det är även i denna del för tidigt att slutligt bedöma de insatser som genomförts inom ramen för dessa olika typer av omvärldsarbete. En generell slutsats, som lyfts fram i några av underlagsrapporterna, är att omvärldsarbetet bör bedömas i ett långsiktigt perspektiv. Internationellt samarbete tar lång tid att utveckla; det är ofta komplicerat, det bygger ofta på konsensusskapande och förhandlingsbaserade projekt (jfr Jerneck & Sjölin 2000, Sivberg 1999) och det är därmed svårt att utvärdera i ett kortsiktigt perspektiv.

Huvudfrågan huruvida en ny typ av demokratiserad regionpolitik också leder till samordnings- och kraftsamlingsfördelar vad gäller omvärldskontakterna är alltså svårbesvarad. Det är dock två förhållanden som kommittén vill lyfta fram. För det första bör den svenska regionfrågan ses mot bakgrund av idén om ett regionernas Europa. Regionförsökens framväxtprocesser betingades i hög grad av en föreställning om att regionen utgör den mest effektiva nivån för att sköta just omvärldspolitiska frågor. Kommunerna ansågs som för små och nationalstatsnivån som för stor för att hitta en optimal organiseringsform för internationella projekt och aktiviteter (Johansson 1999a). Ett kännetecknande drag för de regionala samarbetsformer som utvecklats även utanför försöksverksamheten (se kapitel tre, avsnitt 3.6) är att nära nog samtliga län har som mål att samordna olika typer av omvärldskontakter. Den svenska regionaliseringen bör alltså i hög grad ses som ett omvärldsprojekt. Utvecklingen i försökslänen, med en stark programmässig betoning och verksamhetsmässig utveckling av omvärldsarbetet, vittnar också om detta.

Omvärldskontakterna har genom försöksverksamheten fått en mer samlad och samordnad organisering jämfört med hur det förhöll sig tidigare. I de båda storlänen Skåne och Västra Götaland fanns före försöksverksamhetens tid ett stort antal aktörer – landsting, länsstyrelser och kommun/kommunalförbund – som var aktiva på den internationella arenan. Med försöksverksamheten har omvärldskontakterna, åtminstone i dess dominerande delar, kommit att organiseras inom de nya



självstyrelseorganen. Även i Kalmar län och på Gotland har det skett en ökande grad av samordning av omvärldskontakterna. Detta innebär att omvärldskontakterna har blivit föremål för en ökande grad av politisk kraftsamling, vilket av flera bedömare anses som strategiskt betydelsefullt för den regionala utvecklingspolitiken.

Sammanfattningsvis utgör försökslänens omvärldsstrategier och den konkreta verksamhet som igångsatts inom området en viktig del i det regionala utvecklingsarbetet. Ambitionerna är högt ställda och kommittén kan redan på detta tidiga stadium notera en omfattande och ständigt växande aktivitet från försökslänens sida när det gäller exempelvis gränsregionala projekt, EU-relaterade aktiviteter och internationell marknadsföring. Visserligen är det för tidigt att slutligt värdera resultaten och resursutnyttjandet i omvärldsarbetet i dess mer konkreta delar, men av utvärderingen framgår att på ett mer allmänt plan har försöksverksamheten inneburit en mer renodlad och samordnad organisering av omvärldskontakterna, jämfört med hur det förhöll sig tidigare.

### 6.3.7 Slutsatser

Hur har då, i dess vida bemärkelse, de förändringar i den politiska organiseringen som försöksverksamheten inneburit påverkat resursutnyttjande och effektivitet i det regionala utvecklingsarbetet? Kommittén vill i denna del lyfta fram tre förhållanden: För det första kan konstateras att *försöksverksamheten med förändringen av huvudmannaskapet för det regionala utvecklingsarbetet har inneburit en positiv nystart för den regionala utvecklingspolitiken i samtliga försökslän*. Nyordningen har inneburit, enligt politiker, tjänstemän i självstyrelseorganen och organisationsföreträdare, att nya fora för förhandlingar skapats och att delvis nya aktörskonstellationer kunnat uppstå i det regionala utvecklingsarbetet. Sammantaget har nyordningen inneburit att det ledande regionorganet betraktas med stor tillit från olika länsaktörers sida när det gäller förmågan att samla regionen i en gemensam utvecklingsstrategi. Kännetecknande för aktörsutsagorna, med några få undantag, är också att ingen önskar sig tillbaka till den gamla ordningen med länsstyrelsen som huvudansvarig för det regionala utvecklingsarbetet.

De ansträngningar som har gjorts, i form av att utveckla en ny organisation och en ny verksamhet för regionutvecklingspolitiken, tycks alltså under försökens första år ha varit framgångsrika. I mycket vittnar också de utvärderingar som har genomförts om att försöksverksamheten har bidragit till att öka samarbetet mellan olika länsintressen och att den lett till en mer samlad värdering av respektive regions problembild

och behov av regionpolitiska insatser. Den bild som utvärderingarna förmedlar är att försöksarbetet, åtminstone på kort sikt, tycks ha inneburit ett bättre resursutnyttjande i det regionala utvecklingsarbetet. Genom att den regionala utvecklingspolitiken har fått en tydligare förankring tycks politiken ha fått en större slagkraft. Det bör dock påpekas att denna slutsats är preliminär, då det krävs en längre utvärderingstid för att göra säkrare bedömningar i denna del.

Det finns för det andra mycket som också tyder på att *samarbetsrelationerna i det regionala utvecklingsarbetet är både känsliga och osäkra*. I takt med att regionens planerings- och strategiarbete övergår i implementering av faktiska åtgärder ökar, enligt aktörsutsagor i underlagsmaterialet, konfliktgraden och många av de involverade länsaktörerna kräver konkreta resultat, inte bara en fungerande planeringsadministration. Det finns även i försöksarbetet en betydande osäkerhet i regionens relationer till kommunerna. I vissa regiondelar, oftast i regionens perifera delar, råder en högre grad av skepsis mot regionledningen än vad som gäller för kommunföreträdarna i regionens centrum. Även kommunerna är känsliga för vilket gehör man får för sina synpunkter på de mer konkreta politikinsatserna från regionens sida.

Regionens stöd och legitimitet från olika intressenter är med andra ord avgörande för hur det mer långsiktiga resursutnyttjandet kommer att se ut. Det kommer att krävas en betydande förhandlingsskicklighet och stora ansträngningar från respektive regionlednings sida för att kunna bibehålla goda samarbetsrelationer även på längre sikt. I denna del har den genomförda utvärderingen inga svar att ge.

För det tredje kan konstateras att regionens omvärldskontakter utformats i *en mer samlad politisk organisation jämfört med hur det förhöll sig tidigare*. När det gäller omvärldskontakterna, exempelvis gränsregionalt samarbete och EU-projekt, har försöksverksamheten visat på att ett regionalt huvudmannaskap härvidlag tycks vara en effektiv lösning. Ett regionalt självstyrelseorgan kan fungera som koordinator av delar av kommunernas internationella åtaganden och som initiativtagare till flerlänssamarbete i omvärldspolitiska frågor samt även som instrument för den nationella politikens internationalisering.

Slutligen följer några av de viktigaste slutsatserna vad gäller frågan om regional samordning och kraftsamling i försökslänen i mer snäv bemärkelse:

- Arbetet med *de regionala utvecklingsprogrammen* har haft en funktion av att bilda underlag för den regionala samordningen av resurser och programinsatser i det regionala utvecklingsarbetet. Det kan också konstateras att försöksregionerna har lagt ner mycket ar-

bete på att ta fram väl sammanhållna och förankrade planeringsdokument.

- Försöksverksamheten har bidragit till att förbättra samarbetsklimatet mellan *kommunerna* i respektive försökslän. Självstyrelseorganens förmåga att samla kommunerna i en gemensam utvecklingspolitik bedöms som goda även om relationen mellan självstyrelseorgan och kommuner är känslig och kräver en kontinuerlig dialog för att bevaras.
- Självstyrelseorganen har en hög grad av legitimitet som samordnare och initiativtagare till olika *näringslivs- och regionpolitiska aktiviteter*. Försöksverksamheten har, vad gäller den regionala utvecklingspolitiken, inneburit en förändrad inriktning och har också, i vart fall inledningsvis, bemötts med stort intresse och stöd från näringsliv och organisationsintressen.
- Försökslänerna har bedrivit en omfattande och ständigt växande aktivitet när det gäller exempelvis gränsregionala projekt, EU-relaterade aktiviteter och internationell marknadsföring. Försöksverksamheten har inneburit en mer renodlad och samordnad organisering av *omvärldskontakterna* jämfört med hur det förhöll sig tidigare.

## 6.4 De anställdas erfarenheter

### 6.4.1 Utvärderingen

Enligt direktiven skall kommittén redovisa erfarenheterna hos de anställda som medverkar i försöksverksamheten (dir. 1997:80). Kommittén har med anledning härav uppdragit till docent Lars Holmstrand vid pedagogiska institutionen, Uppsala universitet, att undersöka dessa förhållanden för kommitténs räkning. Uppdraget har redovisats i rapporten *Från länsstyrelse till region. En kartläggning av anställdas erfarenheter inom försöket med ändrad regional samhällsorganisation*, författad av Lars Holmstrand och doktoranden Audrey Malmgren-Hansen. Rapporten överlämnades till kommittén i mars år 2000.

Syftet med undersökningen har varit att kartlägga berörda anställdas erfarenheter, främst de som flyttat från respektive länsstyrelse till de

regionala självstyrelseorganens administration. Antalet anställda som på detta sätt direkt berörts är knappt 60. Dessa ingår i sin helhet i undersökningspopulationen. I viss omfattning har synpunkter inhämtats även från andra anställda inom självstyrelseorganen. De erfarenheter som efterfrågats gällde hur försöksverksamheten med dess medborgardemokratiska ambitioner påverkat arbetsorganisationen och arbetsuppgifterna, i vilken utsträckning man anser att relationen till medborgarna faktiskt förändrats, hur processen före förändringarna uppfattats samt hur arbetsförhållanden och anställningsvillkor påverkats. Informationen har inhämtats genom intervjuer, gruppsamtal, enkäter och telefonintervjuer.

Endast ett fåtal av de svarande uppger att arbetet de utför fått ett utökat innehåll. Vanligtvis utför man samma uppgifter som tidigare men det sker inom ramen för en annan tjänstebeteckning, som i de allra flesta fall är mindre precis än tidigare; handläggare eller näringslivsutvecklare är de vanligaste beteckningarna. Enligt rapporten är personer i chefsställning mer positiva i fråga om inställningen till omorganisationen än övriga anställda.

De anställdas behov av information med relevans för den förestående förändringen förefaller relativt väl tillgodosett. I svaren finns en kritik mot att informationen kom för tidigt och att innehållet var för vagt. Det fanns önskemål om att informationen skulle innehålla bl.a. besked om nya mål och nya arbetsformer.

En majoritet av de anställda anser att deras anställningstrygghet tillgodosetts på ett tillfredsställande sätt. De flesta berörda har emellertid upplevt att de inte hade något val i fråga om övergången till annan huvudman. Om man inte accepterade en förflyttning, var risken betydande att man kunde bli av med sin anställning.

En klar majoritet av de berörda anser att deras möjligheter till delaktighet i omorganisationen har varit begränsade. Man saknade i allmänhet besked om vilka möjligheter till delaktighet som fanns i processen och hur man kunde påverka denna.

En stor grupp av de anställda som berörts av omorganisationen anser att överskådlighet och insyn i verksamheten från medborgarnas sida inte förbättrats genom den organisatoriska förändringen. Framför allt personalen i Kalmar län har här en avvikande uppfattning. Det finns bland de svarande i undersökningen ingen enhetlig uppfattning om demokratin ökat för medborgarna i försökslänen.

Den låga graden av delaktighet som de flesta anställda rapporterat bekräftas av det förhållningssätt som många intar när de tänker på sin egen roll i förhållande till utvecklingen av den regionala organisationen. Man är uppgiven och resignerad och inväntar olika "nödutgångar" som pension eller annat arbete. Intrycket att de anställda som berörts av

organisationsförändringen inte har möjlighet att arbeta på toppen av sin förmåga är enligt rapporten starkt.

I rapporten framhålls som anmärkningsvärt att de berörda anställda i försökslänen till största delen upplevt att deras möjlighet till delaktighet i förändringsprocessen blivit dåligt tillgodosedd. En slutsats i rapporten är att planeringsprocessen för försöksverksamheten i samtliga län skett utan att de anställda medverkat. Vissa resultat av undersökningen pekar också på att den låga delaktigheten hos de anställda håller ned deras arbetsmotivation och därmed prestation. Detta stämmer väl överens med belagda förhållanden inom arbetslivsforskningen.

## 6.4.2 Slutsatser

Utvärderingen visar att de berörda anställda har fått sitt behov av information och anställningstrygghet väl tillgodosedda. Däremot har enligt rapporten de anställdas möjligheter till delaktighet varit begränsade, vilket påverkat deras arbetsinsatser negativt. Planeringsprocessen inför organisationsförändringen har i samtliga försökslän försiggått utan de anställdas medverkan.

## 6.5 Den nationella politikens genomslag inom försöksverksamhetens verksamhetsområden

### 6.5.1 Inledning

Ett uppdrag som kommittén enligt direktiven har är att ”utreda i vilken utsträckning som den nationella politiken har fullföljts inom de verksamhetsområden som försöksverksamheten omfattar.” Dessa verksamhetsområden har beskrivits mer i detalj i kapitel 2 (avsnitt 2.3). I korthet omfattar försöksverksamheten följande verksamhetsområden:

- Ansvar för det sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling (regionala utvecklingsplaner).
- Beslut om användningen av vissa regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel.
- Beslut om en långsiktig plan (länsplaner) för den regionala transportinfrastrukturen.

- Fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner (gäller ej Västra Götaland).

Kommittén har i denna del valt att för sin bedömning huvudsakligen utgå från uppföljningar, utvärderingar och analyser som har gjorts av de centrala sektors- och utvärderingsmyndigheterna – NUTEK, Statens Institut för KommunikationsAnalys (SIKA), Banverket, Vägverket och Statens kulturråd. Dessa myndigheter har inom sina respektive sektorsområden studerat hur självstyrelseorganen har fullföljt sina uppdrag. Vidare utnyttjas i relevanta delar den utvärdering av länsstyrelsens nya roll i försökslänen som Per Silenstam har gjort för kommitténs räkning (Silenstam, 2000).

Det bör i det här sammanhanget understrykas att de gjorda uppföljningarna och utvärderingarna främst är inriktade på att studera vad som har genomförts, vilka prioriteringar som gjorts etc. Däremot saknas i princip utvärderingar av effekter av gjorda satsningar och prioriteringar, t.ex. med avseende på tillväxt och sysselsättning. Delvis sammanhänger detta med brister i uppföljnings-/utvärderingsverksamheten, men det bör också understrykas att det är mycket svårt att studera effekter i det här sammanhanget. Svårigheten ligger bland annat i att hålla isär effekterna av självstyrelseorganens insatser från alla andra faktorer som kan inverka på utfallet av en viss åtgärd.

### **Brister när det gäller uppföljningar och utvärderingar**

Som bland annat Statskontoret har påpekat i en rapport till kommittén är de nationella målen svåra att följa upp; de kan både vara oprecisa och formuleras olika i olika lagar, regleringsbrev m.m. Ofta är de inte heller nedbrutna på regional nivå (Statskontoret 1998:19, s. 134).

En bedömning av huruvida den nationella politiken har fullföljts inom försöksverksamhetens verksamhetsområden förutsätter att den nationella politiken för dessa områden kan fastställas och helst att den kan brytas ned och konkretiseras på regional nivå. En inte helt lätt uppgift, med tanke på den otydlighet som bland annat Statskontoret pekar på.

Bristerna inskränker sig emellertid inte enbart till de nationella målen, utan gäller i högsta grad uppföljningsarbetet i stort. Statskontoret har på uppdrag av kommittén genomfört en särskild studie av hur ett mer samordnat system för uppföljning av det regionala utvecklingsarbetet kan utformas (Statskontoret 2000:18). I den rapporten hävdas att det regionala utvecklingsansvaret inte följs upp på ett systematiskt sätt. Ett antal brister i uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet framhålls. Bland annat pekar Statskontoret på att den uppföljning och

utvärdering som sker ofta avser avgränsade delar av utvecklingsarbetet och sällan helheten. Det finns inte heller någon återkommande redovisning som ger en helhetsbild av utvecklingen i varje län. Vidare är den uppföljning som görs inte redovisad på ett sätt som möjliggör jämförelser med andra län. Det saknas också särskilt avdelade resurser för uppföljning hos länsstyrelser, självstyrelseorgan och partnerskap. Resultatet av uppföljningarna/utvärderingarna redovisas inte heller för alla intressenter och det är oklart vem som skall agera utifrån informationen. Dessutom, vilket är särskilt viktigt i det här sammanhanget, framhåller Statskontoret att uppföljningen mot nationella och regionala mål inte görs på ett systematiskt sätt.

Som Statskontoret påpekar försvårar bristerna i uppföljningen även möjligheterna till utvärdering av verksamheten.

Statskontorets bedömning är att uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet mer bör avse att ge en överblick över arbetet i länet och det samlade resultatet och mindre, som nu är fallet, på att belysa tekniska detaljer och kamerala uppgifter, vilka inte alltid heller är relaterade till målen för verksamheten. För att förbättra uppföljningen och utvärderingen föreslår Statskontoret därför att ett samordnat uppföljningssystem tillskapas. I detta skulle bland annat ingå att varje län upprättar en årsredovisning för det regionala utvecklingsarbetet.

En grundläggande utgångspunkt för Statskontorets förslag är att ansvaret för den löpande uppföljningen bör ligga på den part som har det regionala utvecklingsansvaret, dvs. i försökslänen självstyrelseorganen. Vi återkommer till Statskontorets förslag och kommitténs ställningstaganden med anledning av dessa i avsnitt 8.2.10.

## 6.5.2 Regionalt utvecklingsprogram, regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel

### **Regionalt utvecklingsprogram**

I lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning stadgas bland annat att det regionala utvecklingsansvaret som självstyrelseorganen övertar ”omfattar uppgiften att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling (regionalt utvecklingsprogram)”.

I den kartläggning av det statliga regionala intresset som har genomförts av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet (SIR-gruppen) redogörs bland annat för det statliga intresset inom området ”regional utveckling”. När det gäller det regionala strategiarbetet anges att staten

har ett starkt intresse av att varje region har en väl förankrad, långsiktig strategi. Detta innebär att det statliga intresset inte förutsätter något givet statligt myndighetsansvar för det praktiska strategiarbetet. Det är enligt SIR-gruppen viktigt att varje län ges möjlighet att i strategiarbetet själv definiera problembilderna och möjligheterna och finna ut strategier för hur de uppsatta målen skall nås (SIR-rapporten, 2000, s. 5).

I de län där regionala självstyrelseorgan har övertagit ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna är det statens uppgift att tillse att de regionala anpassningarna inom olika statliga sektorer ryms inom de nationella målen. För att fullfölja den arbetsuppgiften menar SIR-gruppen att det är tillfyllest med en uppföljning av de grundläggande strategidokumenterna i ändamålsenliga former. Inom det här området föreligger det således inte något specifikt kontroll- eller tillsynsbehov från statens sida, enligt SIR-gruppen (SIR-rapporten, 2000, s. 5).

Formellt har länsstyrelsen kvar ett ansvar för att följa upp det regionala utvecklingsarbetet (se även avsnitt 6.6.2). Det är länsstyrelsens uppgift att följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas för att uppnå målen i utvecklingsstrategin. Vidare skall länsstyrelsen fortlöpande följa utvecklingen i länet och ta initiativ till förändringar i strategin. När det gäller uppföljningen av korrespondensen mellan de regionala utvecklingsprogrammen och de nationella målen på de politikområden som berörs har länsstyrelsen också det huvudsakliga ansvaret att tillse att planerna inte strider mot de nationella målen. Självfallet är det därutöver varje enskild myndighets ansvar att informera regeringen om man finner att den av riksdag och regering beslutade politiken inom ett sakområde inte kan genomföras på grund av lokala eller regionala självstyrelseorgans agerande.

Som framgår av den utvärdering som Per Silenstam har gjort för kommitténs räkning begränsar sig i praktiken länsstyrelsens uppföljning till användningen av de egna regionalpolitiska medlen (Silenstam, 2000, s. 53 f.). I regeringens regleringsbrev för länsstyrelsen är det också enbart uppföljningen av länsstyrelsens egna regionala utvecklingsmedel som tas upp. Uppgiften att följa upp det regionala strategiarbetet i stort åligger istället i praktiken NUTEK. Vi återkommer strax till NUTEK:s utvärdering.

Av de utvärderingar som kommittén har låtit göra framgår, vilket också antyds av ovanstående redovisning, att det finns vissa oklarheter och brister när det gäller såväl uppföljning som utvärdering av det regionala utvecklingsansvaret. Per Silenstams utvärderingsrapport till kommittén har redan nämnts. Vidare framhålls i den ovan refererade rapporten från Statskontoret om uppföljningen och utvärderingen av det regionala utvecklingsansvaret att uppföljningen mot nationella och



regionala mål inte görs på ett systematiskt sätt (Statskontoret, 2000:18, s. 8 f.). Regeringen tar i dagsläget inte ställning till länens regionala utvecklingsplaner eller ger besked om utvecklingsarbetets inriktning och mål i det enskilda länet. Regeringen fördelar årligen en viss andel regionalpolitiska medel till länen oavsett hur länsplanen är utformad, eller vilka projekt man avser att satsa på. Ingen uppföljning görs heller av att de regionalpolitiska medlen används för planens prioriterade områden.

Trots bristerna när det gäller uppföljning och utvärdering kan kommittén ändå konstatera att samtliga fyra försökslän har utarbetat egna regionala utvecklingsprogram. Vi har inte heller funnit att länsstyrelsen i sitt uppföljningsarbete har haft några synpunkter på att de regionala utvecklingsprogrammen i försökslänen på någon eller några punkter skulle strida mot de nationella målen för de aktuella politikområdena. Indirekt, via de utvärderingar som har gjorts av tillväxtavtalsarbetet, framgår också att försökslänens utvecklingsplaner fungerar som styr-dokument för länens hela utvecklingsarbete, inkluderat tillväxtavtalen.

### **Regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel**

I ett regeringsbeslut från december år 1998 anges närmare villkoren för försökslänens användning av de regionalpolitiska medlen. I beslutet hänvisas också till regleringsbrevet avseende vissa anslag inom utgifts-område 19 Regional utveckling och utjämning samt regleringsbrev avseende NUTEK. Vidare framgår att självstyrelseorganen skall lämna en rapport med redovisning av och kommentarer till verksamhet och resultat enligt de krav som regeringen ställer (N98/3025, N98/3061).

I regleringsbreven för år 1999 och 2000 har NUTEK givits uppdraget att inhämta, bedöma samt kommentera självstyrelseorganens rapportering inom ramen för programmet Regional utjämning och utveckling. NUTEK har också redovisat en mer kortfattad rapport för år 1998.

En generell iakttagelse från NUTEK:s sida, det gäller både för år 1998 och år 1999, är att försökslänens redovisningar kvalitetsmässigt är ojämna. Något som, enligt NUTEK, kan förklaras av att självstyrelseorganen har hunnit olika långt i sin verksamhetsutveckling, men också i arbetet med framtagandet av verksamhetsberättelserna. Ytterligare en generell iakttagelse som NUTEK gör för år 1999 är att självstyrelseorganens företrädare inom det näringspolitiska området på ett naturligt och smidigt sätt ingår som en part i NUTEK:s olika program och aktiviteter. Kontakterna är många och breda.

I ett avsnitt av den utvärdering som Per Silenstam gjort för kommitténs räkning belyses centrala myndigheters erfarenheter av försöks-

verksamheten. Fokus ligger visserligen på länsstyrelsens nya roll i tre av försökslänen – Kalmar, Skåne och Västra Götaland – men av de intervjuer som görs framgår också intervjupersonernas syn på självstyrelseorganens agerande, bland annat med avseende på de nationella målens genomslag. Av intervjuerna med företrädare för centrala myndigheter inom området regionalpolitik och regional näringspolitik framgår att dessa inte uppfattar att genomslaget för de nationella målen har blivit mindre i försökslänen. Av intervjuerna framgår också att de regionala självstyrelseorganen har visat större intresse för uppföljning och uppföljningsmått än länsstyrelserna i icke försökslän (Silenstam, 2000, s. 38).

NUTEK har synpunkter på tidpunkten då självstyrelseorganens återrapportering till NUTEK skall vara inlämnad, vilket enligt regeringens beslut är senast den 1 mars. Denna tidpunkt passar emellertid självstyrelseorganen dåligt, eftersom rapporterna är kopplade till deras verksamhetsberättelser och dessa inte är klara förrän i maj. NUTEK förslår därför att återrapporteringen senareläggs för att bättre passa in i arbetet med framtagandet av verksamhetsberättelserna och för att få kvalitetsmässigt bättre och innehållsrikare rapporter. Ett alternativ är att uppdraget delas upp så att den första rapporteringen i början av mars begränsas till en siffermässig redovisning av de regionalpolitiska medlen. Övrig redovisning med måluppfyllelse, effekter, generella krav m.m. bör ske i anslutning till att verksamhetsberättelserna är klara och fastställda.

Nedan följer en redovisning av NUTEK:s bedömningar för budgetåren 1998 och 1999, län för län.

### *Region Skåne*

För år 1998 har det jämförts med år 1997 då länsstyrelsen hade det regionala utvecklingsansvaret, skett en stor omfördelning mellan åtgärder för småföretagarstöd till projektverksamheter som även inkluderar medfinansiering till EG:s strukturfonder. År 1997 användes mer än hälften av medlen till företagastöd, under år 1998 har nästan 80 procent av insatserna gått till projekt.

Vissa ytterligare jämförelser med år 1997 görs också. Bland annat anges att redovisningen för år 1998 är mer omfattande när det gäller exemplifiering och redovisning av projektverksamheten på sakområden. År 1998 redogörs också för s.k. prioriterade insatsområden, t.ex. samverkan mellan olika regionala aktörer och kompetenscentra i Skåne. Till skillnad från år 1997 kommenteras också insatser för kvinnor år 1998.

Förskjutningen i riktning mot en högre andel projektmedel, inklusive medfinansiering av strukturfondsprojekt, och en minskning av företagsstöden, har fortsatt även år 1999.

I den mer omfattande redovisning som NUTEK gör för budgetåret 1999 kommenteras självstyrelseorganens åiterrapportering med avseende på de olika verksamhetsmålen. Nedan följer en sammanställning av NUTEK:s viktigaste synpunkter när det gäller Region Skånes redovisning inom de olika verksamhetsmålen:

- *Verksamhetsmål I. Samordning:* Enligt NUTEK har Region Skåne på ett föredömligt och översiktligt sätt åtgärdsvis redovisat sina samordningsinsatser. NUTEK:s bedömning är därför att redovisningen i stort skett i överensstämmelse med regleringsbrevets direktiv.
- *Verksamhetsmål II. Uppföljning och utvärdering:* I Region Skånes rapport beskrivs uppföljnings- och utvärderingsinsatser i allmänna ordalag. Det saknas, enligt NUTEK, en närmare redovisning av konkreta aktiviteter och former för uppföljning och utvärdering.
- *Verksamhetsmål III. Valda prioriteringar m.m.:* Här anges att regleringsbrevets föreskrifter om de olika stöden, prioriteringar och effekter till stor del har uppfyllts. Det framgår av Region Skånes rapport att ett strategiskt val har gjorts genom att självstyrelseorganet har slopat småföretagsstödet till förmån för generella insatser och projektverksamhet riktade mot näringslivet. I rapporten redovisas länsöverskridande projekt, dock utan ett mått på omfattningen. Storleken på medfinansiering i EG:s strukturfondsprojekt saknas också. För landsbygdsstödet saknas beräknade sysselsättningseffekter.
- *Generella krav på åiterrapportering:* Region Skåne redovisar i sin åiterrapportering ingen särskild bedömning av den regionalpolitiska situationen.

#### *Västra Götalandsregionen*

Västra Götaland kom med i försöksverksamheten senare än de övriga länen – 1 januari år 1999 – varför det följaktligen saknas en redovisning för år 1998. Av rapporten för år 1999 framgår bland annat att det har skett en ökning av direkta företagsstöd.

Nedan redovisas NUTEK:s viktigaste synpunkter när det gäller Västra Götalandregionens åiterrapportering inom de olika verksamhetsmålen:

- *Verksamhetsmål I. Samordning:* Enligt NUTEK är regionens redovisning för detta mål något kortfattad. Det som redovisas är arbetet

med tillväxtavtalen och strukturfondsprogrammen. NUTEK anser dock att de redovisade samordningsinsatserna inom regional utveckling är tillräckliga, med hänsyn taget till att detta är det första året som det regionala självstyrelseorganet har ansvar för dessa frågor och det stora förändringsarbete som måste genomföras i länet.

- *Verksamhetsmål II. Uppföljning och utvärdering:* Det saknas en samlad utvärdering av insatserna. I rapporten anges att huvuddelen av beslutade projekt och aktiviteter pågår och att det därför inte anses möjligt att nu göra en samlad utvärdering. NUTEK instämmer i att det kan vara olämpligt att redan i detta skede avsätta stora resurser för utvärderingar. Det hade dock varit möjligt för regionen att redovisa gjorda uppföljningsinsatser.
- *Verksamhetsmål III. Valda prioriteringar m.m.:* Enligt NUTEK har gjorda prioriteringar, enskilda stödåtgärder, effekter m.m. redovisats på ett tillfredsställande sätt. Vad gäller företagsstöden har antal stöd, beviljat belopp samt sysselsättningseffekter fördelat på män och kvinnor redovisats. NUTEK anser det bra att även andelen kvinnliga stödföretagare är redovisade. Drygt femtio procent av de regionala utvecklingsmedlen har beviljats till projektverksamhet och medfinansiering. Med hänsyn till de stora belopp som har beviljats till projekt borde återrapporteringen, enligt NUTEK, innehålla en mer detaljerad redovisning, t.ex. fördelning på geografiska och prioriterade områden. Däremot är det positivt att satsningen på länsövergripande projekt med inriktning på kommunikationer och turism har lyfts fram i regionens rapport.
- *Generella krav på återrapportering:* I Västra Götalandregionens rapport ges en kortfattad och bra belysning av den regionalpolitiska situationen i länet, enligt NUTEK.

#### *Regionförbundet i Kalmar län*

För Kalmar redovisas för år 1998 en tendens till minskning av de regionala utvecklingsbidragen och landsbygdsstödet och en ökning av andelen projektmedel, inklusive medfinansiering av strukturfondsprojekt. Att de regionala utvecklingsbidragen och landsbygdsstöden minskar under år 1998 sammanhänger med medelsbrist. I rapporteringen från Regionförbundet i Kalmar ges år 1998 få kommentarer om projektverksamheten och inga exempel alls på projekt. Däremot har, jämfört med föregående period i länsstyrelsens regi, tankegångarna vad gäller uppföljning och utvärdering för samtliga stöd utvecklats. NUTEK noterar vidare att regionförbundet i sin rapportering år 1998 inte gör någon geografisk fördelning på kommunnivå vad gäller företagsstöden.

År 1999 har inga större förändringar inträffat jämfört med föregående år. Andelen medfinansiering till EG:s strukturfonder har dock minskat till följd av att strukturfondsprogrammen avslutas vid årsskiftet 1999/2000. För år 1999 redovisas också medel för utvärdering separat, vilket inte har gjorts tidigare.

NUTEK noterar för detta år att Regionförbundet i Kalmar i de regionala utvecklingsinsatserna tydligt följer den regionala utvecklingsplanen – RUPEN.

Nedan följer en sammanställning av NUTEK:s viktigaste synpunkter när det gäller Regionförbundets redovisning inom de olika verksamhetsmålen:

- *Verksamhetsmål I. Samordning:* Enligt NUTEK är Regionförbundets redovisning kortfattad, men visar ändå på ett aktivt arbete för att samordna olika regionala aktörer. Ett stort antal aktörer har varit engagerade i tillväxtavtalsarbetet. Regionförbundet har däremot inte gjort någon närmare redovisning av vilka aktörer som deltagit samt resultat av samordningsinsatserna.
- *Verksamhetsmål II. Uppföljning och utvärdering:* Regionförbundet har redovisat under året genomförda uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter. Av redovisningen framgår att en godkänd revisor har arbetat med uppföljning och utvärdering för Regionförbundet. Enligt NUTEK förefaller detta otraditionella arbetssätt vara utvecklande, även om en stor del av revisorns resurser har använts till att granska rekvisitioner. Ett exempel på utveckling av formerna för uppföljning och utvärdering, som NUTEK lyfter fram, är den databashanterare som redovisas i Regionförbundets rapport. Databasen rymmer samtliga stödformer. Enligt NUTEK kan databasen ge såväl bättre beslutsunderlag som underlag för uppföljning och utvärdering. Databasprogrammet är igång sedan den 1 januari år 1999. Regionförbundets rapport innehåller enbart en begränsad redovisning av de olika regionala stödernas effekter. Det framgår inte heller av rapporten huruvida de olika insatserna i syfte att förbättra uppföljning och utvärdering genomförs i enlighet med en gemensam plan.
- *Verksamhetsmål III. Valda prioriteringar m.m.:* NUTEK konstaterar att regleringsbrevets föreskrifter om de olika stöden, prioriteringar och effekter till viss del har uppfyllts. För det regionala utvecklingsbidraget har Regionförbundet redovisat såväl motiv, prioriteringar som sysselsättningsförändring. Däremot saknas uppgifter om omsättnings-, vinstmarginals- och förädlingsvärdesförändring. NUTEK förutsätter att dessa uppgifter har inrapporterats i annan ordning. När det gäller landsbygdsbidrag bedömer NUTEK att Regionförbundets redovisning är tillfyllest. Vidare har projektverksamheten redovisats på ett bra sätt vad gäller länsövergripande pro-

jekt. Däremot saknar NUTEK till stor del en beskrivning av verksamheten i stort, vilka projekt som Regionförbundet har tagit initiativ till, eller deltagit i finansieringen av. Enligt NUTEK:s data har cirka 140 projekt beslutats under året. Detta borde ha fått större utrymme i redovisningen.

- *Generella krav på åiterrapportering:* Dessa krav har, enligt NUTEK, till viss del uppfyllts. Det saknas emellertid en bedömning av den regionalpolitiska situationen i länet.

#### *Gotlands kommun*

I likhet med Skåne och Kalmar redovisas för år 1998 en ökning av andelen utvecklingsmedel som har gått till projektverksamhet, jämfört med föregående år då medlen utbetalades av länsstyrelsen. Ökningen har skett på bekostnad av medfinansieringen av EU-projekt. Denna omfördelning uppvägs dock av de särskilda medel, 5,5 miljoner kronor, för medfinansiering av EU-projekt med anledning av nedläggningen av Roma sockerbruk, vilka tillkom under året.

NUTEK anger i sin redovisning att förändringen av det regionala utvecklingsansvaret inte innebär någon förändring av inriktningen på det långsiktiga regionala utvecklingsarbetet. Skälet är att även tidigare hade kommunen en central roll i utvecklingsarbetet. I likhet med övriga försökslän bygger de regionalpolitiska åtgärderna på Gotland på det regionala utvecklingsprogrammet (RUPEN). RUPEN antogs av kommunfullmäktige i februari år 1998.

NUTEK konstaterar vidare att åiterrapporteringen för år 1998 är betydligt mer omfattande och strukturerad än den för år 1997. Uppföljning och utvärdering får också ett stort utrymme i 1998 års redovisning. Bland annat redovisas en projektvärderingsmodell som avsevärt har underlättat hanteringen av projekten och medfinansiering av EG:s strukturfonder. RUPEN har också, enligt NUTEK, strukturerats på ett mycket "utvärderingsvänligt" sätt. En rapport har sammanställts som redovisar samtliga projekt och aktiviteter och som är kopplad till RUPEN. Som en jämförelse gavs utvärderingen inget utrymme alls i 1997 års rapport, vilken länsstyrelsen ansvarade för.

För år 1999 redovisas för Gotland en minskning av projektverksamheten; det gäller såväl i summor som andelsmässigt. I övrigt noterar NUTEK för detta år bland annat att Gotlands kommun tydligt redovisar sina prioriterade utvecklingsområden och delområden.

Nedan redovisas NUTEK:s viktigaste synpunkter när det gäller Gotlands kommuns redovisning inom de olika verksamhetsmålen:

- *Verksamhetsmål I. Samordning:* Enligt NUTEK innehåller rapporten en ingående redovisning av gjorda samordningsinsatser. Såväl arbetet med tillväxtavtalen som strukturfondsprogrammen är redovisade på ett översiktligt och bra sätt, enligt NUTEK. Rapporten uppfyller väl de krav som ställs i regleringsbrevet.
- *Verksamhetsmål II. Uppföljning och utvärdering:* NUTEK framhåller även i detta års redovisning det rapportsystem som Gotlands kommun presenterade år 1998 (se ovan). NUTEK noterar också att kommunen anser det viktigt att kontinuerligt ifrågasätta formerna för uppföljning och utvärdering liksom att satsa ännu mer på utvärdering. Detta ställer större krav på projekturvalskriterier och projekturvalsmetoder. I rapporten har även beaktats behovet av informationsinsatser i detta sammanhang. NUTEK anser att Gotlands kommun på ett seriöst sätt tagit sig an uppgiften att följa upp, utvärdera och sprida information om verksamheten. I rapporten *Projekt och aktiviteter 1999*, innehållandes drygt 200 projekt och aktiviteter, redovisas hur varje enskilt projekt har utvecklats.
- *Verksamhetsmål III. Valda prioriteringar m.m.:* Enligt NUTEK har kommunen i återrapporteringen på ett väl strukturerat sätt redovisat de olika stöden, prioriteringar och effekter.
- *Generella krav på återrapportering:* Kommunens rapport innehåller en kortfattad beskrivning i länet. Vidare en genomgång av pågående och planerade insatser, bland annat när det gäller flyg- och färjeförbindelser.

### 6.5.3 Den regionala transportinfrastrukturplaneringen

#### **Inledning**

Inom den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen har självstyrelseorganen i försökslänen från länsstyrelsen övertagit ansvaret att upprätta en länsplan för regional transportinfrastruktur. I länsplanen görs en prioritering av de åtgärder som skall genomföras under en tioårsperiod. Genomförandansvaret ligger, som tidigare, på Vägverket och Banverket, vilket innebär att självstyrelseorganen inte hanterar några anslag för genomförande av planerna. För en detaljerad redovisning av arbetsgången och ansvarsförhållandena på detta område hänvisas till avsnitt 2.3.

I den mellandepartementala SIR-gruppens kartläggning av det statliga regionala intresset anges det nationella intresset inom detta politiska område vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Enligt SIR-gruppen tillgodoses det statliga intresset i huvudsak genom ekonomisk styrning och genom planeringsprocessen. Vidare garanteras det statliga intresset vid ett vidgat kommunalt inflytande genom Banverkets och Vägverkets breda genomförandeansvar (SIR-rapporten, 2000, s. 7, 23 ff.).

Det bör noteras att från regeringens sida behandlas de regionala självstyrelseorganen i detta sammanhang i princip på samma sätt som de statliga länsstyrelserna. De får samma uppdrag att redovisa vid samma tillfälle. En skillnad finns dock. I länsstyrelsernas regleringsbrev anges att de i sina årsredovisningar skall:

redovisa åtgärder i länsplanen för regional transportinfrastruktur som har genomförts under året och som har särskilt stor betydelse för att uppnå den regionala målbild som har definierats i planen. Ange även faktiska eller förväntade effekter av dessa åtgärder.

Statens Institut för KommunikationsAnalys (SIKA) har utvärderat transportinfrastrukturplaneringsprocessen i försökslänen (SIKA 1999:1, s. 53 ff.). SIKA har avgränsat sin utvärdering till två av försökslänen – Skåne och Kalmar.

### **SIKA:s utvärdering av processen i Skåne**

När det dåvarande regionförbundet övertog planeringsansvaret 1 juli år 1997 bildades en arbetsgrupp bestående av tjänstemän med uppgift att arbeta fram ett underlag. Arbetsgruppens arbete resulterade i ett förslag, där satsningen på järnväg var andelsmässigt ovanligt stor, sett i ett nationellt perspektiv.

De skånska kommunerna anser att de varit mer delaktiga i processen jämfört med tidigare. Man menar också att bildandet av mellankommunala grupper, med både politiker och tjänstemän och med uppgift att arbeta fram gemensamma förslag till länsplanen, har ökat förutsättningarna att uppnå en kommunal samsyn på länets samlade transportbehov. Det har också uppfattats som positivt att tjänstemän från självstyrelseorganet samt trafikverken har deltagit i mötena med de mellankommunala grupperna. Detta har givit möjlighet för kommunföreträdarna att lämna förslag under processens gång. I den förra planeringsomgången, då planeringsansvaret låg på länsstyrelsen, upplevde kom-



munerna att de endast kunde lämna synpunkter på redan framlagda förslag.

Samtliga aktörer som SIKA har varit i kontakt med anser att det politiska engagemanget när det gäller den regionala transportinfrastrukturplaneringen har ökat avsevärt sedan självstyrelseorganet övertog ansvaret från länsstyrelsen. Självstyrelseorganet har medvetet arbetat med att få med kommunerna i processen.

Enligt SIKA finns det anledning att tro att det ökade politiska inflytandet har inneburit en lägre måluppfyllelse av regeringens kvantifierade krav enligt direktiven vad avser framförallt vägförbättringsåtgärder, än om Vägverket hade haft kvar samma inflytande. Vägverket försökte också under planeringsprocessen få ökat gehör för vägförbättrings- och bulleråtgärder, men från politiskt håll valde man efter avvägningar mellan olika behov att satsa mindre på dessa åtgärder än vad som avsågs i regeringens direktiv. Politikerna ansåg att det inte kunde vara meningen att en så stor andel av medlen skulle vara låsta av centrala direktiv. Däremot har självstyrelseorganet varit noga med att uppfylla statsmakternas krav vad avser statsbidrag till handikappanpassning av kollektivtrafiken samt miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på det kommunala vägnätet.

När det gäller den förhållandevis stora satsningen på spårbunden trafik är meningarna delade huruvida denna sammanhänger med självstyrelseorganets övertagande av planeringsansvaret. Företrädare för självstyrelseorganet och Banverket anser att så är fallet. Vägverket, liksom företrädare för några kommuner menar dock att satsningen är en följd av infrastruktursatsningar på nationell nivå, bland annat med anknytning till Öresundsbron.

### **SIKA:s utvärdering av processen i Kalmar**

När Regionförbundet i Kalmar övertog ansvaret för den regionala transportinfrastrukturplaneringen den 1 juli år 1997 bildades en arbetsgrupp med delvis annan sammansättning än vad som hade gällt tidigare under länsstyrelsens ansvar. För att betona kommunernas viktiga roll stärktes deras representation. Istället för att enbart representeras av företrädare för kommunförbundet fick nu varje kommun i länet en representant i arbetsgruppen. Vidare hade inte längre Vägverket och Banverket någon representant i gruppen. Efterhand kom dock de båda trafikverken att adjungeras till arbetsgruppens möten.

Arbetsgruppen, som bestod av en tjänsteman per kommun, en representant vardera från landstinget, länstrafikbolaget och länsstyrelsen träffades regelbundet under planeringsprocessen.

En viktig skillnad jämfört med den tidigare planeringsomgången är, enligt SIKA, att kommunpolitiker från samtliga kommuner har träffats och gemensamt diskuterat samt fattat beslut med avseende på planen. Politikerna har kommit med tidigare och deltagit mer aktivt i planeringsprocessen jämfört med då länsstyrelsen ansvarade för planeringen. Samtliga kommunföreträdare anser också att kommunernas insyn i arbetet samt möjligheter att påverka innehållet i planen har stärkts. Man menar också att man har fått en ökad förståelse för varandras behov samt bättre förutsättningar att se till länets bästa.

Kommunföreträdarna är också nöjda med prioriteringen av åtgärder och anser att regionförbundet har lyckats ta fram en plan som optimerar olika satsningar utifrån ett regionalt perspektiv. Ett stort problem, enligt företrädarna, är dock länets begränsade medel för transportinfrastruktursatsningar. Enligt inventeringar som gjorts av kommunerna och trafikverken behövs tre miljarder kronor för att åtgärda bristerna i länet. Bristanalysen utgår då från statsmakternas krav på infrastrukturen. Tillgängliga medel för tioårsperioden 1998–2007 är i länet 680 miljoner kronor. Detta har lett till kraftiga prioriteringar inom åtgärdskategorierna.

SIKA noterar också att handlingsutrymmet att fritt prioritera *mellan* olika åtgärds kategorier är ytterst begränsat. Detta på grund av att medelsfördelningen är låst av regeringens direktiv, tidigare beslutade satsningar samt tidigare planerade åtgärder som inte blivit genomförda. De kommunföreträdare som SIKA intervjuat anser också av dessa skäl att prioriteringarna mellan olika åtgärds kategorier inte har ändrats jämfört med om länsstyrelsen hade haft kvar sitt inflytande.

### **SIKA:s samlade bedömning**

SIKA konstaterar att kommunernas insyn och inflytande över planeringsprocessen ökat sedan självstyrelseorganen tog över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen.

Enligt SIKA är det ännu för tidigt att bedöma om prioriteringen av åtgärder blir annorlunda när det politiska engagemanget och inflytandet ökar. En jämförelse med tidigare planer visar visserligen att en större andel av medlen går till spårbunden kollektivtrafik. Huruvida detta sammanhänger med det politiska ansvarsövertagandet är dock oklart. Exempelvis så anser majoriteten av de intervjuade i Skåne och Kalmar att kommunernas ökade inflytande inte har inneburit andra prioriteringar mellan väg-, järnvägs- och kollektivtrafikinvesteringar. Satsningen på järnväg förklaras av tidigare prioriteringar eller investeringar på nationell nivå. SIKAs ståndpunkt är att självstyrelseorganen förmodligen

inte har prioriterat annorlunda jämfört med om länsstyrelsen hade ansvarat för planeringen.

SIKA konstaterar vidare att Vägverket och Banverket, som inledningsvis var kritiska till självstyrelseorganens övertagande av den regionala infrastrukturplaneringen, i utvärderingen inte framför några starka invändningar mot den nya ordningen.

Sammanfattningsvis anser SIKA att försöksverksamheten med självstyrelseorganens övertagande av transportinfrastrukturplaneringen tycks falla väl ut. Engagemanget och delaktigheten är större än i den föregående planeringsomgången. Samordningen fungerar också bra.

### **Andra utvärderingar och analyser**

I Per Silenstams utvärdering av länsstyrelsens nya roll i Kalmar, Skåne och Västra Götaland redovisas intervjuer med företrädare för centrala och regionala myndigheter, bland annat inom kommunikationsplaneringsområdet. Av intervjuerna framgår att den förändrade ansvarsfördelningen inte förändrat genomslaget för de nationella målen. Att få genomslag för nationella mål rymmer ungefär samma svårigheter i försökslänen som i andra län, enligt intervjupersonerna (Silenstam, 2000, s. 38).

Vägverket har till kommittén framfört sin bedömning av hur den förändrade ansvarsfördelningen har påverkat planeringsprocessen i de fyra försökslänen (Vägverket, PM, 2000-04-17). Här nedan redovisas Vägverkets synpunkter, län för län.

#### *Region Skåne*

Enligt Vägverket har det i Skåne sedan länge funnits ett väl utvecklat samarbete mellan de fyra trafikverken, länsstyrelsen, trafikhuvudmannen och andra planeringsaktörer. Vägverket menar att det dock fanns ett behov av en samlande utvecklingsinriktad regional planeringsaktör. Man uppfattar att länsstyrelsen hade vissa svårigheter att förena sin dubbla roll, att vara både utvecklande och bevakande/bevarande.

Vägverket beskriver den första tiden som ganska turbulent och frustrerande, bland annat av det skälet att självstyrelseorganet ifrågasatte ”gamla sanningar” och gjorde en betydligt friare tolkning av regeringsdirektiven än vad Vägverket och länsstyrelsen gjorde. Situationen stabiliserades emellertid och resultatet efter den politiska processen blev, enligt Vägverkets bedömning, en ganska väl balanserad plan för

perioden 1998–2007. En plan som inte i allt för stor utsträckning skiljer sig från den prioritering som länsstyrelsen kunde förväntas göra.

En stor skillnad jämfört med tidigare planeringsomgångar var, enligt Vägverket, det politiska engagemanget i planeringsarbetet. Detta engagemang stärktes också genom bildandet av mellankommunala beredningsgrupper.

Vägverket konstaterar vidare att Region Skåne nu har funnit formerna för sin verksamhet och byggt upp nödvändiga planeringsresurser. Region Skåne har tagit på sig rollen som samlande kraft i den pågående långsiktiga infrastrukturplaneringen. Arbetet kännetecknas, enligt Vägverket, bland annat av:

- En hög ambitionsnivå i såväl lägesanalys som strategisk analys och åtgärdsplanering.
- Ett starkt politiskt engagemang för kommunikationsfrågor på både regional och kommunal nivå.
- Den politiska beredningen och det politiska beslutsfattandet är mer komplicerat och tar längre tid än hos länsstyrelsen, vilket man måste ta hänsyn till. Detta förhållande måste, enligt Vägverket, också beaktas när man från nationell nivå anger tidsplanerna för arbetet, bl.a. när det gäller remisshanteringen.
- Kommunerna deltar aktivt i planeringsarbetet genom medverkan i fyra mellankommunala beredningsgrupper.
- Region Skåne har tagit sig an utvecklingsfrågorna på ett bra sätt, vilket i det här sammanhanget innebär att kommunikationsfrågorna behandlas som en viktig del i det regionala utvecklingsarbetet.
- Ansvarsfördelningen har blivit bättre mellan länsstyrelsen (bevakning av nationella intressen, bevarandefrågor m.m.) och Region Skåne (utvecklingsfrågor).
- Trafikverken deltar aktivt i den regionala planeringsprocessen genom medverkan i olika arbetsgrupper och i samrådsmöten med kommunerna.
- Infrastrukturplaneringen har genom kopplingen till det regionala utvecklingsarbetet satts in i ett bredare perspektiv, vilket bland annat innebär att de regionala utvecklingsmålen förväntas påverka valet av inriktning i minst lika hög grad som de nationella målen.
- Planeringsarbetet bedrivs efter ett mer funktions- och behovsorienterat synsätt än planeringen på nationell nivå, vilket innebär att fokuseringen på samhällsekonomisk lönsamhet inte är lika stark som på nationell nivå. Det är, enligt Vägverket, viktigt att kunna kombinera dessa båda synsätt i planeringen.
- Vägverket regionalt (VSK) och Region Skåne har utarbetat ett gemensamt politiskt behandlat dokument som klargör ansvarsfördelning och former för information och samråd när det gäller genomfö-

randet av åtgärder i de långsiktiga planerna. VSK samråder minst två gånger per år med det politiska beredningsorganet i samband med verksamhetsplanerings- och verksamhetsutvecklingsarbetet.

Vägverkets helhetsintryck av de förändrade ansvarsförhållandena när det gäller infrastrukturplaneringen i Skåne är gott. Förutsättningarna är goda för att Region Skåne skall kunna genomföra den regionala infrastrukturplaneringen på ett bra sätt. Vägverket anser det vidare positivt att förändringen har lett till ett starkare politiskt engagemang och en kraftigare betoning av de regionala utvecklingsfrågorna. Enligt Vägverket borde det vara möjligt att förena det mer funktionsinriktade regionala synsättet med de nationella kraven på måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet.

#### *Västra Götalandsregionen*

Vägverket anser att de politiska utspelen inom sakområdet har ökat. Tidigare fanns en förutsättning för större helhetssyn, när plan-, miljö- och försvarsfrågor fanns på samma organisatoriska enhet. Samverkan mellan länsstyrelsen och Västra Götalandsregionen fungerar annars utan större problem. För Vägverkets del innebär dock det förändrade ansvaret dubbla kontakter och två olika diskussioner för att nå ett mål. Vägverket anser också att det nu finns en ökad politisk känslighet, vilket bland annat innebär ett nytt behov av "rättvisefördelning" – "alla delar av regionen måste få något". Det finns också, enligt Vägverket, hos Västra Götalandsregionen ett större intresse än hos länsstyrelsen att satsa på investeringsobjekt som syns. Det är numera svårare att få förståelse för att inrymma bärighetsåtgärder i planen.

#### *Regionförbundet i Kalmar län*

Vägverket noterar att beslutsfattandet tar längre tid när regionförbundet har tagit över verksamheten. Viktiga beslut tas i regionfullmäktige och vägen dit är mycket längre än till länsstyrelsens styrelse.

Vägverket uppfattar också att "beslutsvåndan" har ökat med den nya ansvarsfördelningen. Det saknas en stark ledning som kan väga ihop olika intressen till ett väl avvägt planförslag. Det tar därför längre tid att diskutera sig samman mellan kommunerna.

Efter vissa inledande problem anser Vägverket dock att det inte är någon skillnad i kvaliteten i planeringsarbetet jämfört med när länsstyrelsen hade ansvaret. Vägverkets helhetsintryck är att det nu fungerar

bra i Kalmar län och att det är rimligt att beslut som handlar om avvägningar inom en region kan fattas regionalt.

#### *Gotlands kommun*

Beslutet om ändrad ansvarsfördelning trädde i kraft under pågående arbete med länsplanen för perioden 1998–2007. Beslutet innebar då inte någon förändring av arbetets uppläggning och beredning. Skillnaden var att det formella beslutet togs av kommunfullmäktige på Gotland, eftersom de utgör det regionala självstyrelseorganets beslutande organ.

Det praktiska arbetet genomfördes av en beredningsgrupp bestående av kommunikationsdirektören vid länsstyrelsen (ordförande i arbetsgruppen även efter ansvarsöverflyttningen), en representant från Gotlands kommuns regionala utvecklingsenhet, förvaltningschefen vid Gotlands kommuns gatukontor samt avdelningschefen vid Vägverket, Region Stockholms Gotlandskontor.

Enligt Vägverket fungerade samarbetet mycket bra under hela beredningsarbetet med planen för perioden 1998–2007. Sammanfattningsvis konstaterar Vägverket att det i sak inte har blivit någon märkbar förändring sedan överflyttningen av ansvaret för den regionala transportinfrastrukturplaneringen från länsstyrelsen till det regionala självstyrelseorganet har skett.

### 6.5.4 Fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner

#### **Inledning**

Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning på det kulturpolitiska området innebär att ansvaret för att fördela statsbidrag till regionala kulturinstitutioner övergår från Statens kulturråd till självstyrelseorganen i Skåne, Kalmar och Gotland. Undantag görs dock för femtio procent av verksamhetsbidraget till de regionala museerna, vilket fördelas av Riksantikvarieämbetet efter samråd med Kulturrådet. I det fjärde försökslänet Västra Götaland har inte motsvarande ansvarsöverföring skett, dock har vissa diskussioner förts mellan Kulturrådet och regionen i syfte att finna former för en överenskommelse om in-

riktningen av kulturverksamheten i stort samt dispositionen av statsbidragen på kulturområdet.

En mer detaljerad beskrivning av fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner ges i avsnitt 2.3.

I budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 17) framhåller regeringen att genom försöksverksamheten får de självstyrande organen en större frihet att fördela bidrag mellan regionala kulturinstitutioner, men också ett ökat ansvar såväl för den kulturpolitiska inriktningen regionalt som för de ekonomiska åtagandena för regionens kulturliv. Därmed skapas möjligheter för kulturpolitiken att variera med utgångspunkt i olika förutsättningar och strategier.

Regeringen understryker att inom ramen för försöksverksamheten bör staten ange vissa grundläggande villkor för fördelningen av de statliga bidragen. En utgångspunkt är därvidlag att de nationella kulturpolitiska målen skall ligga till grund för bidragsgivningen. Vidare bör de villkor som gäller för bidrag till övriga kulturinstitutioner gälla även i försökslänen.

För regionerna gäller att regeringen årligen fastställer vilka kulturinstitutioner som är bidragsberättigade. I regleringsbrevet anges också årligen övergripande mål för Kulturrådets verksamhet. Dessa mål bör även självstyrelseorganen beakta i sitt arbete. Vidare gäller i tillämpliga delar SFS 1996:1598 om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

I SIR-gruppens kartläggning av det statliga regionala intresset betonas att det statliga intresset på kulturområdet är mycket starkt, eftersom staten på detta område har ett tungt fördelningspolitiskt ansvar som förutsätter en nationell överblick. Det statliga intresset på regional nivå handlar inom kulturområdet i hög grad om att värna tillgängligheten och delaktigheten för den enskilda medborgaren, enligt SIR-gruppen (SIR-rapporten, 2000, s. 27 ff.).

Regeringen har angivit att det är Kulturrådets uppgift att ansvara för uppföljningen av försöksverksamheten. Kulturrådet har under hela försöksperioden haft regelbundna kontakter med självstyrelseorganen i de tre försökslänen. Den följande redovisningen bygger på Kulturrådets utvärderingar och analyser. Redovisningen görs län för län, där självstyrelseorganens egna synpunkter redovisas samt en avslutande sammanfattande bedömning från Kulturrådet.

## **Kulturrådets uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten**

### *Region Skåne*

Konkurrensen om Region Skånes resurser har inneburit att kulturen ställts mot andra viktiga samhällsbehov, som sjukvården, vilket skapat vissa problem när det gäller att åstadkomma en realistisk kulturbudget. Mycket tid och kraft har under försöksperioden gått till att överbrygga problem i samband med länsammanslagningen.

Region Skåne har en kontinuerlig kontakt med det skånska kulturlivet, bland annat genom att arrangera årliga möten på kulturinstitutionerna och genom återkommande träffar med kulturtjänstemännen på kommunal nivå. År 1999 antog man också ett kulturpolitiskt program för Skåne.

Enligt Region Skåne har ansvaret för statsbidragen till kulturinstitutionerna givit en större legitimitet i de regionala diskussionerna. Genom "kulturpåsen" får Region Skåne ett större ansvar och därmed en viktigare roll i utvecklingen av det regionala kulturlivet, men också inom den regionala utvecklingen i stort.

Region Skåne anser dock att staten styr statsbidragen allt för hårt. Det finns inga möjligheter att omfördela statsbidraget till andra institutioner än de av staten utpekade. Av kulturpolitiska skäl har regionen inte heller velat ta bort statsbidrag från en institution för att ge större bidrag till någon annan. Detta har inneburit att Region Skåne inte har gjort några egentliga omfördelningar av statsbidragen jämfört med Kulturrådets tidigare bidragsgivning.

### *Regionförbundet i Kalmar län*

Regionförbundet i Kalmar ser "kulturpåsen" som en positiv förstärkning och ett viktigt komplement till de egna regionala kulturmedlen. De ökade arbetsuppgifterna som följer av ansvaret för administrationen av de statliga bidragen uppfattas inte som särskilt belastande. Merarbetet uppvägs av fördelen av att ha helhetsgreppet över medlen.

I Kalmar har försöksverksamheten givit goda erfarenheter, både vad gäller mer pengar till kulturen och nya samverkansformer. Kulturen uppges ha fått högre status på regional nivå och en bättre förankring på kommunal nivå. Det förs kontinuerligt en dialog mellan kommunerna och Regionförbundet, bland annat genom att kulturtjänstemännen träffas fem gånger om året och politikerna tre gånger om året. Det förekommer även ett utvecklat samarbete över kommun- och institutions-



gränserna genom olika kulturprojekt. Ett ökat stöd till nya kulturprojekt har inneburit en positiv utveckling av nya verksamhetsområden.

Generellt har kulturen fått mycket mer uppmärksamhet under försöksperioden än vad som tidigare varit fallet. Kulturen genomsyrar det regionalpolitiska tänkandet i länet och har också kommit in i nya sammanhang.

Vidare har kulturfrågorna lyfts fram i den regionala utvecklingsplanen (RUPEN) och i det regionala tillväxtavtalet, som bygger på RUPEN. I tillväxtavtalet är det framförallt musikområdet och form- och designfrågor som har lyfts fram.

Regionförbundet i Kalmar har utarbetat tvååriga samarbetsavtal med kulturinstitutionerna. I avtalet förbinder sig landstinget bland annat att göra tvååriga bidragsåtaganden. På detta vis åstadkoms en större ekonomisk trygghet och en kontinuitet i arbetet.

### *Gotlands kommun*

I Gotlands kommun har det förändrade ansvaret för fördelningen av de statliga medlen till kulturinstitutionerna inte inneburit några förändringar av omfattning eller inriktning på bidragsgivningen. Inga omfördelningar av de statliga medlen har gjorts jämfört med Kulturrådets tidigare bidrag till de olika kulturinstitutionerna.

Kommunen anser att staten styr bidragen allt för hårt. Det ges inte några möjligheter till utveckling eller omfördelning av de statliga medlen.

Företrädare för de gotländska kulturinstitutionerna anser att ”kulturpåsen” har haft en negativ effekt på samarbetet mellan institutionerna och att det har blivit en större konkurrens om befintliga medel. Enligt institutionerna vore det bättre med en dialog mellan berörda parter, än att ha en ”kulturpåse” som ändå styrs av staten. Vidare framförs synpunkten att systemet med ”kulturpåse” har bidragit till en onödig byråkrati och försenade utbetalningar, genom att de statliga bidragen till respektive institution nu fördelas på ytterligare en nivå, efter det att de kvartalsvis har utbetalats från Kulturrådet.

### *Kulturrådets bedömning*

En allmän synpunkt från Kulturrådet är att det är svårt att dra några entydiga slutsatser av försöksverksamheten. Försöklänen är sinsemellan mycket olika, vilket försvårar en jämförelse. Erfarenheterna av försöksverksamheten är också begränsade hittills. Förändringarna, både

vad gäller institutionsstruktur och den faktiska medelstilldelningen, har varit mycket små. I Kalmar län har dock kulturen genom den nya organisationen fått en högre status och en bättre förankring i kommunerna. Organisatoriska frågor av olika slag har annars tagit självstyrelseorganens krafter i anspråk. På flera håll har också sjukvårdens problem påverkat kulturområdet.

Enligt Kulturrådet har det också funnits vissa problem vid överlämnandet av administrationsansvaret för fördelningen av de kulturpolitiska medlen. Kulturrådet menar emellertid att dessa problem kommer att lösas efterhand som administrativa rutiner etableras.

Trots problemen anser Kulturrådet att försöksverksamheten med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel skapat förutsättningar för en spännande och mer kulturpolitiskt präglad diskussion om användningen av de statliga resurserna på kulturområdet.

Kulturrådet menar också att de diskussioner som har förts med Västra Götalandsregionen har varit positiva och visat att det finns ett stort intresse för att pröva nya former för regional kulturplanering. Erfarenheterna från diskussionerna ger vid handen att någon form av överenskommelse, där statsbidragen på kulturområdet skulle kunna utgöra en del, kan vara en lämplig form för framtida samarbete. Den nationella kulturpolitiken skulle på så sätt kunna manifesteras i samklang med lokala och regionala behov.

Kulturrådet konstaterar i sin omvärldsanalys för år 2000 (*Om 2000 världen. Kulturrådets omvärldsanalys*) att allt pekar mot en framtid med mer öppna och förutsättningslösa diskussioner, där flexibilitet i statsbidragssystemet, en ömsesidig vilja till samverkan och en gemensam vilja till förändring, utveckling och nytänkande är viktiga inslag. Givetvis bör dessa diskussioner kopplas till den fortsatta utvecklingen av de regionala tillväxtavtalen. Kulturrådet understryker att det är av största vikt att involvera kulturlivet i denna process. Diskussionerna om en ny form av samverkan mellan stat och region har så här långt främst förts på det politiska och administrativa planet.

### 6.5.5 En sammanvägd bedömning

#### **Brister i målformulering, uppföljning och utvärdering**

Som framgår av redovisningen i detta avsnitt är det av flera skäl svårt att göra en bedömning av den nationella politikens genomslag inom försöksverksamhetens verksamhetsområden. För det första är de natio-

nella målen otydligt formulerade och ofta inte heller nedbrutna på regional nivå. För det andra finns det betydande brister när det gäller uppföljning och utvärdering av de nationella målens genomslag regionalt. Statskontoret pekar i en rapport till kommittén bland annat på att den uppföljning och utvärdering som sker vanligtvis avser avgränsade delar av utvecklingsarbetet och sällan helheten. Den är ofta inriktad mot att belysa tekniska detaljer och kamerala uppgifter, vilka inte alltid heller är relaterade till målen för verksamheten. Det finns inte heller någon återkommande redovisning som ger en helhetsbild av utvecklingen i varje län. Vidare är den uppföljning som görs inte redovisad på ett sätt som möjliggör jämförelser med andra län. Dessutom görs inte uppföljningen mot nationella och regionala mål på ett systematiskt sätt.

Som Statskontoret påpekar försvårar bristerna i uppföljningen även möjligheterna till utvärdering av verksamheten.

Regeringen tar i dag inte ställning till länens regionala utvecklingsplaner eller ger besked om utvecklingsarbetets inriktning och mål i det enskilda länet. Årligen fördelas regionalpolitiska medel till länen oavsett hur utvecklingsplanerna är utformade, eller vilka projekt man avser att satsa på. Ingen systematisk uppföljning görs heller av om de regionalpolitiska medlen används för sådana prioriterade områden som redovisas i planen.

### **En preliminär bedömning av den nationella politikens genomslag**

#### *Regionalt utvecklingsprogram, regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel*

Formellt har länsstyrelsen fortfarande kvar ansvaret för att följa upp det regionala utvecklingsarbetet. Som framgår av en utvärderingsrapport till kommittén (Silenstam, 2000) begränsar sig i praktiken länsstyrelsens uppföljning till användningen av de egna regionalpolitiska medlen. I stället är det NUTEK som ansvarar för att följa upp det regionala strategiarbetet i stort. NUTEK:s uppföljning fokuserar emellertid, i enlighet med regleringsbrevet, i stor utsträckning på hur självstyrelseorganen i försökslän redovisar sin verksamhet och mindre på de faktiska prestationerna eller resultatet av verksamheten.

Det har således inte varit helt lätt för kommittén att bedöma hur självstyrelseorganen har lyckats med det regionala utvecklingsarbetet. Trots bristerna när det gäller uppföljning och utvärdering kan ändå konstateras att samtliga fyra försökslän har utarbetat egna regionala

utvecklingsprogram. Vi har inte funnit att länsstyrelsen eller NUTEK i sitt uppföljningsarbete har haft några synpunkter på att de regionala utvecklingsprogrammen i försökslänen skulle strida mot de nationella målen för de aktuella politikområdena.

När det gäller de regionalpolitiska medlen har NUTEK årligen följt upp självstyrelseorganens arbete med dessa. Som beskrivits ovan är dock NUTEK:s uppföljning mer inriktad på hur verksamheten redovisas än hur det praktiska arbetet har fungerat.

En generell iakttagelse från NUTEK:s sida är att kvaliteten på försökslänens redovisningar är ojämn. Något som bland annat kan förklaras av att självstyrelseorganen har hunnit olika långt i sin verksamhetsutveckling. NUTEK anser också att samarbetet med självstyrelseorganens företrädare inom NUTEK:s olika program och aktiviteter fungerar smidigt och bra. Kontakterna är många och breda.

Av den utvärdering som Per Silenstam gjort för kommitténs räkning framgår att företrädare för centrala myndigheter inom området regionalpolitik och regional näringspolitik inte uppfattar att genomslaget för de nationella målen har blivit mindre i försökslänen. Utvärderingen visar också att de regionala självstyrelseorganen har visat större intresse för uppföljning och uppföljningsmått än länsstyrelserna i icke försökslän.

#### *Den regionala transportinfrastrukturplaneringen*

Inledningsvis bör noteras att genomförandansvaret inom detta område ligger kvar på Vägverket och Banverket. Självstyrelseorganen hanterar därmed inte några anslag för genomförande av transportinfrastrukturplanerna. Vidare behandlas de regionala självstyrelseorganen i detta sammanhang i princip på samma sätt som länsstyrelserna.

SIKA, som svarar för den statliga utvärderingen inom detta sakområde, noterar också att handlingsutrymmet att fritt prioritera *mellan* olika åtgärds-kategorier är ytterst begränsat. Medelsfördelningen är låst av regeringens direktiv, tidigare beslutade satsningar samt tidigare planerade åtgärder som inte blivit genomförda. Fördelningen mellan olika åtgärds-kategorier har därför inte ändrats jämfört med när ansvaret låg hos länsstyrelsen.

SIKA konstaterar emellertid att kommunernas insyn och inflytande över planeringsprocessen har ökat sedan självstyrelseorganen tog över ansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen. Däremot är det för tidigt att bedöma om prioriteringen av åtgärder blir annorlunda när det politiska engagemanget och inflytandet ökar. Visserligen visar en jämförelse att en större andel av medlen går till spårbunden kollektivtrafik.

Huruvida detta sammanhänger med det politiska ansvarsövertagandet är dock oklart. SIKAs ståndpunkt är att självstyrelseorganen förmodligen inte har prioriterat annorlunda jämfört med om länsstyrelsen hade ansvarat för planeringen.

Enligt SIKA har inte Vägverket och Banverket, som inledningsvis var kritiska till självstyrelseorganens övertagande av den regionala infrastrukturplaneringen, några större invändningar mot de ändrade ansvarsförhållandena.

SIKA anser sammanfattningsvis att försöksverksamheten på detta område tycks ha fallit väl ut. Engagemanget och delaktigheten är större än i den föregående planeringsomgången, när ansvaret låg hos länsstyrelsen. Samordningen fungerar också bra.

Av Per Silenstams utvärdering för kommitténs räkning framgår att den förändrade ansvarsfördelningen inte förändrat genomslaget för de nationella målen. Att få genomslag för nationella mål rymmer ungefär samma svårigheter i försökslänen som i andra län, enligt de företrädare för centrala och regionala myndigheter som intervjuats.

#### *Fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner*

För den statliga uppföljningen på detta område ansvarar Statens kulturråd. Generellt anser Kulturrådet att det är svårt att dra några entydiga slutsatser av försöksverksamheten så här långt. Bakgrunden är att försökslänen är sinsemellan mycket olika och att erfarenheterna av försöksverksamheten är begränsade hittills. Förändringarna, både vad gäller institutionsstruktur och den faktiska medelstilldelningen, har varit mycket små. I Kalmar län har dock kulturen, enligt Kulturrådet, genom den nya organisationen fått en högre status och en bättre förankring i kommunerna.

Allmänt anser Kulturrådet också att försöksverksamheten med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel har skapat förutsättningar för en spännande och mer kulturpolitiskt präglad diskussion om användningen av de statliga resurserna på kulturområdet.

#### **Övergripande slutsatser**

Tre iakttagelser, inbördes sammanhängande, bör här framhållas.

*För det första:* Generellt har självstyrelseorganens frihet att agera inom försöksverksamhetens verksamhetsområden varit begränsad. Handlingsfriheten har begränsats av såväl statliga regleringar som medelstilldelning.

*För det andra:* Förändringarna inom försöksverksamhetens verksamhetsområden har varit begränsade. Självstyrelseorganen agerar huvudsakligen på samma sätt som länsstyrelsen/Kulturrådet gjorde när de hade ansvaret för frågorna. Till detta bidrar, förutom begränsningarna i handlingsfriheten, att försöksverksamheten ännu har pågått så pass kort tid. Särskilt gäller detta förstås för Västra Götaland, där försöksperioden inleddes 1 januari år 1999.

*För det tredje:* Huvudintrycket av uppföljningarna och utvärderingarna är dock positivt. Det som ändå har hänt sedan självstyrelseorganen övertog det regionala utvecklingsansvaret har till övervägande del varit positivt för den regionala utvecklingen. På en del områden kan noteras att det kommunala engagemanget ökat, att fler aktörer engagerats och att den politiska diskussionen blivit något mer intensiv till följd av nyordningen i försökslänen. Ingenting i uppföljningarna och utvärderingarna talar heller för ett allmänt sämre genomslag för den nationella politiken, som en följd av försöksverksamheten.

## 6.6 Länsstyrelsens nya roll i försöksverksamheten

Kommittén skall enligt kommittédirektiven följa upp och utvärdera hur länsstyrelsen har fungerat i sin nya roll i försökslänen. För att få underlag för en sådan uppföljning och utvärdering gav kommittén våren 1999 Per Silenstam i uppdrag att göra en studie av länsstyrelsens nya roll i Kalmar, Skåne och Västra Götalands län. Silenstam redovisade sin utvärderingsrapport för kommittén i april 2000 (*Länsstyrelsens nya roll i Kalmar, Skåne och Västra Götalands län*, SOU 2000:64 s. 207 ff.).

Rapporten bygger på skriftligt material från de tre länen samt ett femtiotal intervjuer. De sistnämnda har genomförts på regional nivå med företrädare för länsstyrelser, andra statliga organ, självstyrelseorgan och näringslivet och på central nivå med centrala verk och myndigheter. Intervjuerna på regional nivå genomfördes dels våren 1999 dels i början av 2000 och intervjuerna på central nivå i början av 2000.

Rapporten tar upp frågan om hur länsstyrelsen har fungerat i sin nya roll i de tre försökslänen liksom samspelet mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet.

En studie av länsstyrelsen i Gotlands län har inte ingått i utvärderarens uppdrag. Skälet till detta är att denna länsstyrelse är föremål också för en särskild försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning med innebörd att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen in-

tegrerats i länsstyrelsens organisation. Kommittén har bedömt att den särskilda försöksverksamheten vid länsstyrelsen i Gotlands län till den helt dominerande delen konstituerar länsstyrelsens nya roll i detta län. Därför har detta försök specialstuderats för kommitténs räkning av forskare vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby. Försöket med vidgad samordnad länsförvaltning behandlas i kapitel 7.

### 6.6.1 Roll och ansvarsfördelning i stort

I regeringens proposition om försöksverksamheten (prop. 1996/97:36) framhöll regeringen att när länsstyrelsen inte längre har det övergripande ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet så "försvinner konflikten i länsstyrelsens hittillsvarande dubbla roll, dvs. att vara regeringens företrädare och samtidigt vara regionens företrädare inför statsmakterna" (s. 56). Länsstyrelsen får en mer renodlad roll som statens och regeringens företrädare. I Silenstams utvärderingsrapport utvärderas om länsstyrelsen har fått en sådan mer renodlad roll.

I rapporten framhålls att försöken endast pågått en mycket kort tid. Det är därför för tidigt att göra en slutlig utvärdering. Det samlade intrycket är dock att försöket har fungerat ganska väl och gett värdefulla erfarenheter när det gäller länsstyrelsens roll. Försöken ger enligt rapporten vid handen att det bör vara möjligt att framöver utforma en mer renodlad länsstyrelseroll i linje med intentionerna i propositionen. En sådan förändring i länsstyrelserollen kräver dock vissa justeringar i nuvarande ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet.

Enligt utvärderingen framgår det av intervjuerna, både med länsstyrelsens regionala och centrala intressenter, att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet är otydlig. Det gäller i första hand inom området regionalpolitik och regional näringspolitik. Inom kommunikationsområdet tog det inte så lång tid för länsstyrelsen att ställa om sig till en ny roll och ansvarsfördelningen blev ganska tydlig utåt. Inom näringslivsområdet däremot har rollförändringen gått betydligt långsammare. Ansvarsfördelningen utformas här i en successiv process i länen. Enligt intervjuerna i början av 2000 är länsstyrelsens roll fortfarande oklar. I rapporten framhålls att skillnaden bl.a. sammanhänger med att det inom kommunikationsområdet finns tydliga nationella mål och uppdrag, medan länsstyrelsens nationella mål och uppdrag inom näringslivsområdet är vagt formulerade. En närmare genomgång av de olika politikområdena görs nedan.

Intervjuerna tyder på att övergången till en ny länsstyrelseroll kräver processer som tar ganska lång tid. En oklar ansvarsfördelning leder

till att dessa processer tar väsentligt längre tid än om ansvarsfördelningen görs tydlig från början. Det kan i det här sammanhanget nämnas att självstyrelseorganen skrivit till kommittén och bl.a. framhållit att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet är otydlig. I skrivelse, daterad den 2000-02-23 och undertecknad av styrelseordförandena för självstyrelseorganen i Kalmar, Skåne och Gotland, heter det t.ex.: ”En tydligare gränsdragning mellan självstyrelseorgan och länsstyrelse är också en viktig förutsättning för att medborgarna skall kunna följa beslutsprocesserna och utkräva demokratiskt ansvar.” I skrivelse 2000-03-13 från Västra Götalandsregionen till kommittén understryker man betydelsen av att göra länsstyrelsens roll gentemot regionen tydligare.

Den förändrade regionala ansvarsfördelningen kommer enligt propositionen om försöket, att ge länsstyrelsen bättre förutsättningar att verka för att nationella mål uppnås. Någon förändring i det här hänseendet har inte kunnat konstateras i Silenstams utvärdering. Länsstyrelsens förutsättningar för att bevaka genomslaget för nationella mål hänger enligt rapporten framför allt samman med hur tydliga de nationella målen är. Om de nationella målen är tydliga, underlättas länsstyrelsens uppföljning oavsett försöksverksamheten.

De intervjuade centrala intressenterna har inte märkt någon negativ förändring i genomslaget för nationella mål inom regionalpolitik, regional näringspolitik och regional transportinfrastrukturplanering, dvs. inom de områden där självstyrelseorgan har fått ansvaret. Det bör dock påpekas att det har gått alltför kort tid för att säkra slutsatser skall kunna dras.

## 6.6.2 Regionalpolitik och regional näringspolitik

### **Samordning av regionalt utvecklingsarbete och regional näringspolitik**

I statsmakternas beslut har det regionala utvecklingsansvaret fått en mycket operationell definition. Lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning säger följande: ”Det regionala utvecklingsansvaret omfattar uppgiften att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling (regionalt utvecklingsprogram)”. I denna mening har uppgiften att samordna det regionala utvecklingsarbetet överförts fullt ut till självstyrelseorganen. I de tre försökslänerna har självstyrelseorganen utarbetat egna regionala utvecklingsprogram.



Silenstam framhåller i sin utvärdering att rollfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet i det här fallet har varit tydlig. Länsstyrelsen har medverkat som en aktör bland andra aktörer.

Förhållandet är likartat när det gäller arbetet med de regionala tillväxtavtalen. Självstyrelseorganet har samordningsansvaret i de tre länen. Länsstyrelsen har även här medverkat som en aktör bland många aktörer. Rollfördelningen har varit tydlig.

Formellt har alltså självstyrelseorganen övertagit samordningsrollen, men enligt utvärderingsrapporten får man räkna med att det tar tid, innan den nya samordnaren har hunnit gå in i en ledande roll och omvärlden har blivit klar över den nya ansvarsfördelningen.

I arbetet med utvecklingsprogram och tillväxtavtal har självstyrelseorganen i alla tre länen lett och drivit omfattande processer. I dessa processer har många aktörer i länet varit engagerade. Länsstyrelsen har inte haft någon framträdande roll i de här programarbetena i något av de tre länen. Genom dessa processer har det tydliggjorts för en rad olika myndighets- och organisationsföreträdare, att det är det regionala självstyrelseorganet och inte länsstyrelsen som är länets ledande samhällsorgan i regionala utvecklingsfrågor och näringslivsfrågor. Enligt utvärderingen bekräftar intervjuerna detta förhållande, inte minst intervjuerna med näringslivsföreträdarna. Sättet att driva strategiarbetet har alltså medverkat till att tydliggöra den nya ansvarsfördelningen.

Enligt intervjuerna i utvärderingen finns det dock en skillnad mellan de tre länen. Det gäller inte själva programarbetena, utan mer allmänt hur länsstyrelserollen inom näringslivsfrågor och regionala utvecklingsfrågor uppfattas av intressenterna. Även om en del av de intervjuade anser att det har tagit tid, så menar man, att länsstyrelserna i Kalmar och Skåne successivt har förändrat sitt arbete i riktning mot en ny länsstyrelseprofil. Länsstyrelsen är i dessa båda län aktiv i regionalt utvecklingsarbete och regionala utvecklingsprojekt men det sker inom ramen för länsstyrelsens nuvarande ansvarsområde. Det innebär att länsstyrelsens utvecklingsarbete har en tyngdpunkt på miljö, hållbar samhällsplanering, lantbruk etc. Rena näringslivsfrågor har övertagits av självstyrelseorganet.

I Västra Götaland har inte länsstyrelserollen genomgått samma förändring som i Kalmar och Skåne. De formella förändringarna är desamma, men länsstyrelsen i Västra Götaland har en mer framträdande roll i det regionala utvecklingsarbetet än vad länsstyrelsen har i de två andra länen. Enligt intervjusvaren från de regionala intressenterna är det inte lika klart att självstyrelseorganet i Västra Götaland har den ledande rollen i regionala utvecklingsfrågor som det är i Kalmar och Skåne. Intervjusvaren från centrala intressenter pekar i samma riktning.

En orsak till denna skillnad kan vara att försöket har pågått under hälften så lång tid i Västra Götaland som i de andra två länen. Men det är inte hela förklaringen. I intressentintervjuerna hänvisas till den särskilda form av samarbete mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet som tillämpas i detta län. Enligt en del intervjusvar är syftet att säkra en smidig övergång i samband med den ändrade ansvarsfördelningen.

I Västra Götaland träffade självstyrelseorganet och länsstyrelsen på ett tidigt stadium en överenskommelse som säkrar ett inflytande för länsstyrelsen i de regionala utvecklingsfrågorna. Överenskommelsen drar inte upp några skarpa gränser mellan de båda organens ansvarsområde. Den pekar ut vem som har huvudansvaret när det gäller olika uppgifter. I de fall självstyrelseorganet utpekats som huvudansvarig anges länsstyrelsen som medverkande och vice versa. Dessutom innebär överenskommelsen att vissa medel för regionalt utvecklingsarbete avsätts för gemensamt beslutfattande mellan självstyrelseorganet, länsstyrelsen och länsarbetsnämnden. Enligt överenskommelse mellan de tre parterna i januari 1999 avsätts 14 miljoner kronor för sådana gemensamma beslut. Länsstyrelsen bidrar med 3,5 miljoner kronor, regionstyrelsen med 3,5 miljoner kronor och länsarbetsnämnden med 7 miljoner kronor.

Förändringen av roll- och ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet är en process som tar tid. Denna förändringsprocess förefaller enligt Silenstams utvärdering åtminstone inledningsvis gå långsammare i Västra Götaland än i de två andra länen. Båda parter har i Västra Götaland varit överens om att ge länsstyrelsen en aktiv roll i regionala näringslivsfrågor.

Om en renodlad länsstyrelseroll skall kunna utvecklas är det enligt utvärderingen viktigt att självstyrelseorganets samordningsansvar i regionala utvecklingsfrågor är tydligt. Denna samordningsroll innebär att vara ledande och sammanhållande i regionala utvecklingsfrågor och skapa en ökad samsyn bland beslutsfattarna i länet om inriktningen av det regionala utvecklingsarbetet och den regionala näringspolitiken. I försöksmodellen bör länsstyrelsen enligt utvärderingen vara en aktör bland andra aktörer under det att självstyrelseorganet är samordningsansvarigt. Länsstyrelsen skall enligt modellen medverka aktivt i det regionala utvecklingsarbetet inom sina egna ansvarsområden men inte ha en övergripande samordningsroll.

Nuvarande länsstyrelseinstruktion är något oklar på denna punkt. För att den nya ansvarsfördelningen skall fungera bör det enligt utvärderingen göras tydligt att länsstyrelsen inte har något generellt uppdrag att främja länets utveckling utan har till uppgift att, inom det egna ansvarsområdet, främja länets utveckling och medverka med sin kompetens i det regionala utvecklingsarbetet. Om länsstyrelsen enligt sin in-

struktion har att allmänt främja regional utveckling, blir ansvarsfördelningen gentemot självstyrelseorganet otydlig. Det bör enligt utvärderingen vara självstyrelseorganet som entydigt har den övergripande, generella rollen i regionala utvecklingsfrågor.

Enligt vissa formuleringar i propositioner och författningar skall länsstyrelsen ha en övergripande, samordnande roll gentemot statliga organ i länet. Denna uppgift har inte tagit sig några konkreta uttryck i arbetet med utvecklingsprogram och tillväxtavtal. Självstyrelseorganet har haft direktkontakter med berörda statliga organ och samordnat arbetet mellan olika aktörer oavsett om det är statliga eller icke statliga organ. Det har inte förekommit någon sådan samordning från länsstyrelsens sida. I utvärderingsrapporten understryks att det måste fungera på detta sätt för att systemet skall kunna bli effektivt.

Det framgår inte av de centrala dokumenten vad en samordning på den statliga sidan inom det regionala utvecklingsområdet innebär i praktiken. Några tydliga formella samordningsmandat från regeringen finns inte. Innebörden blir inte tydligare vid intervjuer med centrala intressenter. De exempel på samordnande aktiviteter som ges från länen har snarare karaktären av samverkan än samordning, t.ex. samverkan i projekt och ömsesidig information.

I utvärderingen påpekas, att direktiven för arbetet med tillväxtavtalen har skrivits efter det att försöksverksamheten inletts och i dessa direktiv har inte länsstyrelsen getts någon statlig samordningsroll. Gällande författningar bygger enligt utvärderingen troligen på propositioner som ligger längre tillbaka i tiden.

Allmänt sett anser Silenstam i sin utvärdering att det är angeläget att länsstyrelsens samordningsuppgifter definieras noggrant för att undvika rollkonflikter och få till stånd en klar ansvarsfördelning mellan det politiska organet och länsstyrelsen. Eftersom regionalt utvecklingsarbete är ett mycket vitt begrepp och självstyrelseorganet skall ha det fulla samordningsansvaret inom detta område, är det viktigt att länsstyrelsens samordningsuppgifter är tydligt avgränsade.

För att ytterligare förtydliga självstyrelseorganets samordningsuppgift skulle man enligt utvärderingen kunna beskriva den något mera ingående än vad som skedde i riksdagsbeslutet. Det gäller bl.a. uppgiften att företräda länet inom och utom landet. Därigenom skulle samtidigt länsstyrelserollen bli mera entydig.

### **Beslut om medel till regionala utvecklingsprojekt**

I samband med överföringen av uppgifter från länsstyrelsen till självstyrelseorganet fick länsstyrelsen behålla ca 10 procent av de regionala

utvecklingsmedel som statsmakterna fördelar ut till länen. Detta har enligt utvärderingen medverkat till att ansvarsfördelningen mellan de båda organen blivit otydlig.

Båda organen beviljar alltså medel till regionala utvecklingsprojekt. Enligt regeringens bestämmelser skall länsstyrelsen ansvara för projekt för statlig samordning för ekonomisk tillväxt, servicelösningar i glesbygd och jämställdhet. Självstyrelseorganet skall ansvara för alla andra projekt. Dessa bestämmelser har tillämpats olika i olika län. De har enligt utvärderingen inte skapat förutsättningar för en tydlig ansvarsfördelning mellan de båda organen i den praktiska tillämpningen.

För att bidra till en klar ansvarsfördelning gentemot självstyrelseorganet har länsstyrelserna i Kalmar och Skåne gett bidrag till utvecklingsprojekt som ligger inom länsstyrelsens ansvarsområde med tonvikt på miljö, hållbar samhällsplanering, lantbruk m.m. I Västra Götaland har länsstyrelsens medel använts även till näringslivsprojekt av allmän karaktär.

I utvärderingen understryks betydelsen av att rollerna renodlas. Det är nödvändigt för att intentionerna med försöksmodellen med ändrad regional ansvarsfördelning skall tränga igenom i berörda län utan alltför stora fördröjningar. Beslut om användningen av de regionalpolitiska medlen till regionala utvecklingsprojekt är en naturlig del av det regionala utvecklingsansvaret. Det finns uppenbara skäl för att det organ som har ansvar för att upprätta regionalt utvecklingsprogram också skall disponera de medel för regionala utvecklingsprojekt som syftar till att understödja ett genomförande av utvecklingsprogrammet. Därigenom kan ett och samma organ väga insatser inom olika områden mot varandra och bedöma vilka insatser och projekt som ger störst utbyte när det gäller att realisera utvecklingsprogrammet. Genom att länsstyrelsen, liksom andra aktörer i länet, ansöker om medel hos självstyrelseorganet blir det möjligt att väga länsstyrelsens utvecklingsprojekt mot andra projektförslag. Både utvecklingsprogram och medel för regionala utvecklingsprojekt är viktiga instrument för det organ som har det regionala utvecklingsansvaret. Om självstyrelseorganet disponerade dessa båda instrument fullt ut, skulle enligt utvärderingen förändringsprocessen i riktning mot en mer renodlad länsstyrelseroll gå snabbare än vad den gör nu.

Ovanstående resonemang gäller de regionalpolitiska utvecklingsmedlen. Vid sidan av detta regionalpolitiska utvecklingsarbete bedrivs numera utvecklingsarbete inom snart sagt alla samhällsområden. Med de snabba förändringar som nu sker i samhället måste statliga regionala organ liksom andra organisationer bedriva en intensiv verksamhetsutveckling för att hela tiden anpassa verksamheten efter nya förutsättningar. I utvärderingen understryks projektarbetets betydelse i detta

sammanhang. Länsstyrelsen har liksom andra myndigheter satsat allt mera på projektarbete som en metod att stimulera verksamhetsutvecklingen. Inom länsstyrelsen är projektarbetet dessutom en viktig metod för att främja det tvärssektoriella arbetet.

Länsstyrelserna i Kalmar, Skåne och Västra Götalands län är alla mycket aktiva med att initiera och medverka i utvecklingsprojekt av olika slag. Enligt utvärderingsrapporten är det en viktig del i myndighetens profil i alla tre länen. Särskilda projektsekretariat eller motsvarande har inrättats. Länsstyrelsen i Skåne har t.ex. ambitionen att "skapa en modernt fungerande myndighetskultur där den utvecklande och kunskapsförmedlande rollen får samma tyngd som den förvaltande" (Verksamhetsplanering 2000, Länsstyrelsen i Skåne län, januari 2000, s. 5). Berörda länsstyrelser anser alla att den traditionella, förvaltande myndighetsrollen fortfarande är viktig. Den löpande ärendehandläggningen skall enligt planerna ytterligare effektiviseras och göras ännu mera serviceinriktad. Samtidigt betonar de tre länsstyrelserna starkt det utvecklingsinriktade, projektorienterade och tvärssektoriella arbetet.

Silenstam finner i sin utvärdering att det är naturligt att länsstyrelsen satsar på utvecklingsarbete och projekt med hänsyn till de krav som ställs inom länsstyrelsens olika verksamhetsområden. Det traditionella myndighetsarbetet har på senare år utvecklats och fått allt större inslag av kunskapsförmedling, stödjande arbete och stimulans till utveckling.

Enligt utvärderingen finns bland en del intervjuade på regional nivå en föreställning om att statligt tillsyns- och uppföljningsarbete enbart bedrivs genom inspektioner och kontroller i efterhand. Länsstyrelsen skall vara en ren tillsynsmyndighet och inte ägna sig åt utvecklingsprojekt, menar man. Utvärderaren finner därför anledning att framhålla, att modern tillsyn och uppföljning använder sig av många olika metoder som inrymmer både förebyggande arbete och kontroller i efterhand. Metoderna varierar mellan olika sakområden och från en tid till en annan. Inom flera sakområden har länsstyrelsen särskilda medel till förfogande för att stödja utvecklingsarbete, t.ex. inom det sociala området, där länsstyrelsen har tillsynsansvar.

Om länsstyrelsen engagerar sig i utvecklingsprojekt som ligger utanför länsstyrelsens ansvarsområde, finns det naturligtvis risk för att ansvarsfördelningen blir otydlig gentemot självstyrelseorganet eller andra organ. Däremot, enligt utvärderingen, måste självfallet länsstyrelsen kunna arbeta i projekt och bedriva utvecklingsarbete inom de sakområden som myndigheten har ansvar för. En del av detta arbete är av betydelse för den regionala utvecklingen och kan betraktas som regionalt utvecklingsarbete, men det är fortfarande länsstyrelsen som är ansvarig, eftersom den är ansvarig för sakområdet.

Självstyrelseorganet har samordningsrollen i det regionala utvecklingsarbetet och länsstyrelsen skall liksom andra statliga myndigheter, inom ramen för de nationella målen, följa inriktningen i självstyrelseorganets utvecklingsstrategi. Själva arbetet genomförs dock av en rad olika aktörer i länet, bl.a. länsstyrelsen. Den nya ansvarsfördelningen innebär således inte att länsstyrelsen inte skall medverka i regionalt utvecklingsarbete. Tvärtom har regeringen tydligt uttalat att länsstyrelsen liksom andra statliga myndigheter skall medverka aktivt i det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen har ett genomförandeansvar inom sina egna sakområden men skall enligt utvärderingen inte ha något samordningsansvar. I utvärderingen betonas vikten av att skapa en så tydlig ansvarsfördelning som möjligt mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet utifrån detta grundläggande synsätt.

### **Uppföljning av regionalt utvecklingsarbete**

Enligt regeringsförordning har länsstyrelsen i försökslänen kvar ett ansvar för att följa upp det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen skall följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas för att uppnå målen i utvecklingsstrategin. Länsstyrelsen skall också fortlöpande följa utvecklingen i länet och ta initiativ till förändringar i strategin.

Enligt utvärderingen genomför länsstyrelsen i första hand uppföljningar av användningen av de egna regionalpolitiska utvecklingsmedlen. Det är enligt utvärderingen inte lätt att finna exempel på länsstyrelseinsatser för att följa upp självstyrelseorganets regionala utvecklingsarbete och det samlade regionala utvecklingsarbetet i länet. I det årliga regleringsbrevet från regeringen är det endast uppföljning av länsstyrelsens egna regionala utvecklingsmedel som tas upp.

Enligt centrala intressenter är de nationella målen övergripande och allmänt hållna. Det därför är svårt att göra dem operationella och uppföljningsbara. Enligt SIR-rapporten är det ett statligt intresse att det finns väl utformade och förankrade utvecklingsstrategier på regional nivå, men varje län måste få möjlighet att själv utforma sådana strategier.

I utvärderingen görs en jämförelse mellan miljöpolitik och regional utvecklingspolitik. Inom miljöpolitiken finns en mycket långtgående styrning med mål och regler från statsmakterna. Det regionala utvecklingsarbetet däremot med utvecklingsstrategi och regionala utvecklingsprojekt är inte särskilt styrt av nationella mål och regler. Här bortses från att de regionalpolitiska utvecklingsmedlen även används för företagsstöd och att dessa stöd är styrda från den nationella nivån på ett helt annat sätt än strategier och utvecklingsprojekt. När det gäller regi-

onalt utvecklingsarbete finns det således ett stort utrymme för politiska avvägningar på regional nivå. Utvecklingsinsatser inom olika sektorer och olika geografiska områden skall vägas mot varandra. Mot den bakgrunden finns det enligt utvärderingen starka motiv för att överföra uppgifterna från ett statligt regionalt organ till ett politiskt. Det statliga organet har till uppgift att verkställa beslut som fattas av statsmakterna och den demokratiska kontrollen utövas då på nationell nivå. Om varje län kan utforma sin strategi utan särskilt mycket av nationell styrning, finns skäl för att en demokratisk kontroll utövas på regional nivå.

När det gäller uppföljning av det regionala utvecklingsarbetet i länet har länsstyrelsen alltså till uppgift att följa upp mål som är mycket allmänt hållna. Enligt utvärderingen följer de tre länsstyrelserna i försökslänen utvecklingen i respektive län och följer fortlöpande det regionala utvecklingsarbetet genom deltagande i arbetsgrupper m.m. I samband därmed lämnar länsstyrelsen kontinuerligt synpunkter. Det är dock inte särskilt tydligt vilka önskemål regeringen har på länsstyrelsen i det här fallet. Erfarenheterna hittills tyder enligt utvärderingen på att regeringen skulle behöva ge länsstyrelserna väsentligt tydligare uppdrag när det gäller uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet. Enligt utvärderingen är detta en förutsättning för att länsstyrelsens uppföljning på det här området skall kunna finna sina former.

I intervjuerna framkommer viss tveksamhet till om länsstyrelsen efter en tid med den nya ansvarsfördelningen kommer att ha tillräcklig kompetens inom regionalekonomi och näringslivsfrågor för att kunna göra mer omfattande utvärderingar av det regionala utvecklingsarbetet. I utvärderingen dras slutsatsen att den tjänsten kan behöva upphandlas från andra organ med expertis på området.

### **Länsstyrelsens näringslivsexpert**

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall länsstyrelserna i försökslänen liksom i andra län ha en näringslivsexpert. Länsstyrelsen har fått behålla vissa medel för denna uppgift. Det är inte särskilt tydligt i kraven från den centrala nivån, vilka resultat länsstyrelsen skall åstadkomma med de resurser den fått behålla. I regleringsbrevet för 2000 avseende länsstyrelserna finns för försökslänen endast ett verksamhetsmål inom området regionalpolitik och regional näringspolitik. Målet är följande: "För länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands län gäller att de i sin regionala projektverksamhet särskilt skall beakta projekt som innebär samarbete över länsgräns."

I intervjuer med regionala intressenter framstår länsstyrelsens roll på näringslivsområdet som otydlig. Vidare framhåller de centrala in-

tressenterna, att länsstyrelserna i de tre försökslänen ännu inte har hittat sin nya roll i regionalpolitik och regional näringspolitik. De har svårt att hitta en struktur på arbetet. Intervjuszvaren tyder för övrigt på en osäkerhet även på central nivå om vilken roll länsstyrelsen i försökslänen har på näringslivsområdet.

Mot denna bakgrund är en slutsats i utvärderingsrapporten att länsstyrelsens roll i näringslivsfrågor behöver preciseras. Enligt tidigare nämnda förslag i rapporten skulle länsstyrelsen få en utpräglad uppföljningsroll inom näringslivsområdet. I denna uppgift ingår att fortlöpande följa utvecklingen i länet, det regionala utvecklingsarbetet och de regionala näringspolitiska insatserna.

I en del intervjuer har ifrågasatts om länsstyrelsen behöver en länsexpert inom näringslivsområdet. Utvärderaren anser dock att det behövs en expert som kan företräda den näringspolitiska aspekten i det interna arbetet inom länsstyrelsen dels i ett samspel med andra sakområden, dels genom att förse ledningen med underlag. Länsstyrelsen är statens tvärssektoriella förvaltningsmyndighet på regional nivå. Den har ett mycket brett ansvarsområde som har beröringspunkter med stora delar av samhällslivet. Här vägs olika aspekter samman till en statlig helhetsbedömning i en rad olika frågor. Med den tyngd som tillväxtfrågorna har, när olika samhällsinsatser skall bedömas, skulle det enligt utvärderaren vara en brist om den aspekten saknades helt i den breda tvärssektoriella kompetens som länsstyrelsen besitter.

Silenstam anser i sin utvärderingsrapport också, att länsstyrelsen behöver vara företräd på hög nivå i det näringspolitiska och regionalpolitiska samarbetet i länet. Här sker en mycket bred, sektorsövergripande samverkan mellan olika aktörer med självstyrelseorganet som sammanhållande. Ett aktuellt exempel är arbetet med tillväxtavtalet. Det skulle inte vara bra för länsstyrelsens möjligheter att fungera som statligt tvärssektoriellt organ, om länsstyrelsen inte företräddes på ganska hög nivå i detta arbete och höll sig väl informerad om vad som sker på det här området i länet. Om länsstyrelsen avskärmades från detta arbete, skulle det enligt utvärderingen finnas risk för att länsstyrelsens ställningstaganden inte blir tillräckligt allsidiga och tillräckligt präglade av en helhetssyn.

Dessutom har länsstyrelsen mycket att bidra med i detta sammanhang med den kompetens länsstyrelsen har inom flera viktiga samhällsområden av betydelse för tillväxt och sysselsättning. Det finns behov av en kontaktperson på länsstyrelsen som deltar på länets "arena" för sektorsövergripande näringspolitiskt samarbete och som tar med sig synpunkter från andra delar av länsstyrelsen såsom miljö, jämställdhet, integration m.m. För aktörerna på denna arena blir den näringspolitiska experten en ingång i länsstyrelsen i de fall inte länsstyrelsens ledning



behöver kontaktas. Med hänsyn till dessa omständigheter blir slutsatsen i utvärderingen att länsstyrelsen behöver en näringspolitisk expert.

### **Arbetsmarknadspolitik**

Arbetsmarknadspolitikerna utgör en viktig del i den regionala näringspolitiken. Genom sin koppling till den ekonomiska politiken har arbetsmarknadspolitikerna länge betraktats som ett statligt ansvar. Det har ansetts nödvändigt att insatserna planeras i ett nationellt perspektiv för att tillgodose behovet av arbetskraft och se till att arbetslösa får arbete. Det ställer krav på rörlighet hos arbetskraften. En väl fungerande arbetsmarknad har ansetts kräva en nationell politik.

Arbetsmarknadspolitikerna tas upp i utvärderingens intervjuer. Överlag omvittnas att det är ett gott samarbete mellan länsarbetsnämnden och självstyrelseorganet. I intervjuerna har inte framförts några önskemål om ändrad arbetsfördelning mellan de båda organen. I några intervjuer har framkommit att i samband med arbetet med tillväxtavtalet har de arbetsmarknadspolitiska medlen upplevts som "låsta" och inte tillgängliga. Samtidigt har det från länsarbetsnämndshåll framhållits, att de centrala direktiven på senare tid alltmera inriktats på den arbetsmarknadspolitiska kärnverksamheten att skaffa fram arbetskraft och ge arbetslösa jobb. Det har minskat länsarbetsnämndens möjligheter att medverka i regionalpolitiska projekt.

Inom arbetsmarknadspolitikerna finns s.k. otraditionella medel. Användningen av dessa medel bör enligt utvärderingen närmare undersökas. Inom arbetsmarknadspolitikerna finns mycket konkreta mål som har lagts fast av statsmakterna. Om de otraditionella medlen till en del används till olika projekt för att allmänt främja näringslivs- och sysselsättningsutvecklingen med ungefär samma målsättning som de regionala utvecklingsmedlen och inte för att uppfylla de nationella arbetsmarknadspolitiska målen, bör det utredas om denna del kan överföras från länsarbetsnämnden till självstyrelseorganet.

Det har inte i intervjuerna framförts några önskemål om att ändra samspelet och relationen mellan länsstyrelsen och länsarbetsnämnden. Inga röster har höjts för att inordna länsarbetsnämnden i länsstyrelsen, framhålls i rapporten.

## 6.6.3 Kommunikationer och utbildning

### **Kommunikationer**

Enligt utvärderingsrapporten är berörda aktörer i huvudsak nöjda med hur arbetet med den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen fungerar i det pågående försöket. De regionala intressenterna är positiva till hur länsstyrelsen fungerar i sin nya roll. Länsstyrelserollen har i alla tre länen blivit ganska tydlig liksom ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet. Självstyrelseorganet har tagit över frågor om investeringsplanering och länsstyrelsen har ansvar för miljö- och planfrågor, frågor om katastrofberedskap m.m.

Det framkommer heller inte några erinringar mot försöksmodellen bland de centrala intressenterna. I utvärderingen dras slutsatsen att nuvarande roll- och uppgiftsfördelning fungerar bra på kommunikationsområdet. Länsstyrelsen fick behålla kommunikationsexperten, trots att ansvaret för investeringsplaneringen överfördes till självstyrelseorganet. Med detta följer en viss risk för dubbelarbete. Behovet av en expert betonas av flera intervjuade, medan andra tycker expertens roll är oklar efter överföringen av planeringsansvaret till självstyrelseorganet. Expertens roll varierar mellan länen.

Enligt utvärderingen kan det finnas skäl att behålla en expert/kontaktperson i kommunikationsplanering inom länsstyrelsen, åtminstone i län med stor infrastrukturproblematik. Experten/kontaktpersonen kan fungera som en brygga mellan den tvärsektoriella myndigheten länsstyrelsen och dess många olika enheter å ena sidan och aktörerna inom kommunikationsområdet å den andra.

### **Utbildning**

I kommunikationsfrågor har länsstyrelsen liksom självstyrelseorganet ett tydligt mandat. Inom utbildningsområdet är situationen helt annorlunda. På detta område har den regionala nivån en mycket blygsam roll i Sverige. Utbildningsfrågor tas inte upp i riksdagsbeslutet om försöksverksamheten.

Kommunikationer och utbildning anses ofta vara de samhällsområden som har störst betydelse för den regionala utvecklingen. Länsstyrelserna har i olika grad samverkat med i första hand universitet och högskolor inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet. I försöket får denna uppgift anses ha övergått till självstyrelseorganet, enligt utvärderingsrapporten. Av intervjuerna framgår att så är fallet i Kalmar

län. Där har självstyrelseorganet ett utvecklat samarbete med högskolan och rollfördelningen gentemot länsstyrelsen är tydlig. Rapporten ger inte någon klar bild av ansvarsfördelningen i de andra två länen. Utbildningsfrågorna får dock stort utrymme i de regionala utvecklingsprogrammen i alla tre länen.

I utvärderingsrapporten framhålls, att om länsstyrelsen skulle ha kontakten med universitet och högskolor i regionala utvecklingsfrågor med hänvisning till att de är statliga organ, skulle ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet bli oklar.

#### 6.6.4 Miljö och hållbar samhällsplanering

##### **Fysisk samhällsplanering**

Det finns klara beröringspunkter mellan fysisk samhällsplanering och regionalt utvecklingsarbete. Med EU:s gemenskapsinitiativ Interreg har det skapats möjligheter för regioner och lokala organ att delta i gränsöverskridande samverkansprojekt mellan fysisk planering och regional utveckling. För Sveriges del har samarbete påbörjats inom dels Nord-sjöområdet dels Östersjöområdet.

EU stimulerar till ett ökat samspel mellan regionala utvecklingsstrategier och fysisk samhällsplanering. EU:s regeringar har godkänt ESDP (European Spatial Development Perspective) som ett referensdokument för samhällsplaneringen inom EU. ESDP innebär ett vidgat planeringsperspektiv med krav på ökad dialog mellan stat och kommun och mellan alla aktörer som sysslar med fysisk planering, miljö, regionalt utvecklingsarbete och kommunikationer. Enligt centrala intressenter kan samverkan i linje med tankegångarna i ESDP bli en förnyelsekraft i den kommunala översiktsplaneringen.

Som framgår av utvärderingsrapporten har självstyrelseorganen i Kalmar och Västra Götaland inte tagit upp frågor inom fysisk samhällsplanering. Region Skåne däremot har en förvaltning – Planering och Miljö – som har resurser för fysisk samhällsplanering, kommunikationsplanering och miljö. Region Skåne genomför en planeringsdialog med kommunerna med sikte på att de regionala frågorna skall uppmärksammas i ett tidigt skede i kommunernas översiktsplanering. Dialogen handlar om översiktsplanering, markanvändnings-, bebyggelse- och miljöfrågor som berör mer än en kommun. Den är ett led i arbetet med att finna gemensamma strategier för Skånes utveckling i linje med tankegångarna i ESDP.

Enligt centrala intressenter är effekterna av Region Skånes arbete inom området fysisk samhällsplanering än så länge begränsade. Det anses dock möjligt att det kommer att bli förändringar framöver. Intervjuerna med regionala intressenter antyder att arbetsfördelningen mellan länsstyrelsen och Region Skåne inte är helt klar för utomstående. I Silenstams utvärdering framhålls att länsstyrelsens roll som samordnare av statliga intressen är tydlig. Samtidigt finns det en stor potential för ökad samverkan inom den politiska sfären i ett län, eftersom planfrågorna är en kommunal angelägenhet och behovet av ökad samverkan över kommungränser inom samhällsplaneringen är mycket stort. Därför behöver nya former för samarbete utvecklas. Det sker lämpligen successivt i en process utan att samarbetet formaliseras alltför mycket. I en sådan process kan ansvarsfördelningen gentemot länsstyrelsen i någon mån bli otydlig, eftersom länsstyrelsen har ansvar för att stödja mellankommunalt samarbete.

### **Miljö**

Riksdagsbeslutet om försöksverksamheten innebär ingen förändring i länsstyrelsens uppgifter på miljöområdet. Även självstyrelseorganet är engagerat i miljöfrågor, eftersom dessa frågor spelar stor roll i den regionala utvecklingsstrategin.

De centrala intressenterna understryker mycket kraftigt vikten av att integrera miljöaspekterna i det regionala utvecklingsarbetet. Självstyrelseorganet ses som en mycket viktig aktör på miljöområdet.

Samtidigt understryker de intervjuade på den centrala nivån att uppgiften att regionalisera de nationella miljömålen åligger länsstyrelsen. Det innebär att det är länsstyrelsen som har samordningsuppgiften i länet när det gäller övergripande miljöstrategiarbete. Det skulle bli dubbelarbete om två länsövergripande miljöstrategiarbeten pågick parallellt, ett under ledning av länsstyrelsen och ett annat under ledning av självstyrelseorganet. De intervjuade understryker i stället vikten av ett nära samarbete mellan de båda organen. Det anses angeläget att de i varje försökslän tillsammans utvecklar bästa möjliga samverkansformer sinsemellan.

Det miljöstrategiska arbetet är nära kopplat till de nationella miljö kvalitetsmålen och till uppföljningen, miljöövervakningen och kunskapsinsamlingen. Efter beslutet om miljöbalken kommer det att bli allt närmare koppling mellan miljö mål och lagtillämpning. Därför anser de intervjuade att det statliga länsorganet måste vara sammanhållande i det miljöstrategiska arbetet.

Samtidigt betonar de vikten av att självstyrelseorganet, såsom samordningsansvarig för det regionala utvecklingsarbetet, blir så delaktigt som möjligt i miljöstrategiarbetet. Självstyrelseorganet skall omsätta miljökraven på sina områden. Det behöver ha tillräckligt med kompetens och resurser för att kunna väga in miljöaspekter i alla planer och beslut. Vidare kan självstyrelseorganet medverka till att få gehör för miljöfrågor i länet. Det kan påverka attityder och få människor att förstå betydelsen av en hållbar utveckling. Därför är självstyrelseorganets engagemang i miljöfrågor mycket viktigt. De intervjuade på central nivå hoppas på att organet skall bidra till ökad förankring av miljöfrågorna i den politiska sfären i länet.

De regionala intressenternas synpunkter varierar mellan länen. I Kalmar län anses ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet vara tydlig. Självstyrelseorganet har begränsade resurser i miljöfrågor. Det är länsstyrelsen som svarar för kompetensen på regional nivå och den tas tillvara i ett samspel mellan de båda organen.

I Skåne är enligt intervjuerna ansvarsfördelningen mellan självstyrelseorganet och länsstyrelse ännu inte klarlagd. En del av de intervjuade talar om tendenser till revirbevakning. Region Skåne har en särskild miljönämnd och, som tidigare nämnts, en förvaltning för planering och miljö. I uppgifterna ingår att genomföra den ovan nämnda planeringsdialogen med kommunerna, att utveckla och samordna regionala miljöfrågor och att medverka i utvecklingen av Skånes natur- och landskapsvård. Ambitionen är att inspirera kommuner och näringsliv att verka för god miljö och ekologisk omställning. Region Skåne kommer att delta i länsstyrelsens arbete med att regionalisera de nationella miljömålen och har möjlighet att få miljömålen förankrade i en demokratisk process.

I Västra Götaland har självstyrelseorganet verkat under mycket kortare tid än i Skåne. En del av de intervjuade pekar på att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen även här, men gränsdragningsfrågorna har ännu inte uppmärksammats lika mycket som i Skåne. Västra Götalandsregionen har miljönämnd och miljösekretariat. I uppgifterna ingår att utveckla mål och strategier för miljöarbetet, stödja initiativ och sprida information om miljöfrågor och bedriva internationellt miljöarbete. Västra Götalandsregionen leder ett samarbetsprojekt i miljöfrågor mellan regionen, länsstyrelsen och kommunerna kallat Miljösamverkan Västra Götaland. Projektet syftar till att effektivisera miljö- och hälsoskyddsarbetet i länet. Projektet arbetar bl.a. med informations- och tillsynskampanjer och sprider kännedom om lokala initiativ.

Silenstam anser i sin utvärdering att det är för tidigt att dra slutsatser om hur självstyrelseorganets engagemang i miljöfrågor kommer att inverka på länsstyrelserollen. Hittills har inte länsstyrelserollen föränd-

rats. En lämplig arbetsfördelning mellan de båda organen måste successivt utkristalliseras. Enligt utvärderingen finns det inte nu anledning göra några förändringar i ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och självstyrelseorgan. Ytterligare erfarenheter av försöksverksamheten bör avvaktas.

Tills vidare bör de båda organen själva kunna finna former för hur de tillsammans på bästa sätt skall stödja miljöarbetet i länet. Självstyrelseorganet kan medverka med politiska processer, politiskt engagemang och politisk förankring. Den politiska sfärens engagemang är viktigt för att skapa gehör och engagemang hos människor för miljöfrågor.

I kulturmiljöfrågor kvarstår den tidigare arbetsfördelningen mellan länsstyrelse och landsting utan ändringar. Intressenterna är således vana vid ansvarsfördelningen. Centrala intressenter framhåller det angelägna i en nära tvärsektoriell samverkan mellan kulturmiljö, naturvård, fysisk planering och lantbruk. Det är sakområden som nu finns samlade i länsstyrelsen. Från central nivå framhåller man också den starka kopplingen mellan myndighetsutövningen och de statliga medlen inom kulturmiljöområdet. Enligt utvärderingen finns det inte skäl att ändra ansvarsfördelningen på detta område.

Arbetet med lantbruksfrågor i länsstyrelsen domineras av ärendehandläggning och kontroller i samband med EU-stödet till jordbruket. Det finns ett stort samverkansbehov mellan miljövård och lantbruk. Enligt utvärderingen finns inte skäl att ändra ansvarsfördelningen på lantbruksområdet.

### 6.6.5 Landshövdingens roll

I avsnitt 5.4 har landshövdingens roll beskrivits. Landshövdingen är chef för länsstyrelsen, men traditionellt har rollen inneburit något utöver uppgiften att vara myndighetschef. Landshövdingeämbetet ger befattningshavaren en särskild position.

I utvärderingsrapporten analyseras i vilken utsträckning landshövdingens roll har förändrats under försöket. Enligt landshövdingarna själva har den inte förändrats särskilt mycket.

De tre landshövdingarna beskriver enligt rapporten landshövdingeuppdraget ganska likartat. I grova drag kan deras arbete delas in i tre delar:

- 1) Chefskapet för länsstyrelsen
- 2) Landshövdingeuppdraget i vilket ingår dels den representativa rollen dels att främja länets utveckling genom att initiera och samordna insatser

### 3) Centrala uppdrag

Landshövdingarna understryker sambandet mellan den representativa rollen och möjligheterna att göra utvecklingsfrämjande insatser för länet. I de representativa sammanhangen knyts kontakter som är värdefulla i länsutvecklingsarbetet.

Som myndighetschef är landshövdingen berörd av överföringen av uppgifter till självstyrelseorganet. Landshövdingarna anser dock inte att de själva är särskilt starkt berörda av denna förändring.

De tre landshövdingarna anger miljöfrågor, jordbruksfrågor och rättsfrågor som viktiga delar i länsstyrelsens verksamhet. Landshövdingen i Västra Götaland nämner även den regionala näringspolitiken. Landshövdingarna betonar också att tvärssektoriella uppgifter ligger väl till för länsstyrelsen.

I Skåne har de regionalpolitiska utvecklingsmedlen inte spelat särskilt stor roll, eftersom verksamheten har så liten omfattning i detta län. Infrastrukturen har enligt landshövdingen en helt annan betydelse och här spelar länsstyrelsen fortfarande en viktig roll genom sin uppgift i plan- och miljöfrågor m.m. Länsstyrelsens uppgift är att lösa upp knutar och bana väg för infrastrukturinvesteringar som ligger i linje med kraven på en hållbar utveckling. Vidare är lantbruket en viktig näring i Skåne.

I Kalmar län framhåller landshövdingen att länsstyrelsen har ansvar för de i detta län mycket viktiga frågorna om areella näringar, natur- och kulturmiljö. Bland annat har hon engagerat sig för att få med södra Ölands odlingslandskap på världsarvslistan. Hon har stimulerat tvärssektoriellt projektarbete i samverkan med andra aktörer, även internationella.

I Västra Götaland engagerar sig landshövdingen starkt i ett antal stora utvecklingsprojekt av näringspolitisk karaktär. Projekten innebär ett fullföljande av den inriktning som drogs upp före försöket. Satsningarna sker i samverkan med Västra Götalandsregionen. Projekten får genom landshövdingens engagemang stor uppmärksamhet. När det gäller insatserna i samband med krisen i Bengtsfors hade landshövdingen en ledande roll.

I arbetet med utvecklingsprogram och tillväxtavtal har de tre landshövdingarna haft en låg profil. Däremot har de aktivt medverkat i enskilda utvecklingsprojekt och insatser av olika slag för att främja länets utveckling. Det finns här en skillnad mellan landshövdingarna i Kalmar och Skåne å ena sidan och landshövdingen i Västra Götaland å den andra. Projekten och insatserna i Kalmar och Skåne län ligger enligt utvärderingen väl i linje med den nya regionala ansvarsfördelningen, medan insatserna i Västra Götaland görs utifrån den samverkansmodell

som tillämpas i detta län och som innebär en mindre tydlig ansvarsuppdelning mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet.

Landshövdingen är ordförande i länsarbetsnämndens styrelse och i två av de berörda länen även i skogsvårdsstyrelsens styrelse.

De intervjuade i Kalmar och Skåne anser att landshövdingenrollen har förändrats. Skälet är att självstyrelseorganet nu har den ledande rollen i det regionala utvecklingsarbetet. Det är regionorganet och inte längre landshövdingen som samlar länets aktörer kring en gemensam inriktning och strategi, säger man. Man säger också att regionorganet tagit över rollen som länets företrädare i flera sammanhang.

Det bör betonas att de som intervjuats på ett eller annat sätt själva är involverade i det regionala utvecklingsarbetet. De tror inte att allmänhetens uppfattning om landshövdingenrollen har förändrats. De säger också att landshövdingen även i fortsättningen kommer att vara en tung aktör, ”en viktig spelare på arenan”.

I Västra Götaland har försöket pågått hälften så lång tid som i Kalmar och Skåne och under delvis andra förutsättningar genom den samverkansmodell som tillämpas i detta län. Där är den vanliga uppfattningen bland de intervjuade att landshövdingenrollen inte har förändrats särskilt mycket. Några säger att landshövdingenrollen har förändrats formellt men inte reellt. Landshövdingen anses ha en tung roll i näringslivsfrågor och regionala utvecklingsfrågor i länet.

I de tre länen framhåller många av de intervjuade att landshövdingeämbetet utgör en tillgång när det gäller att främja länets utveckling. De konkreta insatserna från landshövdingens sida omnämns positivt. Den tveksamhet som kommer till uttryck i en del intervjuvar grundar sig på en principiell syn. Det finns intervjuade som frågar sig vad landshövdingeämbetets starka symbolvärde betyder för självstyrelseorganets möjligheter att etablera sig som ledande aktör i den regionala utvecklingen och som länets främsta företrädare.

Landshövdingen anlitas i en mängd olika sammanhang och får därmed ett väl utvecklat kontaktnät. Det informella samarbetet i olika nätverk underlättas av landshövdingeämbetets symbolvärde och landshövdingens unika position i samspelet mellan central, regional och lokal nivå. Nätverksarbetet har en nära koppling till den representativa rollen. En landshövding blir inbjuden till möten med inflytelserika personer, blir välinformerad om olika delar av samhällslivet, deltar i tankeutbyte och diskussioner och tar själv initiativ till sådana möten. Landshövdingen har lätt att få kontakt med nyckelpersoner på den centrala nivån.

Landshövdingen har av tradition haft en mycket fri roll när det gäller att lyssna av behov och synpunkter i länet, samla upp och föra vidare idéer, förmedla kontakter och ta initiativ. Positionen i skärnings-



punkten mellan statsmakterna och länets invånare ger goda möjligheter att påverka händelseutvecklingen inom olika delar av samhällslivet (se vidare Peter Ehns rapport till kommittén, SOU 1998:168). Det samlade intrycket av intervjuerna ger inte vid handen att detta förhållande har ändrats på något avgörande sätt hittills under försöket.

I utvärderingen framhålls att intervju svaren tyder på att både förändringen av länsstyrelserollen och förändringen av landshövdingens roll är processer som tar ganska lång tid. Svaren tyder också på att förändringen i landshövdingens roll går väsentligt långsammare än förändringen i länsstyrelsens roll. Det tar tid innan de gängse förväntningarna på landshövdingen förändras. Det gäller såväl inom länet som på den centrala nivån. Det tar också tid innan ledande företrädare för självstyrelseorganen reellt går in i en kraftfull, samlande roll i länet. I utvärderingen understryks att en otydlig ansvarsfördelning mellan landshövdingen och självstyrelseorganet förlänger processen.

Som tidigare nämnts ingår det i länsstyrelsens uppgifter att följa den regionala utvecklingen och följa upp de regionala utvecklingsinsatserna. Enligt utvärderingsrapporten har detta uppföljningsarbete ännu inte funnit sina former. I utvärderingen framhålls att regeringens behov av uppföljning kan komma att öka, när de regionala självstyrelseorganen har utvecklat sin verksamhet och börjar agera mera kraftfullt i den regionala utvecklingsrollen. En ny landshövdingens roll skulle kunna ge denna uppföljning nödvändig tyngd och medverka till att det nationella perspektivet tillförs det regionala arbetet. Rollen skulle enligt utvärderingen underlättas om landshövdingen fick tydliga uppdrag av regeringen. Det kan vara permanenta eller tillfälliga uppdrag antingen till alla landshövdingar i försökslänen eller till en eller flera landshövdingar. Regeringen har genom åren ofta anlitat landshövdingarna för centrala uppdrag i kommittéer m.m. och ibland också för särskilda regionala uppdrag. Systemet med särskilda regionala uppdrag skulle kunna utvecklas. Om landshövdingen agerar dels utifrån myndigheten länsstyrelsens ansvarsområde dels utifrån tydliga regeringsuppdrag, minskar enligt utvärderingen risken för att ansvarsfördelningen mellan landshövdingen och ledande företrädare för självstyrelseorganet blir otydlig.

Regeringsuppdragen kan ha olika karaktär. Det kan vara uppdrag som regeringens förhandlare, problemlösare, utvärderare m.m. Medel ställs till landshövdingens förfogande för genomförande av uppdragen, t.ex. medel för köp av tjänster för utvärdering.

Landshövdingen skulle vid genomförandet av uppdragen arbeta i nära kontakt med Regeringskansliet. Därigenom skulle hon eller han bli väl förtrogen med de nationella intentionerna, komma närmare dessa intentioner och identifiera sig mera med dem. Landshövdingen skulle få en tydligare roll som regeringens företrädare. I utvärderingen före-

slås att förutsättningarna för en sådan landshövdingroll närmare utreds.

### 6.6.6. Länsstyrelsens styrelse

I försökslänen prövas en mer renodlad statlig roll för länsstyrelsen. Som ett led i renodlingen avskaffades länsstyrelsens styrelse. I andra län utser landstinget ledamöterna i länsstyrelsens styrelse. Landshövdingen är ordförande.

Enligt utvärderingsrapporten tyder intervjuerna med politiker i de tre försökslänen på att länsstyrelsens lekmannastyrelse inte har betraktats som ett viktigt beslutsorgan bland berörda politiker. Styrelsen hade en otydlig roll, säger man. Intervjuade politiker är samstämmiga i sin bedömning. Enligt politikerna finns det inte några större nackdelar med att styrelsen är avskaffad

Enligt intervjusvaren upplevde sig inte styrelseledamöterna ha något större inflytande över beslut om den regionala utvecklingen. De intervjuade politikerna framhåller att styrelseledamöterna kom in på ett sent stadium i beslutsprocessen. Ofta var det i realiteten fråga om en avstämning eller avrapportering, säger man. Även om vissa beslut fattades av styrelsen, säger många att styrelsen till stor del fungerade som informationsorgan.

I utvärderingen påpekas att man får utgå ifrån att beslut fattades i länsstyrelsens styrelse i de tre länen. Intervjuerna återspeglar dock, menar han, vilket begränsat inflytande över beslutsfattandet som många styrelseledamöter upplevde sig ha.

Landshövdingarna i de tre länen ser både för- och nackdelar med den styrelse de hade tidigare. Någon entydig uppfattning om att den behöver återinföras finns inte.

Enligt utvärderingen är avskaffandet av länsstyrelsens styrelse ett viktigt led i renodlingen av länsstyrelsens roll. Sammantaget visar enligt utvärderingen erfarenheterna från de tre försökslänen att det inte finns skäl att återinföra styrelsen.

Vid länsstyrelsen i Kalmar finns ett råd inrättat, Landshövdingens råd. Det består av politiker från olika delar av länet, verksamma i riksdagen eller kommunerna, och sammanträder en gång i kvartalet. Som framgår av namnet är rådet inte beslutande utan rådgivande. Syftet med rådet är att förankra länsstyrelsens arbete i länet. Länsstyrelsens ledning anser rådet vara ett värdefullt stöd i arbetet.

### 6.6.7 Slutsatser

Silenstams utvärderingsrapport ger vid handen att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet har varit otydlig. Enligt propositionen om försöksverksamheten (prop. 1996/97:36) skall länsstyrelsens roll i försökslänerna renodlas så att länsstyrelsen mera tydligt framstår som regeringens och inte länets företrädare. Denna renodling har genom den otydliga ansvarsfördelningen fördröjts. Förändringen av länsstyrelsens roll är en process som tar tid. Det gäller särskilt landshövdingens roll. En otydlig ansvarsfördelning förlänger processen.

Otydligheten gäller i första hand regionalpolitik och regional näringspolitik. Utvärderingen tyder på att länsstyrelsen kan fortsätta att spela en övergripande roll, även efter det att det regionala utvecklingsansvaret har överförts till självstyrelseorganet. Därigenom finns det risk för att självstyrelseorganets samordningsroll och ledande roll blir otydlig.

För att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet skall bli så klar som möjligt, bör länsstyrelsens uppgifter i regionala utvecklingsfrågor avgränsas på ett tydligare sätt. Man bör skilja på samordningsansvar, genomförandeansvar och uppföljningsansvar. Länsstyrelsen bör inte ha någon samordnande roll i regionala utvecklingsfrågor. Det bör göras tydligt att länsstyrelsen medverkar i det regionala utvecklingsarbetet som en aktör bland många. Beslut om fördelning av de regionalpolitiska utvecklingsmedlen bör helt och hållet ankomma på självstyrelseorganet. Länsstyrelsen har ett genomförandeansvar inom de sakområden som länsstyrelsen fortfarande har ansvar för, t.ex. miljö, fysisk planering och lantbruk. Länsstyrelsen bör dock inte ha något genomförandeansvar i näringslivsfrågor. Däremot har länsstyrelsen fortfarande en uppföljningsroll inom regionalpolitik och regional näringspolitik.

Utvärderingen visar att roll- och uppgiftsfördelningen inom kommunikationsområdet är ganska tydlig och ligger i linje med de centrala intentionerna.

Inom miljöområdet har länsstyrelsen kvar sina uppgifter, samtidigt som självstyrelseorganet har en viktig roll att spela. Det har lett till att rollfördelningen delvis upplevs som otydlig. Utvärderaren föreslår inga förändringar för närvarande utan vill avvakta ytterligare erfarenheter av försöket. Inom fysisk samhällsplanering har länsstyrelsen en tydlig statlig roll, men det finns ett stort behov av mellankommunal samverkan i nya former.

Landshövdingen har starka traditioner och rymmer stora möjligheter att påverka samhällsutvecklingen i ett län. Landshövdingen har

en fortsatt ledande roll i länet. Hur landshövdingenrollen utövas har stor betydelse för hur tydlig självstyrelseorganets ledande roll i det regionala utvecklingsarbetet blir. Det tar tid innan landshövdingen genomgående får en tydlig roll som regeringens företrädare. Enligt utvärderaren skulle rollen bli tydligare om landshövdingen i ökad utsträckning fick särskilda regeringsuppdrag i länet.

Länsstyrelsens styrelse har avskaffats under försöket. Enligt utvärderingsrapporten finns inte skäl att återinföra den.

Det bör utredas om en del av de s.k. otraditionella medlen inom arbetsmarknadspolitiken kan överföras från länsarbetsnämnden till självstyrelseorganet. Inga önskemål har framförts om att inordna länsarbetsnämnden i länsstyrelsen.

## 6.7 En sammanvägd bedömning

### 6.7.1 Inledning

I enlighet med sitt uppdrag har kommittén strävat efter att genomföra en ”allsidig utvärdering av försöksverksamheten” (dir. 1997:80). Vår utgångspunkt har därvidlag varit att betrakta utvärderingsuppdraget ur ett processperspektiv. Den konkreta innebörden av detta är att i flertalet av de utvärderingsuppdrag som kommittén initierat har ambitionen varit att kontinuerligt studera förändringsprocesser, snarare än att göra efterhandsanalyser vid ett givet slutdatum. Det har då också funnits en stor öppenhet och beredskap att följa även oförutsedda händelser och utvecklingsdrag.

Ambitionen att följa försöksverksamheten utifrån ett processperspektiv försvåras emellertid av den begränsade tid som har stått till kommitténs förfogande. Förutsättningarna att genomföra en allsidig utvärdering är därmed begränsade. Exempelvis har det på grund av tidsfaktorn inte varit möjligt att utvärdera sambandet mellan regional utveckling och hälso- och sjukvårdsfrågorna, bland annat med avseende på för- och nackdelar med att ansvaret för hälso- och sjukvården ligger inom respektive utom det regionala självstyrelseorganet. Slutsatser och resultat som kan dras av de utvärderingar som kommittén initierat är därför till sin karaktär preliminära. Några definitiva svar på de frågor som ställs står inte att finna.

Kommittén har således valt att betrakta försöksverksamheten ur ett processperspektiv. Denna syn på försöken som en process, en kontinuerlig utveckling, snarare än något i tiden och geografiskt tydligt avgrän-

sat, har också betydelse för kommitténs ställningstaganden i olika avseenden, bland annat när det gäller huruvida försöken skall avbrytas eller fortsätta och synen på de s.k. frivilligförsöken. Vi återkommer till detta i kapitel 8.

## 6.7.2 Försöksverksamheten

### **Kort tid för försöksverksamheten ...**

En första slutsats som kan dras av utvärderingarna har redan antytts. Det är inte enbart för kommitténs utvärderingsverksamhet som tiden har varit begränsad; själva försöken har pågått under en begränsad tid. Den förändrade ansvarsfördelningen trädde i kraft den 1 juli 1997. Västra Götalandsregionen påbörjade emellertid formellt sin försöksverksamhet så sent som den 1 januari år 1999 och Region Skåne började sin verksamhet vid samma tidpunkt; från 1 juli 1997 till 31 december 1998 bedrevs verksamheten i Skåne i regionförbundsform.

En följd av att försöksverksamheten har pågått så pass begränsad tid är naturligtvis att förändringarna också är begränsade. En annan följd är att de förändringar som ändå har genomförts ännu bara i begränsad utsträckning har haft någon faktisk påverkan på demokrati och samordning på den regionala nivån.

Iakttagelsen att försöksverksamheten ännu har pågått allt för kort tid för att några tydliga resultat skall kunna utläsas leder kommittén till slutsatsen att försöken bör förlängas. Förslaget redovisas i avsnitt 8.1.

### **... och begränsad handlingsfrihet**

När det gäller det regionala utvecklingsansvaret bör tilläggas att utvärderingarna också visar 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. Det finns vidare vissa oklarheter när det gäller ansvarsfördelningen som har verkat i samma riktning. Kommittén återkommer till ansvarsfördelningen längre fram i detta avsnitt.

### **Huvudintrycket av försöksverksamheten ändå positivt**

Utvärderingarna visar att trots den begränsade tiden som försöken har pågått och trots begränsningar i handlingsfriheten har ändå en hel del initiativ tagits och vissa resultat uppnåtts. Kommitténs huvudintryck av utvärderingarna är att det som har hänt sedan självstyrelseorganen tog över det regionala utvecklingsansvaret till övervägande del är positivt för den regionala utvecklingen.

### **Försöksverksamheten har påverkat den regionala demokratiska diskussionen**

Enligt utvärderingen har det, som en följd av försöksverksamheten, utvecklats en delvis nydanande diskussion om demokratins innebörd och betydelse utöver det snävare regionala perspektivet. Diskussioner om bland annat politikerrollen, partnerskapens risker och förtjänster i demokratiskt hänseende samt den demokratiska betydelsen av s.k. offentliga rum, utgör exempel på intressanta diskussionsteman som har fått näring av den regionala försöksverksamheten. Försöksverksamheten har således bidragit till en diskussion, men några konkreta resultat av den diskussionen står dock ännu inte att finna. Kommittén ser ändå positivt på att en demokratisk diskussion har växt fram och menar att diskussionen i sig utgör ett viktigt inslag i försöksverksamheten.

### **För- och nackdelar med de två demokratimodellerna**

En central demokratifråga, där försöksverksamheten bidrar med ett intressant och viktigt erfarenhetsunderlag, gäller demokratiska problem och möjligheter 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. Det går knappast att säga att den ena modellen är mer demokratisk än den andra, utan demokrativärdet i respektive modell bestäms av de normer som man utgår ifrån. Kommittén delar denna bedömning.

En slutsats som dras i utvärderingen är att försöksregionerna har varit väl medvetna om för- respektive nackdelarna i de två modellerna. Regionförbundet i Kalmar län har till exempel byggt in garantier för småpartiernas representation. Vidare har partierna både i Region Skåne och Västra Götalandsregionen tagit hänsyn till behovet av att åstadkomma en rättvis geografisk representation i regionens beslutande och verkställande organ.

### **Demokratiska institutionernas arbetssätt har påverkats positivt ...**

En iakttagelse som görs är att försöksverksamheten på vissa områden i viss omfattning har visat på nydanande demokratiska arbetssätt. För det första har de regionala självstyrelseorganen utvecklat en rad verksamheter med syftet att få igång direktdemokratiska aktiviteter i det regionala utvecklingsarbetet. Genom exempelvis ungdomsparlament, IT-projekt och studiesatsningar har man försökt att få till stånd en dialog med medborgarna. Det är visserligen för tidigt att bedöma resultaten av dessa försök, men kommittén ser självfallet positivt på den relativt höga ambitionsnivån i försöken.

Även de politiska partierna har försökt att på ett nytt sätt lyfta fram de regionala frågorna i dialogen med medborgarna. Vissa organisationsförändringar har också genomförts för att göra partiorganisationerna bättre anpassade till den nya situationen. Det är dock ännu så länge inte frågan om några genomgripande förändringar av de regionala partiorganisationerna.

### **... men fortfarande huvudsakligen en verksamhet för en begränsad grupp**

Utvärderingarna visar också att medborgarnas intresse, engagemang och kunskaper om regionala frågor är förhållandevis små. Trots att de ledande aktörerna har höga ambitioner utgör försöksverksamheten ännu en politisk verksamhet för en begränsad grupp politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare. Partiorganisationerna har hittills endast i begränsad utsträckning aktiverat sig i den konkreta utvecklingspolitiken, t.ex. i arbetet med utvecklingsstrategier och tillväxtavtal.

Detta gäller också för de allt mer omfattande internationella åtagandena som är kopplade till det regionala utvecklingsarbetet. Endast marginellt har de politiska partiernas läns- respektive distriktsorganisationer aktiverats när det gäller regionernas internationella kontaktutbyte.

Kommittén menar att det fortsättningsvis är av största vikt att försöksverksamheten skapar ett större medborgerligt engagemang. Det är också viktigt att de politiska partierna internt får ett bredare deltagande i verksamheten. Kommittén är samtidigt medveten om att försöken har pågått i en begränsad tid och att regionala utvecklingsfrågor inte på samma självklara sätt som vissa andra politikområden frammanar ett medborgarengagemang.

### **... och jämställdheten på undantag**

Av utvärderingen framgår att den regionala utvecklingspolitiken i försökslänerna 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.

Kommittén menar att det är viktigt att jämställdheten fortsättningsvis lyfts fram också i det konkreta regionala utvecklingsarbetet. Jämställdheten utgör en viktig komponent i försökens huvudsyfte, nämligen att åstadkomma en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret. I kapitel 8 förslår kommittén därför att ansvaret för regional projektverksamhet i fråga om jämställdhet förs över från länsstyrelsen till självstyrelseorganet.

### **Bra relationer med kommunerna, och mellan kommunerna**

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

Självstyrelseorganens förmåga att samla kommunerna i en gemensam utvecklingspolitik bedöms som goda, även om relationen mellan självstyrelseorgan och kommuner är känslig och kräver en kontinuerlig dialog för att utvecklas på ett positivt sätt, enligt utvärderingen. Kommittén ställer sig bakom denna bedömning.

### **Mediernas roll problematisk**

Utvärderingen visar vidare att medierna självfallet har en mycket viktig, men också problematisk roll, när det gäller den allmänna bild som ges av försöksverksamheten. Analyserna visar en mediesituation präglad av en lokalt förankrad dagspressbevakning och av att de regionala medierna, främst radio och TV, inte räcker till för att skapa ett regionalt offentligt rum. Det är sjukvårdsfrågorna som har dominerat stort i medierna; de regionala utvecklingsfrågorna har jämförelsevis fått mycket begränsad uppmärksamhet.

Situationen har dock förbättrats efterhand, t.ex. har fler journalister kommit att ägna mer tid åt regionbevakning under senare år.



Kommittén delar utvärderingens bedömning av mediasituationen i försökslänen och konstaterar att mediernas bevakning av de regionala utvecklingsfrågorna är av största betydelse för den regionala demokratiens utveckling och för att skapa ett medborgerligt engagemang för utvecklingsfrågorna.

### **Lyckad samordning av det regionala utvecklingsarbetet**

Arbetet med framtagandet av regionala utvecklingsstrategier har fungerat som en grund för den regionala samordningen av resurser och programinsatser i det regionala utvecklingsarbetet, visar utvärderingarna. Mycket arbete har lagts ner 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 försöksverksamheten, 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 försökslänen bedrivit en omfattande och kontinuerligt ökande aktivitet när det gäller internationella aktiviteter som 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.

Kommittén delar utvärderingens positiva syn på hur självstyrelseorganen har lyckats med samordningen av det regionala utvecklingsarbetet. Vi lägger också i kapitel 8 (avsnitt 8.2) vissa förslag ägnade att underlätta samordningen genom att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen (se 6.7.3 nedan).

### **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 inneburit en stärkt förankring av det regionala utvecklingsarbetet. De medverkande organisationerna anser att de har fått en ny roll och att de har kunnat utveckla sin verksamhet inom den regionala utvecklingspolitiken.

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. Kommittén delar utvärderarens synpunkter när det gäller såväl förtjänster som problem med de regionala partnerskapen. Det bör dock framhållas att arbetet i partnerskap inte är unikt för försökslänen; samtliga län deltar exempelvis i tillväxtavtalsarbetet. Otydlighet i beslutsordningen är därmed, enligt kommitténs mening, ett generellt problem.

### **Blandade erfarenheter för de anställda**

Det framgår av utvärderingen av de anställdas erfarenheter, främst de som flyttat från respektive länsstyrelse till de regionala självstyrelseorganens administration, att de berörda har fått sitt behov av information och anställningstrygghet väl tillgodosedda. Däremot har deras möjligheter till delaktighet varit begränsade, vilket enligt utvärderingen påverkat arbetsinsatserna negativt. Planeringen inför organisationsförändringen har i samtliga försökslän försiggått utan de anställdas medverkan. Kommittén menar att det är viktigt att erfarenheterna från organisationsförändringarna i försökslänen tas tillvara. De anställda utgör den viktigaste resursen i varje organisation och deras delaktighet är av största betydelse.

### **Den nationella politiken inte hotad**

Den sammantagna bilden som ges i de uppföljningar, analyser och utvärderingar som har gjorts av den nationella politikens genomslag inom försöksverksamhetens verksamhetsområden är att ingenting talar för att den nationella politiken skulle vara hotad i detta avseende. Kommittén delar denna bedömning.

### 6.7.3 Ansvarsfördelningen i försökslänen

#### **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 överförts till självstyrelseorganen. Det finns därigenom, enligt utvärderingen, en risk för att självstyrelseorganens samordningsroll och ledande roll blir otydlig. Förändringen av länsstyrelsens roll är en process som tar tid. Om ansvarsfördelningen är otydlig förlängs denna process. Kommittén delar denna bedömning.

#### **... särskilt när det gäller regionalpolitik och regional näringspolitik ...**

Otydligheten i ansvarsfördelning gäller i första hand regionalpolitik och regional näringspolitik. Enligt utvärderingen bör länsstyrelsens uppgifter i regionala utvecklingsfrågor avgränsas på ett tydligare sätt. Man bör skilja på samordningsansvar, genomförandeansvar och uppföljningsansvar. Det är enbart självstyrelseorganet som bör ha något samordningsansvar i regionala utvecklingsfrågor. Länsstyrelsen bör inte ha någon sådan roll, enligt utvärderingen. Självstyrelseorganet bör därmed som samordnare fatta alla beslut om fördelning av de regionalpolitiska utvecklingsmedlen.

Enligt utvärderingen bör länsstyrelsens genomförandeansvar avgränsas till de sakområden som man 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.

Kommittén ställer sig i huvudsak bakom utvärderingens bedömningar och rekommendationer i denna del. När det gäller länsstyrelsens uppföljningsroll är dock kommittén av en annan mening. Uppföljning och utvärdering på den regionala nivån har studerats särskilt. Vi återkommer till den frågan nedan.

**... men delvis även inom miljöområdet ...**

Även inom miljöområdet har rollfördelningen delvis uppfattats som otydlig. Länsstyrelsen har kvar sina uppgifter inom sakområdet samtidigt som självstyrelseorganet har en viktig roll att spela inom miljöområdet. Utvärderaren föreslår här inga omedelbara förändringar, utan vill att man skall avvakta ytterligare erfarenheter av försöket. Kommittén delar i princip utvärderarens bedömning, men menar att det är möjligt att redan nu göra vissa förändringar i syfte att öka det regionala politiska inflytandet över miljöstrategiarbetet. Vissa förslag med denna inriktning redovisas i avsnitt 8.2.

**... och när det gäller landshövdingens roll**

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 självstyrelseorganet. Kommittén delar utvärderarens slutsatser när det gäller behovet av en tydligare ansvarsfördelning. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 8.2.

**Inga skäl återinföra länsstyrelsens styrelse**

Länsstyrelsens styrelse har avskaffats i försökslänen. Enligt utvärderingsrapporten finns det inget skäl att återinföra den. Kommittén delar denna bedömning.

**Ansvarsfördelningen inom arbetsmarknadspolitiken behöver utredas**

Enligt utvärderingen bör det utredas om en del av de s.k. otraditionella medlen inom arbetsmarknadspolitiken kan överföras från länsarbetsnämnd till självstyrelseorgan. Kommittén menar att frågan behöver utredas i ett större sammanhang och återkommer därför i avsnitt 8.2 med ett förslag om en samlad översyn av ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun i fråga om vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder, däribland de s.k. otraditionella medlen.

### **Fördelningen av medel till regionala kulturinstitutioner allt för hårt reglerad**

Kommittén vill här lyfta fram en iakttagelse som gjorts i utvärderingen av den nationella politikens genomslag på regional nivå med avseende på kulturområdet. Av utvärderingen framgår att kulturområdet är föremål för en omfattande statlig detaljreglering, allt för omfattande, enligt kommitténs mening. Vi återkommer i avsnitt 8.2 med vissa förslag angående den regionala ansvarsfördelningen när det gäller fördelningen av medel till regionala kulturinstitutioner i försökslänen.

### **Brister i målformulering, uppföljning och utvärdering**

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

Även i Per Silenstams utvärdering uppmärksammas svagheter i utformningen av de nationella målen, vilka anges som övergripande och allmänt hållna och därför svåra att operationalisera och göra uppföljningsbara. Enligt utvärderingen skulle regeringen behöva ge länsstyrelsen ett väsentligt tydligare uppdrag när det gäller uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet.

Kommittén instämmer i Statskontorets och Silenstams bedömning när det gäller bristerna i målformulering, uppföljning och utvärdering. Vi instämmer också i Statskontorets principiella bedömning att ansvaret för den löpande uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet bör ligga på den part som har det regionala utvecklingsansvaret. Kommittén återkommer med vissa förslag avseende uppföljning och utvärdering i avsnitt 8.2.10.

## 7 Utvärderingen av försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län

### 7.1 Bakgrund

Regionberedningen föreslog i sitt slutbetänkande Regional framtid (SOU 1995:27) att skogsvårdsstyrelsen skulle föras in i länsstyrelseorganisationen. Uppgifter som inte utgjorde myndighetsutövning föreslogs bolagiseras eller läggas över på skogsnäringen. Enligt beredningen fanns det däremot ingen anledning att föreslå att uppgifter fördes över från länsarbetsnämnden till länsstyrelsen eller att hela länsarbetsnämnden integrerades i länsstyrelsen.

Flertalet remissinstanser var kritiska till Regionberedningens förslag om att inordna skogsvårdsstyrelserna i länsstyrelsen. De remissinstanser som yttrat sig beträffande länsarbetsnämndernas organisatoriska hemvist ansåg att de arbetsmarknadspolitiska frågorna borde hanteras av ett självständigt statligt regionalt organ.

I maj 1996 uttryckte dåvarande landshövdingen i Gotlands län Thorsten Andersson i en promemoria till regeringen önskemål om att få genomföra en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning vid länsstyrelsen. Motivet angavs vara en önskan att effektivisera den statliga länsförvaltningen i Gotlands län och motverka en fortsatt regionalisering inom de statliga verken, vilket han menade innebar en risk för en utarmning av kompetens och beslutskraft i de statliga organen i Gotlands län.

I proposition 1996/97:36 föreslog regeringen att en försöksverksamhet skulle genomföras i Gotlands län med vidgad samordnad länsförvaltning innebärande att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen skulle inordnas i länsstyrelsens organisation. Regeringen avsåg att därutöver tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda och pröva förutsättningarna för att inordna länsarbetsnämnderna i länsstyrelserna.

I propositionens allmänna överväganden om utvecklingen av den statliga förvaltningen på regional nivå anfördes bl.a. att de motiv som

legat till grund för länsförvaltningsreformen 1991 alltså var aktuella och utgjorde utgångspunkt för utvecklingen av den statliga regionala förvaltningen. Motiven som då framfördes för den samordnade länsförvaltningen var bl.a. att minska sektoriserings och förbättra den regionala överblicken (s. 33). Det anfördes vidare att det var angeläget att vidareutveckla den samordnade länsförvaltningen så att den fullt ut kunde ta till vara de möjligheter som en sådan modell innebär (s. 34).

Som skäl för förslaget anförde regeringen i motivtexten (s. 60 ff.) bl.a. att en mer samordnad länsförvaltning behövdes för att uppnå en förbättrad statlig samverkan och effektivitet på regional nivå. Regeringen ansåg vidare att länsstyrelsen borde ges en tydlig roll att vara regeringens företrädare i länet och att utvecklingen mot en samordnad länsförvaltning borde fortsätta.

Ett motiv för att integrera länsarbetsnämnden i länsstyrelsens organisation var enligt propositionen att en samordning av de näringspolitiska och arbetsmarknadspolitiska insatserna krävdes för att de skulle få full effekt. En försöksverksamhet i vilken länsarbetsnämnderna inordnades i länsstyrelsens organisation kunde enligt regeringens mening ge värdefulla erfarenheter av hur samspelet mellan olika politikområden av betydelse för sysselsättningen kunde utvecklas och stärkas.

När det gällde skogsvårdsstyrelserna hänvisades till vad som sagts i budgetpropositionen (prop. 1996/97:1) om att regionaliseringen av skogsvårdsstyrelserna borde fullföljas.

Enligt propositionen var det av särskilt värde att förlägga den föreslagna försöksverksamheten till Gotlands län, eftersom försök också med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun föreslogs äga rum i länet under samma tidsperiod. Erfarenheter kunde då vinnas av en mer samlad statlig regional förvaltning i ett län där verksamheten bedrevs med delvis nya förutsättningar. Det var enligt propositionen också med hänsyn till Gotlands särställning som region lämpligt att inordna skogsvårdsstyrelsen i den samordnade länsförvaltningen, trots den allmänna inriktning vad gäller regionaliseringen som regeringen uttalat i annat sammanhang. Försöket föreslogs inledas den 1 januari 1998 och avslutas den 31 december 2002.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen yttrade sig bostadsutskottet (1996/97:BoU3y) till konstitutionsutskottet (KU) och anförde att utskottet inte hade anledning att motsätta sig vad som anförts i propositionen om förutsättningarna för att inordna länsarbetsnämnden i länsstyrelsen. Bostadsutskottet ansåg också att riksdagen inte borde genom ett ställningstagande ge sin syn på beredningen av frågan om förutsättningarna för länsarbetsnämndernas inordnande i länsstyrelserna. Arbetsmarknadsutskottet anförde i sitt yttrande (1996/97:AU5y) till KU att det fanns viss anledning hysa tveksamhet till tanken att inordna

länsarbetsnämnderna i länsstyrelserna, men utskottet ville inte motsätta sig den föreslagna försöksverksamheten. KU (bet. 1996/97:KU4), som avstyrkte en motion (v) i vilken anfördes tveksamhet till förslaget om att inordna länsarbetsnämnderna i länsstyrelserna, ansåg att den föreslagna försöksverksamheten borde komma till stånd och tillstyrkte propositionens förslag i denna del. Mot beslutet reserverade sig representanterna för folkpartiet och vänsterpartiet. Riksdagen följde utskottets hemställan.

Den här aktuella försöksverksamheten regleras i lag (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

I mars 1997 beslöt regeringen om direktiv till en särskild utredare som skulle förbereda och föreslå de åtgärder som krävdes för försöksverksamheten (dir. 1997:53). I maj 1997 förordnades f.d. generaldirektören Claes–Eric Norrbom som särskild utredare. Norrbom lämnade i sin rapport med anledning av uppdraget (In 97/2080/LS) förslag till bl.a. hantering av förvaltningsmedel och sakanslag samt nödvändiga författningsändringar.

Kommittén skall enligt sina direktiv (dir. 1997:80) utvärdera de erfarenheter som uppkommit i samband med försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Kommittén har med anledning av denna uppgift tagit initiativ till tre uppdrag avseende uppföljning och utvärdering av försöket.

Till Statskontoret uppdrog kommittén i november 1997 att följa upp hur berörda regionala organ inom försöksverksamheten anpassat sig till sina nya roller i försökslänen. Studien skulle inriktas mot frågor om organisation, bemanning, ekonomi och verksamhetsprocesser. Den här aktuella, särskilda försöksverksamheten vid länsstyrelsen i Gotlands län ingick i uppgiften. Statskontoret har i en promemoria 1998–03–31 Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland – genomförandet (dnr 439/97–5) samt i rapporten Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning (Statskontoret 1998:19) avrapporterat uppdraget.

Kommittén har vidare uppdragit till f.d. generaldirektör Per Silenstam att dels följa upp försöksverksamheten avseende år 1998, dels lämna förslag till uppläggning av den vidare uppföljningen och utvärderingen. Silenstam har i en promemoria Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland – förslag till utvärdering lämnat sin rapport till kommittén med anledning av uppdraget i januari 1999. Förslag lämnades bl.a. om en särskild forsknings/utredningsinsats i fråga om effekterna av en mindre sektoriserad och mer samordnad länsförvaltning i Gotlands län.



Med anledning av Silenstams rapport uppdrog kommittén i mars 1999 till Center för territoriell utvecklingsplanering (CTUP) vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby att utvärdera försöksverksamheten. Uppdraget har rapporterats till kommittén i tre delar. Den första rapporten, som överlämnades i september 1999, avsåg arbetsprocessen vid framtagandet av regionala tillväxtavtal i Gotlands respektive Blekinge län (Wrenne 1999). Innehållet i denna rapport redovisas i delar i avsnitt 2.9.4 om arbetet med regionala tillväxtavtal. Den andra rapporten, Vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län (Wrenne 2000), överlämnades i januari 2000. Denna rapport avsåg försöksverksamheten i egentlig mening. En slutrapport överlämnades till kommittén i april 2000, Försöksverksamheten i Gotlands län – utgångspunkter, genomförande och effekter (Nilsson & Wrenne 2000).

Härutöver har kommittén inhämtat synpunkter på försöksverksamheten från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) respektive Skogsstyrelsen (SKS) genom en utfrågning av företrädare för de båda myndigheterna vid ett kommittésammanträde den 24 maj 2000.

I den föreliggande framställningen återkommer kommittén till innehållet i de här nämnda rapporterna respektive utfrågningen av representanter för AMS och Skogsstyrelsen.

## 7.2 Utgångspunkter för försöksverksamheten

Som nämnts i det föregående tog dåvarande landshövdingen i Gotlands län våren 1996 initiativ till en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland i form av en promemoria till regeringen. Som motiv till en sådan verksamhet angavs att en effektiviserad statlig länsförvaltning skulle kunna motverka effekterna av den pågående regionaliseringen av statliga myndigheter, vilket han menade innebar risk för en utarmning av de statliga organen i Gotlands län.

Enligt proposition 1996/97:36 var regeringens motiv för inordnandet av länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen i länsstyrelsen bl.a. att det behövdes en mer samordnad länsförvaltning syftande till att uppnå bättre statlig samverkan och effektivitet på regional nivå. Länsarbetsnämndens inordnande i länsstyrelsen kunde ge värdefulla erfarenheter av hur samspelet mellan olika politikområden av betydelse för sysselsättningen kunde utvecklas och stärkas. I propositionen betonades också värdet av den samtidigt pågående försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning, där Gotlands kommun utgjorde självsstyrelseorganet. Enligt regeringen kunde då erfarenhet vinnas av

en mer samlad statlig regional förvaltning i ett län där verksamheten bedrevs med delvis nya förutsättningar. Med hänsyn till Gotlands särställning var det också lämpligt att inordna skogsvårdsstyrelsen i den samordnade länsförvaltningen.

Försöksverksamhetens huvuddel avsåg som redovisats i det föregående att det regionala utvecklingsansvaret, ansvaret för vissa regionala utvecklingsmedel och ansvaret för planläggningen av den regionala transportinfrastrukturen fördes över från länsstyrelsen till Gotlands kommun.

De praktiska konsekvenserna av genomförandet av försöksverksamhetens två delar blev för länsstyrelsen i Gotlands län således att tre uppgifter togs bort och fördes till det regionala självstyrelseorganet, medan två tidigare från länsstyrelsen fristående regionala sektorsmyndigheter fördes in i länsstyrelsen.

I propositionen underströk regeringen vikten av att det regionala utvecklingsarbetet skulle ske i nära samarbete med länsstyrelsen och andra statliga myndigheter, varvid Gotlands kommun förväntades samverka med statliga myndigheter i sitt utvecklingsarbete. Länsstyrelsen nya roll i detta sammanhang är i första hand att verka för att statlig verksamhet i länet samordnas och anpassas efter övergripande miljö- och regionalpolitiska mål. Enligt tillväxtpropositionen (prop. 1997/98:62) skall länsstyrelsen i första hand bidra till självstyrelseorganens arbete för regional utveckling som finansiär av projekt och som samordnare av statliga aktörer.

I den avslutande utvärderingsrapporten från Högskolan i Karlskrona/Ronneby (Nilsson & Wrenne 2000) konstateras att propositionen inte innehåller några konkreta beskrivningar av hur regeringen förväntar sig att arbetet skall påverkas av att utvecklingsansvaret överförs till regionala politiska organ, i detta fall Gotlands kommun. Argumentet i propositionen att utvecklingsarbetets politiska förankring stärks kan tolkas på två sätt. En tolkning kan vara att regeringen betraktar regionala utvecklingsprogram som politiska program och inte som professionella planeringsdokument. En annan tolkning är att regeringen menar att det finns en stark kraft i ett program som är godkänt av en folkvald politisk församling; en sådan beslutsordning ger programmet en legitimitet som underlättar dess genomförande.

Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning motiverades i propositionen, som framgick i det föregående, av regeringens strävan efter att samordna statliga verksamheter inom en samlad länsförvaltning. Enligt rapporten är propositionen alltför vag för att ge någon tydlig bild av vilka effekter regeringen förväntar sig av detta försök. En förhoppning om effektivitetsvinster i form av lägre kostnader kan utläsas. Det kan också enligt Nilsson & Wrenne antas att samord-

ningen förväntas leda till att uppmärksamheten på behovet av en avvägning mellan olika sektorsområden ökar. I några fall kanske kraftfullare insatser förväntas genom insatser som går över etablerade sektorsgränser.

I en diskussion inför valet av undersökningsmetod framhåller författarna att försöksverksamheten inte låter sig utvärderas på ett systematiskt sätt, eftersom målen är alltför vagt formulerade. De väljer att genomföra uppdraget från kommittén som en uppföljning, där uppmärksamheten riktas mot att beskriva hur försöksverksamheten påverkar arbetsformerna. Forskarna har analyserat hur överföringen av det regionala utvecklingsansvaret till Gotlands kommun påverkat arbetet med det regionala tillväxtavtalet. De har också studerat hur arbetsformerna förändrats i samband med övergången till en vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Kommittén återkommer senare till vad forskarna kommit fram till i denna del.

Wrenne diskuterar i sin rapport (Wrenne 2000) också hur man kan ge begreppet vidgad samordnad länsförvaltning en konkret innebörd, varvid helhetsbegreppet stått i centrum. Han finner att sambandet mellan de två försöken på Gotland är svårt att förstå från logiska utgångspunkter. Samtidigt som man gör ett försök med vidgad samordnad länsförvaltning överförs det sektorsövergripande regionala utvecklingsansvaret, som skall präglas av helhetssyn och samverkan mellan olika aktörer, från länsförvaltningen till kommunen. En logisk förklaring skulle enligt Wrenne kunna vara att de mål som uppnås med överföringen av det regionala utvecklingsansvaret till kommunen är överordnade målen med den vidgade samordnade länsförvaltningen. Enligt Wrenne finns det inte en given och entydig helhetssyn, utan denna bör mer betraktas som en ambition än en faktisk situation. Helhetssynen uttrycker i detta fall ambitionen att regionen inte skall betraktas alltför snävt. Vyerna bör med andra ord vidgas. Detta kan ske genom att bilden av verkligheten antingen breddas eller görs mer allsidig. Breddningen innebär att mer helhet åstadkoms genom att nya aspekter beaktas vid hanteringen av regionala problem. Allsidigheten innebär att mer mångfacetterade bilder av verkligheten utarbetas. Den innebär att länsstyrelsen förväntas anlägga flera olika perspektiv, vilket bl.a. medför att t.ex. målkonflikter kan gå i dagen.

Wrennes analys visar att samstämmigheten är stor inom länsstyrelsens ledning i fråga om vad som läggs i begreppen helhet och helhetssyn: ju fler områden länsstyrelsen har ansvar för och ju bredare kompetens som finns i organisationen, desto mer av helhetssyn kan anläggas. Det valda, ”introverta”, perspektivet har förenklat arbetet med att konkretisera innebörden i propositionens begrepp. Uppgiften för länsstyrelsen är med denna tolkning att få till stånd ett fruktbart samarbete

mellan de enheter som ingår i länsstyrelsen, av vilket följer att länsstyrelsen valt att betrakta försöket som i första hand ett organisatoriskt problem. Kommittén återkommer till hur länsstyrelsen löst detta problem i avsnittet om implementeringen.

### 7.3 Implementeringen av försöksverksamheten

En rad praktiska åtgärder har enligt Wrennes rapport (Wrenne 2000) vidtagits med anledning av försöksverksamheten. Vissa organisatoriska förändringar med åtföljande namnbyten på de nya enheterna har genomförts, en ledningsgrupp för länsstyrelsen har inrättats, vidare har en samlokalisering genomförts, personalen samutnyttjas till viss del, och vissa informationsinsatser har genomförts. Försöksverksamheten har också satt spår i länsstyrelsens mål- och strategidokument.

Med anledning av att Gotlands kommun inom ramen för försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning utsågs till självstyrelseorgan flyttades vissa delar av den verksamhet som dittills bedrivits inom länsstyrelsens regionalekonomiska enhet över till Gotlands kommun. Kvar blev de delar av enheten som behandlar regional näringspolitik, jämställdhetsfrågor, landsbygdsservice och kommunikationer. En ny enhet har tillskapats med namnet *enheten för arbetsmarknad och näringsliv*, inom vilken verksamheten vid länsarbetsnämnden integrerats. Under enheten är arbetsförmedlingarna och ett arbetsmarknadsinstitut organiserade. Länsstyrelsen har därigenom fått en fältorganisation som den inte haft tidigare. Personellt utgör enheten ungefär halva myndigheten. Syftet med denna organisering av enheten är att den skall skapa en brygga mellan arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken, där det sektorsövergripande arbetet underlättas och uppmuntaras.

Den andra nya verksamhet som tillförts länsstyrelsen är skogsvårdsstyrelsen, vars verksamhet omfattar ungefär lika stora delar av myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Inledningsvis hade länsstyrelsen avsikten att bilda en gemensam enhet av *lantbruksenheten* och *den nya skogsvårdsenheten*. Ett argument för en sammanslagning var att skogen på Gotland är till största delen bondeägd och att en samordning av verksamheten vid lantbruks- och skogsvårdsenheten sågs som en praktisk fördel, eftersom de båda enheterna har i stort sett samma kundkrets. Länsstyrelsen fann emellertid i ett första skede att verksamheterna är så väsensskilda att det inte fanns något att vinna på en sammanslagning. Lantbruksenhetens huvudsakliga uppgift är numera att

fördela EU-bidrag till lantbruket. Under våren 2000 har dock ett principbeslut om en sammanläggning fattats och de båda enheterna har en gemensam chef. Förändringsarbete pågår med sikte på en sammanslagning fullt ut under hösten 2000.

En tredje enhet som påverkats av försöksverksamheten är *livsmiljöenheten*, inom vilken samlats allt som har med fysisk planering och hantering av miljön att göra: miljöskydd, planfrågor, kulturmiljövård, naturvård och länsveterinärens verksamhet.

*Förvaltningsavdelningen* vid länsstyrelsen har inte påverkats organisatoriskt.

Av Statskontorets första rapport till kommittén våren 1998 framgick bl.a. att ingen uppsägning av personal hade skett med anledning av förändringen. Verksamheten hade samma ekonomiska resurser som om den försiggått i fristående myndigheter. Det s.k. KAS-kontoret fördes inte över till länsstyrelsen utan till en ny organisation, Alfa-kassan och Arbetslivstjänster, där AMS övertagit huvudmannskapet. Länsstyrelsen hade under de första månaderna varit utan landshövding och arbetsmarknadsdirektör. Genomförandet rapporterades ha påverkat verksamheten genom att den framför allt tagit kraft från utvecklingsarbetet.

Ett led i omorganiseringen har varit att tillsätta en ledningsgrupp bestående av landshövdingen, länsrådet, enhetscheferna och chefen för arbetsförmedlingen i Visby. Den sistnämndes medverkan är enligt Wrennes rapport att se som ett sätt att markera arbetsmarknadspolitikens betydelse för länsstyrelsen. Gruppen träffas ungefär varannan vecka under en halvdag. Länsledningen strävar enligt rapporten efter att det mesta ledningsarbetet skall ske i ledningsgruppen och att de flesta beslut skall tas där. Genom detta förfarande ges möjlighet för samtliga delar av länsstyrelsen att ge sin syn på de viktigaste frågorna. En annan ambition med ledningsgruppen är att den skall medverka till att skapa en gemensam länsstyrelsekultur av de tre gamla verksamhetskulturerna.

Det som för många av de anställda varit det mest konkreta resultatet av inordnandet av två nya enheter i länsstyrelsen är samlokaliseringen av verksamheter i Visby. Skogsvårdsenhetens kansli och norra distrikt delar lokaler med lantbruksenheten, förvaltningsenheten och livsmiljöenheten samt vissa stabs- och administrativa funktioner. Ledningsstaben för enheten för arbetsmarknad och näringsliv har lokaler gemensamt med länsledningen. Arbetsförmedlingarna och skogsvårdsenhetens södra distrikt har kvar sina gamla lokaler.

Samlokaliseringen ger möjlighet att samutnyttja personal, utrustning och dataunderlag. Denna möjlighet har till viss del utnyttjats. Samutnyttjandet har såväl ekonomiska som integrativa motiv. Samutnyttjande

av personal har skett bl.a. vad avser personal på skogsvårdsenheten som använts i länsstyrelsens administrativa enhet.

Förändringarna vid länsstyrelsen med anledning av försöksverksamheten har krävt informationsinsatser såväl internt som externt. Den interna informationen har exempelvis gällt omorganiseringen, samlokaliseringen och andra praktiska frågor. Det har enligt Wrennes rapport funnits en kritik från delar av personalen beträffande informationens innehåll, som ansetts alltför övergripande till sin karaktär. I bland annat annonser i den lokala dagspressen har länsstyrelsen informerat externa intressenter och allmänheten om försöksverksamheten och vad den innebär. Länsledningen har tillstått att det funnits brister i såväl den interna som den externa informationen och med anledning av bl.a. dessa förhållanden har man under hösten 1999 anställt en informationsansvarig.

Försöksverksamheten har påverkat också det mål- och strategidokument som länsstyrelsen utarbetat. I dokumentet redovisas hur man avser att verka för att statsmakternas intentioner med försöket skall uppnås. På basis av detta har ledningsgruppen utarbetat en lista med 28 punkter över initiativ som länsstyrelsen bör ta under tiden som försöksverksamheten pågår. Ett tiotal av punkterna är sådana som kan anses ha direkt samband med syftet att befrämja en helhetssyn och underlätta samordning. Exempel på initiativ som nämns på åtgärdslistan är framtagande av interndebiteringssystem, hantering av information, utveckling av samarbetet med Gotlands kommun, samutnyttjande av personal, utrustning och dataunderlag samt utarbetande av en IT-utvecklingsplan. Listan följs upp och diskuteras vid varje möte med ledningsgruppen.

## 7.4 Implementeringens effekter på verksamheten vid länsstyrelsen

Enligt Wrennes rapport (Wrenne 2000) är det på chefsnivå som de mest påtagliga förändringarna ägt rum till följd av försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Särskilt betydelsefullt är detta för enheten för arbetsmarknad och näringsliv, som är den personellt sett största och även en innehållsmässigt viktig resurs för länsstyrelsen och hela länet. Enhetsens uppgift att knyta samman arbetsmarknads- och näringspolitik på ett nytt sätt kräver en klar inriktning på samordning på enhetschefsnivå av verksamheterna arbetsmarknad och näringsliv. Något liknande gäller om chefsarbetet inom livsmiljöenheten. Generellt för personalen på länslednings- och enhets-

chefs nivå är att de organisatoriska förändringarna koncentrerat uppmärksamheten på helhet, samordning och sektorsövergripande samverkan. Samlokaliseringen tycks enligt rapporten inte ha haft någon avgörande inverkan på arbetet på chefsnivå.

Den dagliga verksamheten på skogsvårdsenheten har inte förändrats nämnvärt av försöksverksamheten, särskilt inte för det södra distriktkontoret som är kvar i Klintehamn. För övriga delar av verksamheten är den främsta förändringen en samlokalisering av verksamheten i Visby, vilket givit en närhet till de övriga enheterna som de anställda upplever som positivt. De utåtriktade kontakterna som för de nytillkomna enheterna är centrala har inte förändrats på något avgörande sätt som en följd av försöksverksamheten.

Inom enheten för arbetsmarknad och näringsliv varierar bedömningarna mellan avdelningarna i fråga om vilken påverkan försöket haft på det dagliga arbetet. Arbetsförmedlingarna förefaller inte ha påverkats mer än marginellt. En konsekvens av att de sitter kvar i sina gamla lokaler är att de av praktiska skäl inte kunnat delta i gemensamma möten. Dessutom bedöms att banden till den centrala nivån inom AMV är starka. Länsstyrelsen har till följd av att verksamheten inom länsarbetsnämndens område drabbats av stora ekonomiska problem varit tvungen att detaljstyra verksamheten i större utsträckning än man räknat med. De delar av enheten som är samlokaliserade med ledningsstaben och näringslivsavdelningen har tydligt märkt av försöket i sitt operativa arbete. Dessa delar är mer knutna till länsstyrelsens övriga verksamheter och har i större utsträckning kunnat dra nytta av försöksverksamheten.

För de övriga enheterna är enligt rapporten påverkan på det dagliga arbetet mindre än för de nytillkomna enheterna. För den nybildade livsmiljöenheten tycks arbetet inte ha förändrats i någon större utsträckning. Samverkansmöjligheterna mellan enhetens avdelningar har dock förbättrats eftersom ingen enhetsgräns behöver överskridas. De praktiska effekterna på lantbruksenheten är marginella.

Ett generellt intryck av försöksverksamhetens påverkan på det dagliga arbetet är enligt rapporten att få av de anställda tycks se vare sig fördelar eller nackdelar med förändringarna, om de individuella arbetsuppgifterna inte förändrats som en följd av försöksverksamheten. Den stora förändringen har inträffat på ledningsnivå. Ju längre ned i organisationen en medarbetare befinner sig, desto mindre påverkas det dagliga arbetet. Länsstyrelsens hierarkiska struktur får således enligt rapporten följder för implementeringen av de åtgärder som har samband med försöket.

## 7.5 De centrala myndigheternas syn på försöksverksamheten

Som nämnts i det föregående har kommittén inhämtat hur de centrala myndigheterna – AMS och Skogsstyrelsen – ser på försöksverksamheten genom en utfrågning i samband med kommitténs sammanträde den 24 maj 2000. I den fortsatta framställningen redovisas i sammandrag vad som kom fram vid detta tillfälle.

Enligt AMS är målet för arbetsmarknadspolitiken, som styrs i detalj från central nivå, detsamma för Gotland som för andra län. Anslagen är behovsstyrda och grundade på objektiva kriterier. Viss omfördelning av medlen kan ske, och Gotland har fått viss extra tilldelning. Gotland har som försökslän inga möjligheter att använda resurserna friare eller anorlunda än andra län. Verksamhetsuppföljningen är densamma för Gotland som för övriga län.

Enligt AMS fungerar samarbetet med länsstyrelsen bra. Verksamheten inom den del av arbetsmarknads- och näringslivsenheten som gäller AMS ansvarsområde har utvecklats bra, vilket framkommit bl.a. vid de återkommande ”länsexaminationerna”. Enligt AMS fungerar verksamheten och dess chef som en länsarbetsnämnd respektive en länsarbetsdirektör vilka som helst. Inom AMS centralt har man emellertid svårt att se den förväntade vinsten med försöket från verksamhetssynpunkt.

De uppgifter som lämnats i Wrennes rapport (Wrenne 2000) om att det är förbjudet att i den nya organisationen använda AMS datorer för andra ändamål än de är avsedda för har att göra med säkerhet och en strävan efter skydd mot insyn i AMS eget datanät och egna databaser. Systemet är unikt och får inte ha andra applikationer. Inga andra myndigheter släpps in på nätet. Uppgiften i rapporten att AMS behållit sitt eget redovisningssystem i verksamheten vid länsstyrelsen är korrekt. Det var fysiskt omöjligt att hinna med att konvertera systemet till starten av försöksverksamheten. Kommittén har senare inhämtat att ett test bedrivits under våren 2000 syftande till att pröva om länsstyrelsen kan överta ekonomiadministrationen från AMS ekonomitjänster. Utfallet rapporteras ha varit positivt och kommer att leda till förändringar.

Om försöksverksamheten skulle upphöra, bör länsarbetsnämnden enligt AMS mening återgå till sin gamla organisation utanför länsstyrelsen. Skulle statsmakterna besluta om en annan inriktning på arbetsmarknadspolitiken än den nuvarande, innebärande t.ex. att arbetsmarknadspolitiken skall gälla mer lokala och regionala frågor som skall integreras med andra politikområden på denna nivå, måste självfallet AMS rätta sig efter detta och de organisatoriska konsekvenserna av en



sådan förändring. AMS uppfattning är dock att om man börjar hantera de arbetsmarknadspolitiska frågorna som länsstyrelsefrågor i den meningen att man blandar resurser och uppgifter med andra delar av länsstyrelsens verksamhet och begränsar frågorna till länsnivån, kommer effektiviteten i de arbetsmarknadspolitiska insatserna att bli avsevärt sämre. Styrningen av insatserna från AMS sida skulle också avsevärt försvåras.

Skogsstyrelsen (SKS) har i en promemoria daterad 23 maj 2000 till kommittén lämnat synpunkter på försöksverksamheten. Promemorian föredrogs av överdirektör Gunnar Gotte och överlämnades till kommittén i samband med den nämnda utfrågningen den 24 maj.

Enligt promemorian kom beslutet om försöksverksamheten som en överraskning för SKS. Vid ungefär samma tidpunkt som beslutet togs om försöksverksamheten hade SKS inlett en regionalisering av verksamheten innebärande bl.a. att skogsvårdsstyrelsen i Gotlands län skulle behållas som en egen region. SKS redovisade inledningsvis, med utgångspunkt i den nationella skogspolitikens karaktär, sin negativa inställning till försöksverksamheten. Under hela den hittillsvarande försöksperioden har SKS emellertid strävat efter praktiska samförståndslösningar med länsstyrelsen och också haft ett konstruktivt och bra samarbete i dessa frågor. Ett led i denna strävan har varit att ett samarbetsavtal ingicks i maj 1998 mellan länsstyrelsen och SKS, i vilket i princip alla frågor rörande rättigheter och skyldigheter, ekonomiska förutsättningar samt samverkan och samarbete under försöksperioden reglerats. Avtalet innehåller också en överenskommelse om att ledningarna för länsstyrelsen och SKS skall träffas en gång om året för att ta upp gemensamma frågor med anledning av försöken. Avtalet har visat sig hålla mycket väl. Frågor om anslagstilldelning, verksamhetsplanering, resultatredovisning och uppföljning, skogsvårdsstyrelsens uppdragsverksamhet, IT samt ekonomiadministrativa frågor har tagits upp i dialogen med länsstyrelsen.

I slutet av 1998 formulerade SKS vissa utgångspunkter för försöksverksamheten. En förutsättning för det arbetssätt som utvecklats inom skogsvårdsorganisationen under försöket är att den lokala distriktsorganisationen inte slås sönder. Den erforderliga kompetensutvecklingen inom försöksverksamheten bör vara i paritet med utvecklingen inom skogsvårdsorganisationen. Resurserna bör behållas på samma nivå som i landet i övrigt. En slutlig utvärdering bör omfatta såväl verksamhet som ekonomi.

När det gäller försökets praktiska genomförande framhåller SKS bl.a. att försöket hittills resulterat i en ökad kostnad för på den skogligen verksamheten på ca 600 000 kronor genom att länsstyrelsens overheadkostnader belastat verksamheten, vilket enligt SKS innebär en stor på-

frestning på verksamheten, om man beaktar att budgeten uppgår till totalt ca 4,6 miljoner kronor.

SKS har också uttryckt stark kritik mot den pågående sammanläggningen av skogsvårdsenheten och lantbruksenheten, med åberopande av bl.a. svårigheten att se några verksamhetsmässiga vinster av en sådan organisatorisk samordning.

I sammanfattning är det SKS uppfattning att försöken så här långt inte gett några erfarenheter av principiellt intresse i fråga om en förändrad regional organisation vare sig i ett Gotlandsperspektiv eller ännu mindre i ett riksperspektiv.

SKS har inga direkta invändningar mot innehållet i de utvärderingsrapporter som utarbetats vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby. I detta sammanhang framhåller SKS angelägenheten av att kommittén tar initiativ till en djupare analys ur ett verksamhetsperspektiv så att en slutlig och samlad utvärdering innefattar också konsekvenserna när det gäller de nationella sektorsintressena.

## 7.6 Utvärderarnas bedömning

Nilsson & Wrenne konstaterar i sin slutrapport (Nilsson & Wrenne 2000) bl.a. att länsstyrelsen valt att inte ta något mera radikalt organisatoriskt grepp, då de nya enheterna formerades. En möjlig förklaring till detta kan vara att grunden för den nya organisationen är en försöksverksamhet. En genomgripande omorganisation av de tillförda enheterna skulle försvåra en återgång till det gamla. Försöksverksamheten skulle då få karaktären av en mer permanent förändring, som huvudmännen AMS och SKS enligt utvärderarna sannolikt skulle försöka motverka.

Bortsett från de skillnader mellan länsstyrelsekulturen och sektorsmyndighetskulturen som personalen vittnar om, är det enligt utvärderarna svårt att konkretisera på vilket sätt arbetet i den nya organisationen påverkats av försöket. En viktig förklaring till detta är tidsaspekten; erfarenheter från företagsvärlden tyder på att det i allmänhet tar betydligt längre tid än två år innan fusionerade enheter integreras till en ny enhet.

Om länsstyrelsen valt ett annat betraktelsesätt än att relatera begreppen samordning och helhetssyn till den egna organisationen och i stället valt att relatera dem till länet som helhet, hade detta medfört krav på länsstyrelsen att översätta propositionens politiska text till en verksamhetsidé för den nya länsstyrelsen, vilket i sin tur skulle genererat frågor med politiskt innehåll. Det skulle t.ex. gälla länsstyrelsens mandat att omforma propositionstexten till en sådan verksamhetsidé,

vidare på vilka områden ökad samordning mellan olika sektorer skulle skapas och länsstyrelsens mandat i fråga om prioriteringar mellan olika politiska mål inom ramen för en helhetssyn.

Med tanke på propositionstextens oklarheter när det gäller innebörden av en samordnad länsförvaltning framstår enligt Nilsson & Wrenne det sätt som länsstyrelsen definierat uppgiften – som en intern organisationsfråga – som ändamålsenligt.

Utvärderarna anser att det är ett problem att innebörden i de mål som skall uppnås med försöksverksamheten inte givits någon konkret innebörd i regeringens proposition. Enligt Nilsson & Wrenne finns det två möjliga tolkningar av att regeringen valt att inte närmare konkretisera målen med försöksverksamheten.

En möjlig tolkning är att regeringen ser sin roll främst som strategisk. I det perspektivet begränsas regeringens uppgift till att ange färdriktningen, medan ansvaret för att konkretisera målen överläts på länsstyrelsen och Gotlands kommun. Ingen av dessa aktörer har enligt Nilsson & Wrenne försökt ge målen någon sådan konkret innebörd. Från den utgångspunkten kan konstateras att de genomförda administrativa förändringarna skall ses mer som mål i sig än som medel att uppnå några andra mål. När organisationsförändringarna detta sätt omvandlas till mål blir utvärderingen automatiskt politisk. Frågan om de genomförda förändringarna har varit bra eller dåliga blir en fråga om man är enig eller oenig om de gjorda förändringarna.

En annan möjlig tolkning är att försöksverksamheten på Gotland skall placeras i ett helt annat sammanhang än det som propositionen representerar. Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning skall då betraktas som ett medel att uppnå andra överordnade mål. Ur ett gotländskt perspektiv kan det betraktas som ett medel att säkra fortsatt statlig närvaro på ön i en tid när statliga myndigheter reducerar antalet regionala kontor genom en gradvis geografisk utvidgning av de regioner som varje kontor betjänar, en process som drabbat Gotland i flera fall. Länsledningens propå till regeringen år 1996 om att få genomföra ett försök med vidgad samordnad länsförvaltning passar in i detta tolkningsschema och ger förklaringen till att länsstyrelsen tolkat innebörden av ökad samordning och samverkan uteslutande som en intern organisatorisk fråga; ju fler statliga verksamheter som tillförs länsstyrelsen, desto bättre samordning/samverkan och desto större statlig närvaro på Gotland.

Mot denna bakgrund blir enligt Nilsson & Wrenne de relevanta frågorna, då riksdagen skall värdera försöksverksamheten, om den föredrar att det regionala utvecklingsarbetet är underställt en folkvald församling och att länsstyrelsens roll stärks genom att den tillförs fler uppgifter, inte om de vidtagna organisationsförändringarna lett till att

de uppställda målen förverkligats. Om man önskar att bedömningen sker utifrån de faktiska kunskaperna om hur förändringarna påverkar verksamheten och hur detta i sin tur påverkar länet, krävs en försöksverksamhet som pågår minst tio år. Det dröjer sedan ytterligare ett antal år innan effekterna i länet av det nya sättet att arbeta blir synbara. Först när detta skett finns det enligt utvärderarna ett empiriskt underlag för att diskutera för- och nackdelar med försöksverksamhetens organisationsmodell.

Nilsson & Wrenne framhåller också att en allsidig utvärdering av försöksverksamheten bör innefatta hur överföringen av länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsens regionala enhet från respektive sektorsorgan har påverkat sektorsmyndigheternas agerande. De eventuella vinster som uppnåtts genom den vidgade samordningen i länsstyrelsen bör vägas mot eventuella kostnader som uppstått hos AMS och SKS.

## 7.7 Slutsatser

Till grund för försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län har legat dels ett regionalt/lokalt intresse av att minska risken för en fysisk reduktion av statlig verksamhet i Gotlands län, dels regeringens intentioner som de kommit till uttryck i propositionen 1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen.

Som framgått har regeringen i den nämnda propositionen inte formulerat något konkret mål för den organisatoriska förändring som utgör huvudingrediensen i försöksverksamheten. Däremot har regeringen i propositionen uttalat vissa intentioner beträffande den föreslagna ordningen. Dessa intentioner som kan tolkas i måltermer, även om de i detta avseende är diffusa. Det framstår mot denna bakgrund inte som ologiskt att länsstyrelsen, som framgått av utvärderingen, tolkat innebörden av de för försöket centrala begreppen ökad samordning och samverkan som i första hand en intern organisatorisk uppgift. Denna tolkning och det sätt på vilket länsstyrelsen definierat uppgiften framstår med utvärderarnas ord som ändamålsenlig. Organisationsförändringen blir med detta betraktelsesätt ett mål i sig snarare än ett medel att uppnå andra mål; något som naturligt nog påverkar både utvärderingen i sig och de politiska slutsatser som kan dras från denna.

Enligt kommitténs mening hade det varit möjligt för länsstyrelsen att tolka regeringens intentioner med försöket mindre restriktivt. Länsstyrelsen kunde t.ex., som utvärderarna framhåller, ha försökt omvandla regeringens intentioner till en verksamhetsidé, där länet som helhet fått en mer framträdande roll.

Utvärderingen har visat att de organisatoriska förändringarna som vidtagits vid länsstyrelsen inte på något påtagligt sätt inverkat på verksamheten vid länsstyrelsen. Dock har enligt utvärderingen en viss påverkan skett, främst på chefsnivå, vilket tagit sig uttryck i en ökad koncentration på helhet, samordning och samverkan över sektorsgränser, framför allt inom den nya enheten för arbetsmarknad och näringsliv. När det gäller försöksverksamhetens påverkan på den dagliga verksamheten förefaller delar av den nyss nämnda enheten ha påverkats i viss utsträckning, medan länsstyrelsen i övrigt inte påverkats nämnvärt. En förklaring till svårigheten att konkretisera försökets påverkan på arbetet i den nya organisationen är enligt utvärderingen den korta tid som flutit. I sammanhanget bör nämnas att verksamheten i sig, sedan olika initiala problem bemästrats, synes ha genomförts på ett tillfredsställande sätt. Därom vittnar t.ex. resultatet av AMS s.k. länsexaminationer inom arbetsmarknads- och näringslivsenheten samt en enkät till skogsägarna.

De berörda myndigheterna AMS och SKS har till kommittén rapporterat att de inte kan se någon fördel med försöksverksamheten utifrån verksamheternas nuvarande allmänna inriktning. Enligt AMS fungerar verksamheten inom den nya organisationen bra – som en länsarbetsnämnd vilken som helst – liksom samarbetet med länsstyrelsen. AMS ser dock en eventuell framtida ökad integrering av arbetsmarknadspolitiken i länsstyrelsens verksamhet som ett hot mot effektiviteten i insatserna. Enligt SKS, som är starkt kritisk till en beslutad men ännu inte genomförd sammanläggning av skogsvårdsenheten och lantbruksenheten, har försöket hittills inte givit några erfarenheter av principiellt intresse vare sig i ett Gotlands- eller i ett nationellt perspektiv. Kommittén konstaterar att det finns mycket litet i utvärderingen som tyder på att AMS och SKS bidragit till att aktivt stödja försöksverksamheten i egentlig mening.

Kommittén återkommer till en samlad bedömning av försöket med en vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland i kapitel 8 (avsnitt 8.1.2) och förslag till åtgärder med anledning av denna bedömning.

## 8 Överväganden och förslag rörande den regionala samhällsorganisationen i försökslänen

Enligt kommitténs mening utgör decentralisering och internationalisering de viktigaste utvecklingstendenserna inom den offentliga samhällsorganisationen. Kommittén diskuterar dessa utvecklingstendenser i kapitel 4, där också den ökade fokuseringen på ekonomisk tillväxt uppmärksammas. Samtliga dessa utvecklingstendenser har en genomgripande betydelse för utvecklingen på den regionala nivån, manifesterad bl.a. i försöken med utvidgad regional självstyrelse, ett växande gränsöverskridande regionalt samarbete samt arbetet med regionala tillväxtavtal.

Med utgångspunkt i dessa övergripande utvecklingstendenser vill kommittén här redovisa sin principiella syn på relationen mellan stat och självstyrelseorgan.

En första principiell utgångspunkt bör vara, som kommittén framhåller i sitt delbetänkande (SOU 1998:166), att det alltid bör prövas om en viss offentlig verksamhet gagnas av att beslutsfattandet sker nära medborgarna, så att lokalt och regionalt engagemang och lokala och regionala erfarenheter kan tas tillvara i besluten. Det ligger, enligt kommitténs mening, ett demokrativärde i att beslutsfattandet sker så nära medborgarna som möjligt. Kommitténs principiella syn sammanfaller här med den s.k. subsidiaritetsprincipen, vilken har kommit att stå för att politiska beslut skall fattas, och uppgifter skötas, på den nivå närmast medborgarna där det är mest ändamålsenligt. Högre nivåer skall inte ta över uppgifter som kan skötas på ett bra sätt på en lägre nivå.

En andra principiell utgångspunkt är att största möjliga tydlighet bör eftersträvas i ansvarsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan. 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 kan delta. Kommittén menar att detta arbetssätt ofta är nödvändigt i en politisk verklighet, där det ställs stora krav på flexibilitet och snabb anpassning till omvärldsförändringar. Utvecklingen är dock inte helt oproblematiske. Ett grundlägg-

gande 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. En tydlig ansvarsfördelning är därför viktig för att stärka legitimiteten för det regionala politiska systemet. Enligt kommitténs mening underlättas också ett nätverksorienterat och gränsöverskridande arbetsätt av en tydligare ansvarsfördelning.

Kommittén menar att ovanstående principer 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.

I detta kapitel redovisar kommittén sina överväganden och förslag. Kapitlet består av tre huvudavsnitt. I det första avsnittet redovisas förslag som avser längden på försöksverksamheten och en utvidgning av antalet deltagande län. I det andra avsnittet redovisas bedömningar och förslag med avseende på ansvarsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan. Kommittén lägger i det avsnittet förslag om såväl ändringar av nuvarande reglering av försöksverksamheten som nya uppgifter för självstyrelseorganen. I avsnittet redovisas även förslag avseende uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet och en samlad översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommuner/landsting. I det tredje avsnittet redogörs mer i detalj för de författningsändringar som följer av kommitténs förslag.

Kommittén vill understryka att de regeländringar som föreslås gäller såväl nuvarande som eventuellt tillkommande försökslän.

## 8.1 Fortsatt och utvidgad försöksverksamhet

### 8.1.1 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 den 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 Götalands och Gotlands län får betecknas regioner 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:** Försöken med ändrad regional ansvarsfördelning bör enligt kommitténs mening ses som en del i en pågående samhällsutveckling som inte enbart begränsar sig till Sverige. Den ökande internationaliseringen och decentraliseringen är generella utvecklingstendenser som sätter fokus på den regionala samhällsorganisationen och ansvarsfördelningen mellan staten och det regionala självstyret. Kommittén menar att utvecklingen mot ökat regionalt självstyre kommer att fortgå, vilket framgår av bl.a. det som sker i de län som inte deltar i försöksverksamheten. En allmän förändring har skett när det gäller samverkansklimatet och förmågan att blicka utanför de egna kommun- eller länsgränserna. Till denna utveckling har också



samhällsekonomin och kravet på ökad effektivitet i den offentliga verksamheten varit starkt bidragande.

Kommittén ser försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning som en viktig del i den pågående utvecklingen och som en anpassning till en förändrad verklighet. Enligt kommitténs mening är det varken möjligt eller önskvärt att återgå till en tidigare ordning.

Försöken med ändrad regional ansvarsfördelning har dock pågått under en relativt sett kort tidsperiod. Särskilt gäller detta Västra Götalandsregionen, där försöksverksamheten inleddes först vid årsskiftet 1998/99. Försöksverksamheten har medfört stora förändringar i regionerna, förändringar som dessutom tidsmässigt sammanfallit med genomförandet av läns- och landstingssammanslagningar i Skåne och Västra Götaland. Av naturliga skäl har inledningen och igångsättandet av dessa processer tagit tid och kraft i anspråk från samtliga medverkande aktörer. Det har gällt att både föra samman olika organisationskulturer och att bygga nya strukturer. Hur detta har gestaltats redovisas närmare i kapitel 6. Kommittén menar att den innevarande försöksperioden bör betraktas som en inledningsfas i en pågående utveckling och att ytterligare en försöksperiod är nödvändig för att de processer som inletts skall kunna utvecklas och stabiliseras.

Kommittén har på denna grund och med den nämnda begränsningen fullföljt sin uppgift att så långt möjligt utvärdera försöksverksamheten i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län och har därvid kommit till slutsatsen att utvärderingen inte kan ligga till grund för beslut om en permanent ordning eller en återgång till tidigare ordning. Under utvärderingens genomförande har just tidsaspekten framhållits som ett problem från flertalet inblandade.

Med beaktande av dessa allmänna omständigheter visar utvärderingen att försöksverksamheten i väsentliga delar har fallit väl ut. Självstyrelseorganen har lyckats väl med att skapa konstruktiva relationer med regionens kommuner. Det har gjorts ett omfattande arbete i försöksregionerna för att utveckla medborgardialogen i regionpolitiken. Medborgarnas intresse för de regionala frågorna är, i försökslänen såväl som i övriga län, emellertid begränsat. Kommittén kan dock konstatera att man i försökslänen har lyckats ge de regionala frågorna ett större utrymme än tidigare. I utvärderingen framhålls det faktum att medborgarengagemangets framväxande är en långsam process där det kan handla om tidsrymder på tio år eller mer för att påtagliga förändringar skall kunna åstadkommas.

Beträffande självstyrelseorganens uppgift att utarbeta regionala utvecklingsprogram visar utvärderingen positiva resultat; framför allt har förankringsarbetet varit omfattande. Försöksverksamheten med förändrad regional ansvarsfördelning har inneburit en positiv nystart för den

regionala utvecklingspolitiken i sin helhet i samtliga försökslän. Inblandade aktörer – politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare – betraktar det regionala självstyrelseorganet med tillit vad gäller förmågan att samla regionen i en gemensam utvecklingsstrategi.

Utvärderingen av hur självstyrelseorganen har hanterat det från länsstyrelsen överförda ansvaret för bl.a. den regionala infrastrukturplaneringen ger också positiva indikationer. Kommittén konstaterar att genomslaget för de nationella målen inte har förändrats men att engagemanget från regionens företrädare ökat avsevärt i planeringsprocessen. Ytterligare en slutsats i utvärderingen är att det regionala internationella arbetet fått en mer samlad hantering och att regionen kan fungera dels som koordinator, dels som initiativtagare till samarbete med andra län i omvärldspolitiska frågor.

Kommitténs samlade bedömning är att det har varit svårt att få fram säkra och mätbara resultat av försöksverksamheten och dess effekter, främst beroende på den begränsade försökstiden. Trots detta är de positiva tendenserna och inslagen påtagliga. Mot den bakgrunden och med beaktande av att den inledda processen behöver ytterligare tid för att utvecklas vidare, finner kommittén att försöksverksamheten bör fortsätta i de fyra försökslänen i ytterligare en mandatperiod.

Inför en förlängd försöksperiod bör dock villkoren för verksamheten förändras i vissa avseenden, så att regelverket ger ökad tydlighet och på ett bättre sätt anpassas till de verkliga förhållanden det skall styra. Kommittén återkommer med förslag i denna riktning i avsnitt 8.2.

Kommittén konstaterar att det parallellt med försöksverksamheten har skett en omfattande och relativt snabb utveckling vad gäller regional samverkan i de län som inte ingår i försöksverksamheten. I samtliga dessa län har initiativ tagits till regional samverkan under politisk ledning mellan kommuner och landsting, företrädesvis beträffande frågor som näringslivsutveckling, internationellt arbete, kompetensutveckling och IT. I detta sammanhang kan det konstateras att tillväxtavtalen varit ett incitament som påskyndat och varit starkt bidragande till att samverkan mellan framför allt landsting och kommuner ökat i intensitet och omfattning.

I vissa län finns en klart uttalad målsättning att bilda ett regionalt självstyrelseorgan, direktvalt eller indirekt valt i form av kommunalförbund, och att ingå i en fortsatt försöksverksamhet. I andra län utreds frågan. Arbetet i icke-försökslänen har i många fall medfört ett närmare samarbete mellan kommuner och landsting i de regionala frågorna. Något som enligt kommitténs mening utgör en viktig tillgång i den fortsatta regionaliseringsprocessen.

Mot bakgrund av den aktivitet och spontana utveckling som pågår i flertalet län utanför försökslänen bör regeringen, enligt kommitténs mening, utvidga försöksverksamheten och därvid välvilligt behandla

kommande ansökningar från nya län om att få bli försökslän. En utvidgning skulle ge nya värdefulla erfarenheter för en kommande utvärdering och beslut om den framtida regionala samhällsordningen.

En grundläggande förutsättning för att nya län skall kunna komma med i försöken är dock att samtliga kommuner och landstinget i de aktuella länen är överens om bildandet av ett självstyrelseorgan. Kommittén menar dessutom att det är viktigt att det finns en bred politisk anslutning kring ambitionen att inleda en försöksverksamhet i det aktuella länet. En tydlig politisk avsiktsförklaring om vad försöksverksamheten skall leda till och en överenskommelse om långsiktighet i åtagandet mellan de samverkande parterna i länet är andra faktorer som kan finnas med vid en samlad bedömning. Vidare kan beaktas hur utvecklad den spontana samverkan är i länen i fråga om intensitet och hur länge den har pågått. I detta avseende finns stora skillnader mellan de län som står utanför försöksverksamheten. En väl förankrad och fungerande samverkan ökar, enligt kommitténs mening, förutsättningarna för ett blivande försökslän att ta över ansvar och nya uppgifter. Regeringen bör, med utgångspunkt i inkomna ansökningar och de synpunkter som kommittén framför ovan, pröva vilka län som bör ingå i en utökad försöksverksamhet.

Kommittén tar inte ställning i frågan om i vilken form en försöksverksamhet i nya län bör bedrivas. Kommitténs grundläggande inställning är att mångfald bör bejakas och att formen för självstyret är en fråga som bör avgöras med beaktande av önskemål på det regionala planet. Det innebär att såväl direkt som indirekt valda självstyrelseorgan bör kunna inrättas i sådana län som vill ingå i en utvidgad försöksverksamhet.

Inför en utvidgning av försöksverksamheten och inför den fortsatta utvärderingen ser kommittén fördelar med såväl den direkta som den indirekta modellen. Att det i den nuvarande situationen inte finns något jämförelseobjekt till Kalmar län talar för att ytterligare län med regionförbund som form bör ingå i försöksverksamheten. Erfarenheterna från Region Skåne och Västra Götalandsregionen, där hälso- och sjukvårdens ekonomiska och strukturella problem till viss del kommit att över-skugga försöksverksamheten, kan också utgöra argument för att ett självstyrelseorgan inrättas, fristående från sådana verksamheter. Kommittén vill i detta sammanhang framhålla att bildandet av ett regionförbund inte behöver vara ett slutmål, utan kan vara ett steg på vägen mot ett direktvalt regionfullmäktige.

Samtidigt finns det naturliga kopplingar mellan hälso- och sjukvården och de regionala utvecklingsfrågorna, exempelvis inom näringsliv, forskning och högre utbildning. Dessa samband framhålls också som väsentliga från Region Skåne och Västra Götalandsregionen. Det kan

mot den bakgrunden vara värdefullt att studera ytterligare län med direktvalt fullmäktige, som inte samtidigt är föremål för en länssammanslagning.

Ytterligare faktorer som kommittén finner värda att beakta när nya försökslän skall utses är geografisk spridning, förutsättningar för gränsöverskridande samverkan samt storleken på de ekonomiska resurser som är förenade med ett överförande av det statliga ansvaret. Kommittén menar att exempelvis ett Norrlandslän skulle kunna tillföra försöksverksamheten ny värdefull kunskap för framtida ställningstaganden.

I detta sammanhang bör nämnas att någon rätt för ett län att inträda i försöksverksamheten under försöksperiodens gång inte föreligger. I sådant fall får regeringen överväga att föreslå riksdagen en lagändring.

Inför en fortsatt och utvidgad försöksverksamhet menar kommittén att det också är viktigt att klara ut *namnfrågan*, dvs. beteckningarna på självstyrelseorganen samt fullmäktigeförsamlingar och styrelser. Det finns i dag en informell ordning som innebär att självstyrelseorganen i försökslänerna benämner sig själva regioner. Att självstyrelseorganen kan benämna sig själva regioner har en viktig symbolisk funktion som ett sätt att markera att en förändring har inträffat jämfört med den tidigare ordningen. Kommittén inser den viktiga betydelse som namnfrågan har för självstyrelseorganen och föreslår därför en ändring av försökslagen som innebär att de självstyrelseorgan som har direktvalda fullmäktige ges rätt att benämna sig regioner.

Namnfrågan aktualiserades också i samband med riksdagsbehandlingen av propositionen om ändrad regional ansvarsfördelning, då konstitutionsutskottet (KU) beslöt inhämta Lagrådets synpunkter på förslaget. I sitt yttrande över lagförslaget i proposition 1996/97:36 (1996/97:KU4 bilaga 7) skriver Lagrådet:

I Regionberedningens slutbetänkande SOU 1995:27, som delvis har legat till grund för det aktuella propositionsförslaget, sägs bl.a. (s. 208 ff) att beslutanderätten i frågor om regional självstyrelsekaraktär bör utövas av ett regionalt direktvalt självstyrelseorgan. Det framhålls i betänkandet att det inte behövs någon grundlagsändring, om man även i fortsättningen använder ordet landstingskommun för det regionala självstyrelseorganet. Skulle man däremot vilja ge det nya organet ett annat namn, förutsätter detta enligt Regionberedningens uppfattning en ändring av regeringsformen.

Lagrådet ansluter sig till Regionberedningens uppfattning. Skulle man, vid sidan av primärkommuner och landstingskommuner, vilja inrätta nya kategorier av kommuner, krävs

enligt Lagrådet en ändring av 1 kap. 7 § regeringsformen (jfr Petré-Ragnemalm; Sveriges grundlagar, 1980 s. 178).

Kommittén instämmer i de bedömningar Lagrådet redovisat i sitt yttrande; men eftersom det rör sig om en försöksverksamhet, och inte en permanent förändring, menar kommittén att rätten till ett sådant namnbyte bör kunna föreskrivas i lagen utan att det krävs en ändring av 1 kap. 7 § regeringsformen.

Region Skåne och Västra Götalandsregionen är i dag väl etablerade beteckningar; liknande beteckningar finns inte vad gäller självstyrelseorganet i Gotlands län. Men enligt kommittén bör detta självstyrelseorgan också ha rätt att använda beteckningen ”region” på motsvarande sätt.

Utöver den symboliska betydelsen har namnfrågan en mer direkt demokratisk innebörd, med koppling till valet till fullmäktige, för i första hand Skåne och Västra Götaland. Dessa självstyrelseorgan har medvetet arbetat in beteckningarna Region Skåne respektive Västra Götalandregionen; det skulle därför uppfattas som förvirrande av väljarna om det inför valet år 2002 på valsedlarna stod ”val till landstingsfullmäktige” och inte som självstyrelseorganen önskar ”val till regionfullmäktige”. Det finns emellertid i de nämnda länen en osäkerhet huruvida lagstiftningen medger att beteckningen ”val till regionfullmäktige” får användas.

Enligt 4 § försökslagen har landstingen i Skåne län och Västra Götalands län rätt att kalla fullmäktigeförsamlingen för regionfullmäktige och styrelsen för regionstyrelsen. Oklarheten vad gäller beteckningen på valsedlarna inför valet år 2002 grundas sannolikt på en viss tolkning av kommentaren till 4 § försökslagen i prop. 1996/97:36. Det framgår av kommentaren (s. 67) att beteckningen regionfullmäktige inte kunde användas i samband med valet till fullmäktige i landstinget i Skåne län år 1998, eftersom landstinget inte kunde besluta om en ändrad beteckning förrän efter det att landstinget formellt bildats, dvs. den 1 januari 1999. Denna kommentar har uppenbarligen i försökslänen tolkats så att man inte heller inför valet 2002 kan använda beteckningen regionfullmäktige på valsedlarna. Av 4 § andra stycket framgår att vad som sägs i denna lag eller annan författning om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen gäller i sådant fall för regionfullmäktige; bestämmelsen omfattar efter en lagändring 1997 förutom Skåne även Västra Götaland. När det i en författning således talas om landstingsfullmäktige skall det tolkas som regionfullmäktige.

Kommitténs tolkning av innebörden av 4 § är att det möter inget formellt hinder för Skåne läns landsting/Region Skåne och Västra Götalands läns landsting/Västra Götalandsregionen att inför valet år 2002

använda sig av beteckningen ”val till regionfullmäktige”. Enligt kommittén bör också Gotlands kommun ges rätt att kalla kommunfullmäktige regionfullmäktige och kommunstyrelsen regionstyrelsen. Dessa förslag kräver följändringar i vallagen (1997:157).

Rätten till namnbyte och rätten att beteckna fullmäktigeförsamlingen och styrelsen – i förekommande fall – för regionfullmäktige respektive regionstyrelse bör också gälla självstyrelseorganen i nya försökslän som har direktvalda fullmäktige. Rätten att inför valet år 2002 använda texten ”val till regionfullmäktige” på valsedlarna bör tillkomma även eventuellt nya försökslän, där direktval tillämpas.

### 8.1.2 Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning

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

**Skälen för kommitténs förslag:** Som framgår av kapitel 7 finns det en dualism och otydlighet vad gäller grunderna för försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Dualismen består av att det finns två skilda motiv för införande av en ny länsstyrelseorganisation med länsarbetsnämnden (LAN) och skogsvårdsstyrelsen (SVS) som integrerade enheter. Det ena motivet är att en vidgad samordnad länsförvaltning förväntas öka möjligheterna att inom Gotlands län behålla så mycket som möjligt av statlig förvaltning i en tid av omstöpning av statsförvaltningen och dess regionala organisation. Detta motiv, det intressebaserade, nämns inte i regeringens proposition 1996/97:36. Det andra motivet är det som uttrycks i den nämnda propositionen, enligt vilken en vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län förväntas bl.a. uppnå bättre statlig samverkan och effektivitet regionalt. För detta ändamål har LAN och SVS integrerats i länsstyrelsens organisation. Vad gäller särskilt LAN framhålls i propositionen att denna verksamhet skulle inom länsstyrelsens organisatoriska ram ge värdefulla erfarenheter av hur samspelet mellan olika politikområden av betydelse för sysselsättningen kunde utvecklas och stärkas. När det gäller inordnandet av SVS i länsstyrelseorganisationen var argumentet i propositionen främst Gotlands särställning, som dock inte närmare definierades i detta avseende. Kommittén finner i denna del att regeringen visserligen uttalat vissa allmänna principer om behovet av en fortsatt reformering

av den statliga förvaltningen och vissa förhoppningar om vad den föreslagna organisatoriska förändringen skulle kunna åstadkomma. Dock har regeringen inte övertygande klargjort sambandet mellan de uttalade ambitionerna och förhoppningarna å ena sidan och de föreslagna åtgärderna å den andra.

Det finns enligt kommitténs mening skäl att i sammanhanget uppmärksamma den samtidigt initierade försöksverksamheten i Gotlands län med ändrad regional ansvarsfördelning. I denna del har det regionala utvecklingsansvaret, fördelningen av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel samt ansvaret för transportinfrastrukturplaneringen överförs från länsstyrelsen till Gotlands kommun (självstyrelseorganet).

I proposition 1996/97:36 framhölls det som värdefullt att man skulle kunna vinna erfarenheter av en mer samlad statlig länsförvaltning i ett län, där verksamheten bedrevs med delvis nya förutsättningar, med vilket torde avses den nyss beskrivna rollen för Gotlands kommun.

Kommittén finner skäl att i detta perspektiv närmare analysera den förvaltningspolitiska logiken i den organisatoriska förändring som försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning förväntas åstadkomma och i vad mån den är ägnad att åstadkomma synergieffekter.

Om statsmakterna vill stärka den gotländska utvecklingskraften med *självstyrelseorganet Gotlands kommun* som den ledande aktören, vore det naturligt att föra de s.k. åtgärdsmedlen inom arbetsmarknadsområdet till Gotlands kommun tillsammans med det regionala utvecklingsansvaret m.fl. uppgifter. Om statsmakterna omvänt med *länsstyrelsen* som den ledande aktören vill åstadkomma en bättre regional statlig samverkan och effektivitet fullt ut, vore det enligt kommitténs mening naturligt att låta utvecklingsansvaret etc. ligga kvar på länsstyrelsen samtidigt som dessa funktioner kompletteras och stärks med de s.k. åtgärdsmedlen inom arbetsmarknadspolitiken, exklusive platsförmedlingen, som angivits i det föregående. Enligt kommitténs mening har statsmakterna genom den duala försöksverksamheten i Gotlands län splittrat den offentliga organisationen och resurserna snarare än koncentrerat dem.

Slutsatsen av detta blir enligt kommitténs bedömning att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning lider av en grundläggande svaghet i konstruktionen, vilket yttrar sig i att länsstyrelsen tillförts resurser av delvis fel slag, t.ex. förmedlingsverksamheten inom arbetsmarknadspolitiken, samtidigt som andra utvecklingsresurser splittrats och förts över till en kommunal huvudman. Slutresultatet är att två nya, delvis artfrämmande verksamheter förts in i länsstyrelseorganisationen utan att målet för fusioneringen klarlagts fullt ut.

Villkoren för de integrerade verksamheterna har inte förändrats, varav följer att verksamheten bedrivs som tidigare men inom en annan organisatorisk ram. Mot denna bakgrund framstår, som framhålls i utvärderingen, organisationsförändringen som ett mål i sig snarare än ett medel att åstadkomma förändringar i önskad riktning.

Det har av utvärderingen och kommitténs egna kontakter med de båda berörda centrala myndigheterna framkommit att försöksverksamheten saknar stöd hos såväl AMS som Skogsstyrelsen. Det är kommitténs intryck att båda myndigheterna hyser förhoppningen att försöksverksamheten blir ett mellanspel mellan den ursprungliga ordningen och en återgång till densamma.

Kommittén har i det föregående (kapitel 7) konstaterat att det inte finns några tydliga indikationer på att den nya organisationen hittills bidragit till en bättre samordning eller ökad effektivitet hos länsstyrelsen som helhet betraktad. Kommittén har också konstaterat att de båda integrerade verksamheterna hittills förefaller sköta sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det återstår enligt kommitténs mening att visa under de närmaste åren om länsstyrelsen i sin nya skepnad kan prestera bättre än den skulle ha gjort utan en organisatorisk förändring med avseende på samordning och effektivitet samt i fråga om synergieffekter mellan de integrerade och de gamla verksamheterna.

Som framgått av det föregående finns betydande svagheter i konstruktionen av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning både från organisatorisk synpunkt och med hänsyn till uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen. På grund av den korta tid som förflutit sedan försöket inleddes och med hänsyn till de initiala svårigheter som varit förknippade med försöksverksamheten och dess implementering är det enligt kommittén inte möjligt att dra några säkra slutsatser av försöket hittills. Den nya organisationen inklusive den pågående fusioneringen av skogsvårds- och lantbruksenheten bör få möjlighet att finna sin form, så att statsmakternas intentioner beträffande bättre samordning och ökad effektivitet kan förverkligas. Som framhålls i utvärderingen, vilket kommittén instämmer i, krävs lång tid för att organisatoriska förändringar av det slag det här är tal om skall bära frukt. Därför är det rimligt att försöksverksamheten får fortsätta ytterligare en mandatperiod.

En annan viktig omständighet som enligt kommitténs mening bör vägas in i detta sammanhang är Gotlands särprägel i olika avseenden. En konsekvens av denna är att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning bör ges tillfälle att utvecklas på sina egna villkor och – i ett längre perspektiv – bedömas på egna meriter. En annan konsekvens är att erfarenheterna av försöksverksamheten i denna del inte kan generaliseras, dvs. läggas till grund för liknande förändringar i Sverige i övrigt.



Inför en fortsatt försöksverksamhet är det enligt kommitténs mening av stor vikt att AMS och SKS mer aktivt bidrar till att den uppnår sitt syfte. Detta bör regeringen på lämpligt sätt klargöra för de två berörda centrala myndigheterna.

### 8.1.3 Planeringsförutsättningar för nästa mandatperiod

Beslut om den föreslagna fortsatta försöksverksamheten bör fattas av riksdagen under år 2001, om möjligt före sommaren. En sådan beslutsordning underlättar planeringen inför valet år 2002 för de politiska partierna och förberedelserna för länsstyrelserna och de blivande självstyrelseorganen inför överförandet av personal etc. den 1 januari 2003.

Ändringar av regler som är styrande för försöksverksamheten bör kunna träda i kraft så snart som möjligt efter riksdagens beslut våren 2001, tidigast från den 1 juli 2001 eller från årsskiftet 2002. De ändrade reglerna bör gälla såväl nuvarande som tillkommande försökslän.

Detta innebär att nya försökslän av regionförbundstyp kan inrättas före år 2003, medan nya försökslän som tillämpar direktvalsmodellen kan inrättas först år 2003.

## 8.2 Ansvarsfördelningen mellan staten och självstyrelseorganen

Avsnitt 8.2 inleds med två avsnitt där mer övergripande och principiella bedömningar och förslag avseende ansvarsfördelningen mellan den centrala statliga nivån och självstyrelseorganen (8.2.1) samt mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen (8.2.2) redovisas. I de därefter följande avsnitten redovisas kommitténs överväganden och förslag sakområde för sakområde.

### 8.2.1 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 myndighetsreglering.

**Skälen för kommitténs förslag:** Under arbetet med att utvärdera försöksverksamheten har kommittén i olika sammanhang stött på exempel på problem i fråga om relationerna mellan staten på central nivå, dvs. regeringen och myndigheterna, och självstyrelseorganen. Problemen gäller bl.a. attitydfrågor och styrningsfrågor.

I de utvärderingar som lämnats till kommittén behandlas den centrala statliga nivåns förhållningssätt till självstyrelseorganen. En iakttagelse som görs är att staten inte har förmått att skapa en samordnad hållning utåt i regionfrågan. Av utvärderingarna framgår vidare att företrädare för självstyrelseorganen betraktar den centrala statliga nivån som en något ovillig och stundtals även otydlig partner, som inte fullt ut tagit hänsyn till att det regionala utvecklingsarbetet drivs i en ny typ av demokratisk miljö.

I bl.a. förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete föreskrivs att de bestämmelser som gäller länsstyrelsen i förekommande fall också skall gälla för självstyrelseorganen. Föreskriften kan tolkas som att självstyrelseorgan är en parallell organisationsform till en statlig myndighet och att ansvaret för den regionala utvecklingen är delat mellan länsstyrelserna och självstyrelseorganen i försökslänen.

De här återgivna exemplen illustrerar den allmänna svårigheten att på ett bra sätt överflytta statlig kompetens – i detta fall från länsstyrelsen – till ett regionalt självstyrelseorgan.

När det gäller bristen på ett gemensamt förhållningssätt från regeringens sida torde förklaringen till betydande del ligga i den allmänt omvittnade svårigheten att inom Regeringskansliet samordna tvärsektorielt arbete av det slag det här är tal om. Att åstadkomma en förändring av attityderna till försöksverksamheten inom Regeringskansliet bör enligt kommitténs mening främst vara en uppgift för de närmast berörda departementen. Regeringen bör också enligt kommitténs mening på lämpligt sätt, t.ex. genom skrivningar i regleringsbrev, kunna påverka attityderna till försöksverksamheten och självstyrelseorganen hos myndigheter som lyder under regeringen. I detta sammanhang bör också regeringen kunna göra klart för myndigheterna att nya förhållanden gäller i försökslänen i fråga om ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen.

De författningstekniska lösningar som kommit till användning vid regleringen av försöksverksamheten är av naturliga skäl starkt präglade av sättet på vilket statlig verksamhet vanligtvis regleras. Det innebär att självstyrelseorganens kompetens framstår som undantag från en ordning där länsstyrelsen är normen. En sådan reglering kan te sig naturlig i inledningen av en försöksverksamhet, men den framstår som alltmer inadekvat ju längre tid försöket pågår. En viktig del av förklaringen till detta är att ansatsen i regelverket och den miljö i vilken den verkar inte stämmer överens.

De regionala självstyrelseorganen vilar på två grundstenar: subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen. Regleringen av den kommunala självstyrelsen i t.ex. kommunallagen har naturligt nog en annan karaktär än regleringen av statliga verksamheter. På denna grund och med hänsyn till att kommittén i avsnitt 8.1.1 föreslår en fortsatt och utvidgad försöksverksamhet finns det starka skäl för att regelverket anpassas till den verklighet och den miljö där försöksverksamheten äger rum.

En rationell lösning på problemet med regleringen är att samla alla regler om försöksverksamheten i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning på så sätt att hänvisningarna till de olika underliggande författningarna arbetas in i lagtexten explicit i tillämpliga delar. Innehållet och detaljeringsgraden bör därvid utgå från självstyrelseorganens behov av mera allmänt formulerade regler för den fortsatta försöksverksamheten. Med denna teknik skulle enligt kommitténs mening en viktig del av grunden till självstyrelseorganens kritik mot ett ur självstyrelsesynpunkt inadekvat regelverk kunna undanröjas.

Kommitténs förslag i denna del är att en sådan allmän översyn av regelverket, som beskrivits i det föregående, bör komma till stånd och att en ny lagstiftning bör kunna tillämpas senast då den nya försöksperioden inleds, dvs. den 1 januari 2003.

Kommittén ser det som naturligt att en översyn av de författningar som reglerar självstyrelseorganens arbete med det regionala utvecklingsprogrammet koordineras med t.ex. sådana regelförändringar som gäller tillväxtavtalsprocessen och att de synpunkter som självstyrelseorganen har framfört i sin skrivelse till kommittén härvid beaktas.

Även länsstyrelseinstruktionen bör omfattas av den föreslagna översynen. Eftersom länsstyrelsen i försökslänen har en annan roll än länsstyrelsen i övriga län, bör det enligt kommittén finnas en särskild reglering för länsstyrelserna i försökslänen. Kommittén återkommer i denna del i avsnitt 8.2.2.

Vad kommittén här föreslagit om en allmän översyn av reglerna för försöksverksamheten bör dock inte utgöra hinder för kommittén att lämna förslag om ändringar i de nu gällande reglerna. Dessa förslag redovisas i de följande avsnitten.

## 8.2.2 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 självstyrelseorganet 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:** Erfarenheterna från försöksverksamheten visar att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen har varit otydlig. Detta framgår också av den

utvärdering som kommittén låtit göra. Utvärderingen visar att denna otydlighet har fördröjt implementeringen av den nya regionala ansvarsfördelningen. Vidare understryks behovet av en tydligare ansvarsfördelning mellan de båda organen i skrivelser till kommittén från självstyrelseorganen (se avsnitt 6.6.1).

Med en tydligare fördelning av ansvar och befogenheter ökar möjligheten för en förtroendefull och väl fungerande samverkan mellan stat och självstyrelseorgan. En tydligare gränsdragning mellan självstyrelseorganen och länsstyrelsen är också en viktig förutsättning för att medborgarna skall kunna följa beslutsprocesserna och kunna utkräva ett demokratiskt ansvar. Den ökade demokratiska förankring som regeringen framhållit som det viktigaste motivet för försöksverksamheten motverkas av den otydliga ansvarsfördelningen.

Genom försöksverksamheten har det regionala utvecklingsansvaret överfört från länsstyrelsen till självstyrelseorganen. Det innebär att det är självstyrelseorganet som samordnar de regionala utvecklingsinsatserna och därmed har det övergripande ansvaret för att främja länets utveckling. Självstyrelseorganet företräder länet i regionala utvecklingsfrågor. Det gäller såväl i kontakter med den centrala statliga nivån som i det internationella samarbetet.

Länsstyrelsens roll bör därför renodlas till att vara en statlig förvaltnings- och tillsynsmyndighet och en företrädare för det nationella intresset inom sina ansvarsområden. Länsstyrelsen genomför förvaltnings-, tillsyns- och uppföljningsuppgifter inom ett antal sakområden som finns redovisade i länsstyrelseinstruktionen (civilt försvar och räddningstjänst, social omvårdnad, kommunikationer etc.). Syftet är att säkra genomslaget i hela landet för statsmakternas beslut inom dessa områden. Länsstyrelsens samordningsansvar är knutet till dessa sakområden eller till särskilda regeringsuppdrag.

Ett par sakområden är berörda av försöksverksamheten. Det gäller *regionalpolitik, regional näringspolitik och konkurrens, samt kommunikationer*. Inom dessa områden bör enligt kommittén samtliga utvecklingsuppgifter överföras från länsstyrelsen till självstyrelseorganet för att ansvarsfördelningen skall bli tydlig. Det innebär att inom sakområdet regionalpolitik, regional näringspolitik och konkurrens bör alla uppgifter och resurser för regionalpolitik och regional näringspolitik överföras, medan konkurrensbevakningen, som är en statlig tillsynsuppgift, bör finnas kvar inom länsstyrelsen. Vidare bör inom sakområdet kommunikationer alla uppgifter och resurser för planering av regional transportinfrastruktur överföras. Återstående uppgifter är förvaltnings- och tillsynsuppgifter gällande körkort, yrkestrafik m.m. och bör därför kvarstå inom länsstyrelsen.

Länsstyrelsens ansvar för den fysiska samhällsplaneringen, vad gäller granskning av översiktsplaner samt väg- och järnvägsplaner, förändras inte heller.

Många länsstyrelser arbetar aktivt med utbildningsfrågor som ett led i det regionala utvecklingsarbetet, t.ex. genom olika initiativ för att främja den högre utbildningen. I den mån länsstyrelsen i ett försökslän arbetar med sådana frågor bör uppgifter och resurser också inom detta område överföras till självstyrelseorganet i syfte att uppnå en tydlig ansvarsfördelning.

I enlighet med länsstyrelseinstruktionen har länsstyrelserna i försökslänen fortfarande kvar s.k. länsexperter för näringslivsfrågor och kommunikationsplanering. Mot bakgrund av den ovan föreslagna uppgiftsöverföringen till självstyrelseorganen bör detta krav i länsstyrelseinstruktionen tas bort.

Inom övriga sakområden som länsstyrelsen har ansvar för dominerar förvaltnings- och tillsynsuppgifterna. Inom några områden finns emellertid inslag av utvecklingsuppgifter. Det gäller t.ex. *naturvård och miljöskydd* samt *hållbar samhällsplanering och boende*. Inom dessa sakområden har utvecklingsuppgifterna en nära koppling till förvaltnings- och tillsynsuppgifterna. Det finns därför inte nu skäl att överföra utvecklingsuppgifter från länsstyrelsen till självstyrelseorganen inom dessa områden. Självstyrelseorganen har anledning att ta upp miljöfrågor inom ramen för arbetet med regional utvecklingsstrategi och regionala utvecklingsprojekt. Enligt kommittén är det angeläget att miljöfrågorna så långt möjligt integreras i det regionala utvecklingsarbetet. Kommittén återkommer med förslag avseende miljöfrågorna i avsnitt 8.2.9.

Vidare finns det tydliga beröringspunkter mellan sådan fysisk samhällsplanering, som kommunerna har ansvaret för, och regionalt utvecklingsarbete. Det är därför enligt kommittén naturligt att ett regionalt självstyrelseorgan har en dialog på frivillig grund med kommunerna i samhällsplaneringsfrågor.

Självstyrelseorganet bör ha det fulla ansvaret för att samordna de regionala utvecklingsinsatserna. Därmed är det självstyrelseorganet som bör samordna såväl statliga som icke statliga aktörer i länet. Enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skall ett fastställt regionalt utvecklingsprogram beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet. Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden lämna självstyrelseorganet det biträde som behövs för det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen har i detta sammanhang en ställning som motsvarar andra statliga aktörer.

Kommittén anser att länsstyrelsens mer renodlade och avgränsade roll i försökslänen bl.a. behöver tydliggöras i länsstyrelseinstruktionen.

Kommittén föreslår därför att det utarbetas en särskild länsstyrelseinstruktion för försökslänen, där det bl.a. tydligt framgår att länsstyrelsens utvecklingsuppgifter är avgränsade till de sakområden som länsstyrelsen ansvarar för. Detta förslag utgör en del av vad kommittén föreslagit i avsnitt 8.2.1 om en allmän översyn av de författningar som reglerar försöksverksamheten.

Vidare är det enligt kommittén viktigt att det i regeringens regleringsbrev till länsstyrelsen tas hänsyn till länsstyrelsens förändrade roll i försökslänen. En möjlighet vore att utfärda ett särskilt regleringsbrev för dessa länsstyrelser.

Det organ som samordnar de regionala utvecklingsinsatserna bör också vara samordnare av den regionala näringspolitiken. I konsekvens härmed gav regeringen självstyrelseorganet i uppdrag att samordna arbetet med det regionala tillväxtavtalet. I detta arbete har ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet varit tydlig. Självstyrelseorganet har svarat för samordningen och länsstyrelsen har varit en av de statliga aktörerna med ansvar knutet till de egna sakområdena, vilket innebär att länsstyrelsen inte har haft någon övergripande samordningsroll. Denna ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet skulle enligt kommittén kunna tjäna som modell för ansvarsfördelningen på regional nivå inom regionalpolitik och regional näringspolitik.

Kommittén vill i sammanhanget även framhålla att samma tydlighet bör eftersträvas i samordningen av programarbetet inom ramen för EG:s strukturfonder. Programarbetet och beredningen av de enskilda projektbesluten är primärt en självstyrelseuppgift i försökslänen. Uppdraget att vara förvaltningsmyndighet för målprogrammen och att därmed ha det administrativa ansvaret bör dock – givet den indelning av målområden som nu har gjorts – vara en statlig uppgift, eftersom målområdena inkluderar fler än ett län; det är enligt kommitténs mening inte rimligt att ett självstyrelseorgan är administrativt ansvarigt för en verksamhet i ett annat län.

I försökslänen har länsstyrelsens styrelse avskaffats. Det är enligt kommittén ett viktigt led i renodlingen av länsstyrelsens roll till att vara regeringens och inte länets företrädare. Enligt kommittén bör denna ordning gälla även i den fortsatta försöksverksamheten.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan självstyrelseorganet och länsstyrelsen bör enligt kommittén även landshövdingrollen uppmärksammas. Som framgår av avsnitt 5.4.3 innehar landshövdingen ett ämbete som av tradition har en vidare innebörd än vad som följer av uppgiften att vara chef för länsstyrelsen. Landshövdingen har en representativ roll, medverkar i många olika sammanhang som länets företrädare och förväntas agera i olika frågor av vikt för länet.

Enligt kommittén kommer den förändrade regionala ansvarsfördelningen att få konsekvenser inte bara för länsstyrelsens roll utan även för landshövdingen, vad avser rollen som länets företrädare. Det behöver göras tydligt, menar kommittén, att landshövdingen är statens företrädare i länet. Självstyrelseorganet är länets företrädare i utvecklingsfrågor. Renodlingen av ansvaret till att avse vissa sakområden gäller på samma sätt för landshövdingen som för länsstyrelsen.

### 8.2.3 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 förordningen om regionalt utvecklingsarbete skall NUTEK meddela föreskrifter om hur det regionala utvecklingsprogrammet skall redovisas. 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. Normgivningen i samhället kan i och för sig inte alltid ske genom beslut i folkvalda församlingar, men den bör så långt möjligt ske under demokratisk kontroll. Även om det i detta fall rör sig om administrativa föreskrifter, bör också uppmärksammas de ekonomiska konsekvenser som kan följa av en sådan regelgivning.

Som kommittén anför i avsnitt 8.2.1 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, vad gäller redovisningen av det regionala utvecklingsprogrammet, bör ersättas med icke bindande allmänna råd. NUTEK har till kommittén framfört att myndigheten gärna ser en sådan förändring som kommittén föreslår.

I försökslagen och förordningen om regionalt utvecklingsarbete finns föreskrifter om programmets innehåll, hur programmet övergripande skall redovisas och hur arbetet skall följas upp, vilket enligt kommittén utgör en tillfredsställande statlig reglering av programarbetet. Genom detta säkerställs ett nödvändigt statligt inflytande.



## 8.2.4 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:** Det organ som har det regionala utvecklingsansvaret och därmed fattar beslut om det regionala utvecklingsprogrammet bör disponera tillgängliga statliga medel för regionala utvecklingsprojekt. Som framhålls i propositionen om försöksverksamheten (prop. 1996/97:36, s. 43) kan medlens användning därigenom direkt kopplas till ett genomförande av det regionala utvecklingsprogrammet. I nuvarande försöksverksamhet fattar länsstyrelsen beslut om fördelning av medel till en mindre del av utvecklingsprojekten; det gäller medel för t.ex. regional projektverksamhet i fråga om jämställdhet. Enligt utvärderingen har detta bidragit till att ansvarsfördelningen blivit otydlig. Självstyrelseorganet bör därför ha hela beslutsansvaret när det gäller fördelningen av statliga medel för regionala utvecklingsprojekt.

Enligt den nuvarande ordningen beviljas de regionalpolitiska medlen m.m. av självstyrelseorganen och utbetalas av NUTEK. Kommittén föreslår att denna ordning bör ändras och att ansvaret för dispositionen och därmed också för utbetalningen av sådana medel bör överföras till självstyrelseorganen. Enligt kommitténs mening bör det vara en rationellare lösning att det beslutande organet också har utbetalningsansvaret. NUTEK har också till kommittén framfört att man gärna vill ha en sådan förändring som kommittén föreslår.

I det årliga villkorsbeslutet anges för vilka ändamål medlen får användas; vidare skall NUTEK följa upp självstyrelseorganens användning av medlen. Härigenom kan statens intresse av att medelsanvändningen sker på ett relevant sätt tillgodoses.

## 8.2.5 Planeringen av den regionala transportinfrastrukturen

**Kommitténs förslag:** Planeringssystemet för transportinfrastrukturen bör reformeras. Viktiga utgångspunkter i 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:** Planeringen av regional och nationell transportinfrastruktur handlar om att fördela statliga medel till främst de statliga väg- och järnvägssystemen. Detta görs i tre olika huvudplaner, nämligen nationell väghållningsplan, stomnätsplan och länsplan. Arbetet med planerna bedrivs parallellt. Planerna är tioåriga och revideras med några års mellanrum. Nu gällande planer avser tiden 1998 – 2007. Förberedelserna för en uppdatering av planerna har påbörjats. Självstyrelseorganen beslutar om länsplanen i försökslänen. De är också tunga remissinstanser vad gäller de nationella planerna.

De regionala tillväxtavtalen, som förhandlats fram, gäller för åren 2000 – 2002. En ny planeringsomgång inför avtalsperioden 2003 – 2005 beräknas att inledas år 2001.

Infrastrukturinvesteringar i t.ex. vägar och järnvägar kräver ett särskilt långsiktigt tidsperspektiv på grund av de långa ledtider som gäller från idé till genomförande. Av detta skäl har inte infrastrukturområdet ingått i denna omgång av arbetet med tillväxtavtalen. Enligt Regeringskansliets utvärdering av tillväxtavtalsprocessen (Ds 2000:7) har trots detta 18 av 21 län tagit upp fysisk infrastrukturplanering i sina tillväxtavtal. Enligt utvärderingen måste detta tolkas så att näringslivet och de regionala offentliga organen anser att infrastrukturen är en av de väsentligaste förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning; man vill diskutera dessa frågor i ett sammanhang oavsett hur planeringsprocesserna är administrativt ordnade.

I regionerna genomförs således 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 trans-

portinfrastrukturen bör reformeras. Några av de viktigaste motiven för kommitténs bedömning redovisas nedan.

Transportinfrastrukturen har beröring med många samhällsområden och är ett viktigt medel för att uppnå målen inom andra politikområden såsom närings-, utbildnings-, regional- och miljöpolitiken. En effektiv transportinfrastruktur är en förutsättning för att skapa god tillväxt och sysselsättning i en region.

Enligt kommittén bör en *första utgångspunkt* för en reformering av transportinfrastrukturplaneringen vara att frågor om investeringar i vägar och järnvägar, och tillväxtfrågor i övrigt, bereds i ett sammanhang. En alternativ som kan prövas i syfte att bättre koordinera planeringen av transportinfrastrukturen med nästa omgång av arbetet med tillväxtavtalen är att ändra nästa planeringsperiod för transportinfrastrukturen till åren 2003 – 2012. Genom en sådan ändring kan planeringsarbetet samordnas med arbetet med nästa tillväxtavtal, som skall gälla från år 2003.

I princip bör det finnas en stark koppling mellan planering, finansiering, byggande och förvaltning av infrastrukturanläggningar. Den återkommande bristen på harmonisering mellan planeringsramar och budgetramar kan på sikt leda till att förtroendet för den demokratiska planeringsprocessen undergrävs.

Enligt kommittén bör en *andra utgångspunkt* för en reformering av transportinfrastrukturplaneringen vara att sambandet stärks mellan planeringsramar och de statliga medel som i realiteten ställs till förfogande. Mot den bakgrunden kan exempelvis en överenskommelse (avtal/kontrakt) träffas mellan stat och självstyrelseorgan om finansieringen av de investeringar som beslutats i länsplanen, liknande den ordning som tillämpats för de regionala tillväxtavtalen. De överenskommelser som ingåtts med avseende på tillväxtavtalens genomförande och finansiering är inte formellt bindande, men ett sådant avtal är en överenskommelse som binder parterna moraliskt. Följsamheten mellan planeringsramar och de statliga medel som i realiteten ställs till förfogande bör kunna stärkas med en sådan avtalsmodell också vad gäller transportinfrastrukturen, enligt kommittén.

Som en *tredje utgångspunkt* bör enligt kommittén också vissa grundläggande demokratifrågor uppmärksammas i ett fortsatt reformarbete. Det finns flera starka motiv för en ökad lokal och regional självstyrelse. Ett mycket viktigt argument är att legitimiteten för det politiska systemet i stort förstärks av att självstyrelsen ger medborgarna möjlighet till ett ökat lokalt och regionalt inflytande och ett tydligare ansvarsutkrävande avseende den förda politiken.

Enligt utvärderingen i kapitel 6 (avsnitt 6.5.3) har det politiska engagemanget och delaktigheten i transportinfrastrukturplaneringen ökat

sedan ansvaret överfördes från länsstyrelsen till självstyrelseorganen. Medborgarnas möjligheter till inflytande och ansvarsutkrävande försvåras emellertid av det komplexa beslutsystemet, regionernas begränsade kontroll över resurserna och den i övrigt starka statliga styrningen av verksamheten.

## 8.2.6 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.

Ansvaret 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:** Enligt Statens kulturråds omvärldsanalys (se avsnitt 2.3) är kulturens roll i samhällsutvecklingen och dess betydelse för den enskilda människan en fråga som diskuteras allt mer intensivt i olika sammanhang. Utvecklingen går mot en delvis ny kulturpolitik där individen och samhället sätts i centrum. Det är inte enligt Kulturrådet de nationella kulturmålen eller den nationella kulturpolitiken i övrigt som är den enda om ens den starkaste drivkraften i utvecklingen, utan i stället är det den nya och annorlunda innebörd som kulturbegreppet håller på att få, som står i centrum av den kulturpolitiska diskussionen.

Med ett annorlunda och utvidgat kulturbegrepp, som inte bara omfattar de olika konstformerna, utan också kan sägas sträcka sig ut i samhällets yttre miljö – stadsbilden, bostadskvarter, gator och torg – är det enligt Kulturrådet viktigt att diskutera hur kulturverksamheten på statlig, regional och lokal nivå skall organiseras. Självklart är de konstnärliga uttrycksformerna fortfarande kulturpolitikens kärna, men kulturpolitikens ”spridningsområde” blir allt vidare, enligt Kulturrådet.

I kommitténs utvärdering (avsnitt 6.5.4) av försöksverksamheten med ändrat ansvar för fördelning av kulturpolitiska medel konstateras att förändringarna – både vad gäller institutionsstruktur och den faktis-

ka medelsfördelningen – har varit mycket små. I exempelvis Kalmar län har emellertid kulturen genom den nya organisationen fått en högre status och en bättre förankring i kommunerna. Kulturrådet anser att försöksverksamheten, trots de svårigheter och problem som redovisas, ger förutsättningar för en på sikt spännande och mer kulturpolitiskt präglad diskussion om användningen av de statliga resurserna på kulturområdet.

För kulturverksamheten gäller, liksom för all annan verksamhet som självstyrelseorganen har övertagit ansvaret för, att nationella regler och mål skall efterlevas. Nuvarande system där regeringen i det årliga regeringsbrevet anger vilka institutioner som skall få bidrag, uppfattas emellertid av självstyrelseorganen som konserverande och oflexibelt (se avsnitt 5.3.3); i praktiken är det omöjligt att få genomslag för de regionalt grundade regionalpolitiska prioriteringar som den regionala självstyrelsen syftar till.

Ett utvidgat regionalt inflytande över kulturpolitiken i samhället och en större flexibilitet i statsbidragssystemet ser därför kommittén som viktiga inslag i den pågående utvecklingen mot bl.a. en utvidgning av kulturpolitikens spridningsområde. Härmed skapas möjligheter till en förbättrad samverkan mellan stat, region och det fria kulturlivet och till förändring, utveckling och nytänkande i kulturpolitiken.

Som ett första led i en utveckling mot ett nytt och förändrat samspel mellan stat och region bör enligt kommittén den nuvarande ordningen med en av regeringen fastställd årlig förteckning över stödberättigade regionala kulturinstitutioner ändras. Ett nytt system bör införas som innebär att regeringen anvisar en bidragsram inom vilken självstyrelseorganen har rätt att själva besluta om till vilka regionala kulturinstitutioner som statsbidraget skall fördelas. Kommittén anser att det nuvarande kravet på en ekonomisk motprestation, som förutsätter en delfinansiering till verksamheten från regionens sida som uppgår till 50 procent, utgör en garant och ett skydd för alltför snabba förändringar i bidragsnivån. Härmed kan kulturinstitutionernas behov av bl.a. ekonomisk stabilitet för långsiktig planering av verksamheten tillgodoses.

För att de nationella målen för kulturpolitiken skall kunna uppnås bör staten dock ställa tydliga krav på den regionala kulturverksamheten i samband med bidragstilldelningen. Kommittén föreslår därför att en ökad handlingsfrihet för självstyrelseorganen, vad gäller fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner, bör kompletteras med en ordning som innebär att staten genom t.ex. Statens kulturråd träffar en överenskommelse (avtal/kontrakt) med självstyrelseorganen om den övergripande inriktningen för användningen av statsbidraget inom respektive region. Även om bidragstilldelningen är ettårig bör en sådan överenskommelse kunna sträcka sig över flera år. Noteras bör i sam-

manhanget att enligt Kulturrådets utvärdering (se avsnitt 6.5.4) kan någon form av överenskommelse mellan Kulturrådet och en region, där staten och regionen gemensamt kommer överens om inriktningen av kulturverksamheten i stort och dispositionen av statsbidragen på kulturområdet, vara en lämplig form för framtida samarbete.

Kommittén har i avsnitt 8.1.1 föreslagit att försöksverksamheten bör förlängas och att antalet försökslän bör utökas; också nya försökslän bör ges ansvar för fördelningen av det regionala kulturstödet. Enligt kommittén bör ett nytt statsbidragssystem, som bygger på en ökad handlingsfrihet för självstyrelseorganen och en överenskommelse (avtal/kontrakt) mellan dessa och staten, kunna tillämpas i ett eller flera av de län som kan komma i fråga för den förlängda försöksverksamheten.

Självstyrelseorganen anser att möjligheterna att föra en enhetlig kulturpolitik i en region även försvåras av att ett stort antal områden undantas från självstyrelsen (se avsnitt 5.3.3). Särskilt anmärkningsvärt, enligt självstyrelseorganen, är att just de kulturbidrag som reserveras för utvecklingsåtgärder inte tillåts ingå i det regionala utvecklingsansvaret. Kommittén delar denna bedömning och föreslår därför att ansvaret också för fördelningen av sådana utvecklingsbidrag överförs till självstyrelseorganen.

Försöksverksamheten i Västra Götaland omfattar inte uppgiften att besluta om fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. I prop. 1996/97:108, i vilken föreslogs att Västra Götaland skulle omfattas av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning, uttalades att – när det gäller uppgiften att besluta om visst kulturstöd – den tidigare beslutade försöksverksamheten (prop. 1996/97:36) har en sådan omfattning att den utgör ett tillräckligt underlag för utvärdering. Kommittén ser det emellertid som naturligt att försöksverksamheten även i Västra Götaland vid en förlängning bör omfatta denna uppgift. Kulturen är en viktig regional utvecklingsfaktor och ansvaret för fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner bör därför även i detta län åvila de förtroendevalda i regionen.

### 8.2.7 Jämställdhetsfrågor

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

**Skälen för kommitténs förslag:** Länsstyrelsens arbete med jämställdhetsfrågorna har många beröringspunkter med det regionala utvecklingsarbetet. Arbetet har till stor del bestått av att initiera och genomföra olika slag av utvecklingsprojekt. De regionala utvecklingsmedlen används för att bl.a. finansiera jämställdhetsprojekt.

Som framgår av utvärderingen har länsstyrelsens jämställdhetsarbete i sin nuvarande form mera karaktären av utvecklingsarbete än av tillsyns- och uppföljningsarbete. Länsstyrelsen har ansvar för att utforma en jämställdhetsstrategi för länet och i samverkan med olika aktörer vidta åtgärder för att nå målen i denna strategi. Enligt kommittén finns det starka beröringspunkter mellan detta arbete och självstyrelseorganets arbete med den regionala utvecklingsstrategin. Inte minst i arbetet med regionala tillväxtavtal har regeringen understrukit vikten av att jämställdhetsfrågorna integreras i arbetet; i försökslänen har självstyrelseorganen samordningsansvar för arbetet med tillväxtavtalen.

Enligt kommittén bör jämställdhetsaspekten mera allmänt integreras i det regionala utvecklingsarbetet och den regionala näringspolitiken. I avsnitt 8.2.4. föreslår kommittén att självstyrelseorganen ges hela beslutsansvaret för fördelning av statliga medel för regionala utvecklingsprojekt. Som en följd härav bör, enligt kommittén, också ansvaret för regional projektverksamhet i fråga om bl.a. jämställdhet överföras till självstyrelseorganen. Länsstyrelsens uppgift renodlas härigenom till i första hand uppföljning av de nationella målen för jämställdheten i länet.

Noteras bör i sammanhanget att generaldirektören Lena Svenaeus har fått i uppdrag (N1999/6077/JÄM och N1999/8612/JÄM) att utreda om Jämställdhetsombudsmannens tillsynsansvar enligt jämställdhetslagen (1991:433) kan utvidgas att gälla även länsstyrelserna. I uppdraget ingår att undersöka och bedöma de rättsliga, ekonomiska och de praktiska aspekterna på ett sådant förslag.

## 8.2.8 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:** Enligt regeringens arbetsmarknadspolitiska proposition (prop. 1999/2000:98, s. 1) har arbetsmarknadspo-

litiken tre huvuduppgifter, nämligen att (1) förmedla arbete till arbetslösa och arbetskraft till företag, (2) öka de arbetslösas kunskaper samt (3) stödja dem som har svårt att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. I propositionen understryks att arbetsmarknadspolitiken är en nationell politik. Den är en del av den ekonomiska politiken. Insatserna skall underlätta geografisk och yrkesmässig rörlighet. En väl fungerande arbetsmarknad har länge ansetts kräva en nationell politik.

Samtidigt är arbetsmarknadspolitiken en viktig del av den regionala näringspolitiken. Länsarbetsnämnderna har tagit aktiv del i arbetet med regionala tillväxtavtal. Enligt utvärderingen har det överlag varit en god samverkan mellan länsarbetsnämnder och självstyrelseorgan under försöksverksamheten.

Även om arbetsmarknadspolitiken är styrd av nationellt fastställda mål och regler, finns det vissa möjligheter till regional och lokal anpassning. Den regionala anpassningen ställer krav på nära samverkan mellan självstyrelseorganet och länsarbetsnämnden. Arbetslöshetsbekämpning och arbetskraftsanskaffning kräver snabba insatser och stor flexibilitet i agerandet. Länsarbetsnämnden har dock möjlighet att välja mellan olika handlingslinjer som har olika långsiktiga verkningar, t.ex. inom arbetsmarknadsutbildningen. Inom ramen för de nationella målen är därför självstyrelseorganets regionala utvecklingsstrategi en viktig utgångspunkt för länsarbetsnämndens arbete. På lokal nivå krävs en nära samverkan med kommunerna.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att regeringen tar initiativ till en samlad översyn av ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun i fråga om vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. 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. Med tillämpning av subsidiaritetsprincipen bör målet vara att öka det regionala och lokala inflytandet över i första hand kompetensutvecklingen och insatserna för långtidsarbetslösa.

### 8.2.9 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:** Enligt kommittén är omsorgen om miljön en väsentlig regional utvecklingsfråga. Det är därför önskvärt att självstyrelseorganen engagerar sig också i miljöfrågor, vilket också skett i varierande grad i de olika försökslänen. Det gäller inte minst miljöstrategiskt arbete och miljöprojekt.

Länsstyrelserna har i alla län fått regeringens uppdrag att regionalisera de nationella miljö kvalitetsmålen. Detta arbete hänger nära samman med länsstyrelsens uppföljningsroll på miljöområdet. En sådan uppföljning kräver att de nationella målen regionaliseras. Länsstyrelsens arbete med mål, lagtillämpning, uppföljning, miljöövervakning och kunskapsinsamling blir allt närmare sammankopplat. En omfattande kunskapsuppbyggnad är en viktig del i uppföljningsarbetet.

Samtidigt vill kommittén understryka att miljöfrågorna kräver ett starkt regionalt engagemang. För att bli effektiv behöver den statliga miljöpolitiken förankras regionalt och lokalt. Enligt miljömålskommittén (SOU 2000:52, s. 820) bör strävan vara att relevanta politiska organ på alla nivåer behandlar miljömålen; politiskt förankrade regionala miljömål som tydligt anknyter till de av riksdagen antagna nationella miljömålen ger legitimitet åt arbetet med att formulera miljömålen.

Självstyrelseorganet ansvarar för den regionala utvecklingsstrategin i länet. Denna strategi har starka beröringspunkter med mål och strategier inom miljöområdet. Det regionala miljöstrategiarbetet måste därför bedrivas i nära samverkan mellan självstyrelseorganet och länsstyrelsen. Såväl de nationella miljömålen som den regionala utvecklingsstrategin bör vara riktgivande för detta arbete.

Länsstyrelsen bör enligt kommitténs mening fatta beslut om regionalisering av de nationella miljömålen efter samråd med det regionala självstyrelseorganet. Det bör ankomma på länsstyrelsen och det regionala självstyrelseorganet att utveckla de närmare formerna för detta samarbete.

## 8.2.10 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.

Enligt direktiven skall frågan om mer samordnade insatser för att effektivisera tillsynen och uppföljningen på länsnivå analyseras och bedömas inom kommittén. Kommittén skall redovisa på vilket sätt man kan få till stånd och utveckla mer samordnade insatser på det aktuella området. Statskontoret har, på uppdrag av kommittén, genomfört en studie för detta ändamål, *Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet* (Statskontoret 2000:18). Innehållet i rapporten redovisas i huvuddrag i avsnitt 6.5.1 i detta betänkande.

**Statskontorets förslag:** Självstyrelseorganen får ansvaret för den löpande uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet i försökslänen och för att det upprättas en årsredovisning för det regionala utvecklingsarbetet.

En gång per mandatperiod görs på regeringens initiativ och för regeringens räkning en oberoende utvärdering av varje läns utvecklingsarbete.

**Kommitténs bedömning:** Kommittén finner att Statskontorets rapport i allt väsentligt bör kunna ligga till grund för ett ställningstagande i frågan om ansvar m.m. för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet. Mot denna bakgrund bör de förslag som Statskontoret lämnat i rapporten genomföras.

**Skälen för kommitténs förslag:** Av Statskontorets rapport framgår att det finns en hel del brister i den nuvarande uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet, exempelvis att uppföljningen mot nationella och regionala mål inte görs på ett systematiskt sätt och att det saknas särskilda resurser för uppföljning hos självstyrelseorganen. Statskontoret föreslår att självstyrelseorganen får ansvaret för den löpande uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet i försökslänen och för att en årsredovisning upprättas för detta arbete. I årsredovisningen, som ersätter vissa av de nuvarande rutinerna för uppfölj-

ning/utvärdering av regionalpolitiskt stöd m.m., bör enligt Statskontoret ingå offentlig statistik om tillståndet i länet och en bedömning av utvecklingen, en redovisning av fattade beslut och genomförda prestationer, resultatbedömning i förhållande till nationella mål och regionens mål samt särskilda redovisningar avseende t.ex. demokrati och jämställdhet. Ett klart uttalat syfte med årsredovisningen är, enligt Statskontoret, att den skall ge medborgarna en samlad redovisning av vad som gjorts i länet i förhållande till uppställda mål på olika verksamhetsområden. Statskontoret föreslår att regeringen tillsätter en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag till bl.a. en grundmodell för en årsredovisning.

Regeringen bör enligt Statskontoret även initiera en extern, oberoende utvärdering av utvecklingsarbetet i länen under varje mandatperiod; ett sådant uppdrag kan gå till en kommitté, det nya institutet för analyser och utvärderingar inom det näringspolitiska området, ett forskningsorgan eller ett konsultbolag.

Som framgått är det kommitténs bedömning att de förslag som Statskontoret lagt fram, kan ligga till grund för ett utrednings- och utvecklingsarbete som regeringen bör ta initiativ till. Kommittén ser flera förtjänster med Statskontorets förslag. Kommittén anser liksom Statskontoret att det är en bättre ordning att självstyrelseorganen får ansvaret för den löpande uppföljningen. Den föreslagna årsredovisningen bör enligt kommitténs mening kunna bli ett viktigt instrument för informationen till medborgarna om utvecklingsarbetet och därmed bidra till att den regionala demokratiska processen stärks.

Som en konsekvens av förslagen skall länsstyrelsen, enligt kommittén, inte ha något ansvar för uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet i försökslänen. När det gäller ansvaret för uppföljning av användningen av sådana statliga medel för regionalpolitiska åtgärder, som självstyrelseorganen beslutar om, bör detta även fortsättningsvis ligga på en central statlig myndighet.

Kommittén överlämnar Statskontorets rapport till regeringen tillsammans med detta betänkande.

### 8.2.11 Behovet av en 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 till 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.

Kommitténs uppfattning var att en översyn av uppgiftsfördelningen mellan statens centrala och regionala nivå av praktiska skäl borde samordnas med en utredning av uppgiftsfördelningen mellan den regionala statliga förvaltningen och kommunerna/landstingen. Vidare ansåg kommittén att det fanns skäl att överväga ett överförande av uppgifter direkt från den centrala statliga nivån till kommunerna/landstingen. I skälen till kommitténs förslag i delbetänkandet framhölls vikten av att beakta den enskilda medborgarens likabehandling vid en sådan översyn. Vidare 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 något beslut med anledning av den i delbetänkandet föreslagna översynen inte har tagits från regeringens sida. Kommitténs mening är att behovet kvarstår av en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna, utöver de uppgifter som är föremål för försöksverksamheten, vilket också har förstärkts i den fortsatta utvärderingsprocessen. Kommittén menar att det finns mycket som talar för att decentralisering av uppgifter till den kommunala nivån leder till att medborgarinflytandet förstärks. Vidare finner kommittén, med stöd av utvärderingen, att det i den nuvarande samhällsorganisationen finns oklarheter i uppgiftsfördelningen på regional nivå som motverkar effektivitet och regional utveckling.

## 9 Konsekvensanalyser

### 9.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att kommittén skall redovisa ekonomiska konsekvenser av förslagen samt att förslag till finansiering skall lämnas. Vidare skall kommittén beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer beträffande redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), omprövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisning av jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt om brottsbekämpning (dir. 1996:49).

Genom kommittéförordningen (1998:1474), som trädde i kraft den 1 januari 1999, har ovannämnda direktiv upphävts. 14 och 15 §§ i kommittéförordningen ersätter de tidigare direktiven vad gäller redovisning av konsekvenser av kommitténs förslag. Enligt 14 § i denna förordning gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen medför samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § stadgas att om förslagen i betänkandet har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 9.2 Ekonomi

Förslaget om fortsatt försöksverksamhet med ändrad regional ansvars fördelning kan enligt kommittén i sin förlängning medföra positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Kommitténs mening är att ett ökat regionalt politiskt inflytande över det regionala utvecklingsarbetet gynnar den ekonomiska tillväxten i regionen. Den samordning av de regionala utvecklingsinsatserna som sker bör också enligt kommitténs mening kunna leda till ett mer effektivt nyttjande av de ekonomiska resurserna i regionen. Dessa konsekvenser är dock av mer hypotetisk art och kan svårigen beräknas i exakta tal.

Kommitténs förslag är i det stora hela kostnadsneutrala och innehåller varken etablering av nya verksamheter eller investeringskostnader. De kostnader som kan tänkas uppstå för staten till följd av kommitténs förslag är i sammanhanget att betrakta som marginella och av övergående karaktär.

Kommittén föreslår att regeringen tillsätter en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta förslag om uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet. Dessutom föreslås en samlad översyn av ansvars fördelningen mellan stat, region och kommun i fråga om vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt en allmän översyn av de författningar som reglerar försöksverksamheten. Dessa förslag kan, om de genomförs, generera mindre kostnader av tillfällig art för staten.

I de fall då resurser överförs från det statliga organet till självstyrelseorganet kan också mindre övergångskostnader uppstå för bl.a. personell överkapacitet, om den statliga personalen på regional nivå väljer att inte följa med över till självstyrelseorganet.

I nya län som kan bli aktuella för en utvidgad försöksverksamhet kommer de nya uppgifterna att medföra initiala kostnader i form av bl.a. administration, extern och intern information och kompetensutvecklande insatser.

## 9.3 Kommunal självstyrelse, sysselsättning, företagande m.m.

De förslag som kommittén lägger fram medför i vissa fall att uppgifter, kompetens och resurser flyttas från den statliga till den kommunala sektorn i försökslänen. För den kommunala självstyrelsen innebär detta en förstärkning. Kommittén menar också att en allmän renodling och ett förtydligande av rollfördelningen på regional nivå gagnar den kommunala självstyrelsen.

En grundläggande tanke i kommitténs betänkande är att det regionala utvecklingsarbetet skall samordnas under regionalt politiskt inflytande. Detta är i första hand en demokratifråga men det är också kommitténs mening att den regionala tillväxten förbättras av den samhällsutveckling som betänkandet är menat att understödja. Kommitténs förslag innebär inga direkta konsekvenser vad gäller småföretagens villkor eller sysselsättningen, men den samordning som sker på regional nivå beträffande b.la. näringslivsfrågor, kompetensutveckling, IT och internationella kontakter gagnar sammantaget företagsklimatet i regionerna och därmed påverkas också sysselsättningen positivt.

Liknande resonemang kan föras vad gäller jämställdhet, integration, offentlig service och brottsförebyggande arbete. Med undantag för jämställdhetsarbetet, där kommittén föreslår ett överförande av ansvaret för regional projektverksamhet i fråga om jämställdhet, påverkas dessa områden inte direkt av kommitténs förslag. Kommittén menar dock att det finns starka kopplingar mellan dessa områden och den regionala ekonomiska utvecklingen. Jämställdhet förutsätter, i likhet med integration, en väl fungerande arbetsmarknad. Den offentliga servicen är beroende av de skattemedel som genereras och omvänt är bra offentlig service en av förutsättningarna för tillväxt och ökat företagande. Brottsligheten påverkar den ekonomiska utvecklingen negativt. Den för med sig stora kostnader för samhället samtidigt som den är ett hinder för det befintliga näringslivet och potentiella nyetableringar. Det finns mot bakgrund av detta ett starkt regionalt intresse att minska brottsligheten. Den inomregionala samordning som försöksverksamheten bl.a. syftar till bör, enligt kommitténs bedömning, öka förutsättningarna för de regionala aktörerna att samverka i det brottsförebyggande arbetet.

Beträffande jämställdheten kan det svårligen bedömas om kommitténs förslag har någon generell inverkan utöver det som anförts ovan vad gäller jämställdhetens koppling till de samhällsekonomiska förutsättningarna. Kommitténs förslag om överförande av ansvar för projektverksamhet till självstyrelseorganen bör dock kunna leda till att jämställdhetsarbetet påverkas positivt genom att det integreras i det regionala utvecklingsarbetet.

## 10 Författningskommentarer

### 10.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas författningskommentarer till de ändringar som kommittén föreslår i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län och lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län.

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

#### 1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.1.

Ändringen innebär att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning förlängs under tiden den 1 januari 2003–31 januari 2006. Försöksverksamheten omfattar bara de i lagen uppräknade länen.

#### 2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.2.1.

Ändringen i p. 1 innebär att en hänvisning görs till förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete, som har ersatt en tidigare motsvarande förordning. Förslaget innebär dock inte någon ändring i sak.

Ändringen i p. 3 innebär att självstyrelseorganen från Statens kulturråd övertar också befogenheten att besluta om fördelning av utveck-



lingsbidrag enligt förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Ändringen i p. 4 innebär att självstyrelseorganen skall såväl disponera som besluta om fördelningen av tillgängliga regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel, vilket innebär att självstyrelseorganen också skall utbetala medlen.

### 3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.1.

Ändringen innebär att landstingen i Skåne län och Västra Götalands län ges rätt att kalla landstingen för Region Skåne respektive Västra Götalandsregionen; Gotlands kommun ges rätt att kalla kommunen för Region Gotland.

Av andra stycket följer att vad som sägs i lag eller annan författning om kommun och landsting i sådant fall också skall gälla Region Gotland, Region Skåne och Västra Götalandsregionen.

### 4 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.1.

Ändringen i första stycket innebär att också Gotlands kommun ges rätt att kalla fullmäktigeförsamlingen för regionfullmäktige och styrelsen för regionstyrelsen.

Ändringen i andra stycket innebär att vad som sägs i lag eller annan författning om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse i sådant fall också skall gälla kommunfullmäktige och kommunstyrelse.

## 10.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län

### 1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.1.2.

Ändringen innebär att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län förlängs under perioden den 1 januari 2003 – 31 december 2006.

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

### **37 § första stycket**

Ändringen innebär att Regionförbundet i Kalmar län skall träda i likvidation efter utgången av år 2006, som är den tidpunkt när den förlängda försöksverksamheten skall avslutas.

# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservationer

### 1 Reservation av Nils Fredrik Aurelius (m) och Inga Berggren (m)

#### För kort tid för utvärdering

Kommitténs första slutsats är att försöksverksamheten pågått alltför kort tid för att en utvärdering skall vara möjlig (s. 323). Närmare två och ett halvt år återstår av de försök som i exempelvis Västra Götaland startade så sent som den 1 januari 1999. Ett trovärdigt **försök** borde utvärderas efter försöksperiodens slut och därefter eventuellt läggas till grund för generella förslag. Vi menar därför att en fullständigare utvärdering bör ske efter periodens slut år 2002.

Av konstaterandet att tiden varit för knapp kan man inte gärna dra slutsatsen att försöken bör utvidgas. Vi avvisar därför förslaget om att tillföra ytterligare försökslän.

### 2 Reservation av Anders Andersson (kd), Åsa Torstensson (c) och Lars Wennås (fp)

#### Inledning

I grundfrågan, som gäller makt och ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna, från staten och länsstyrelsen till regionala självstyrelseorgan,

delar vi den analys och de slutsatser som kommittén redovisat i detta betänkande. Vi ser ett stort värde i att kommittén på en rad punkter samlat en bred uppslutning runt ett tydliggörande av ansvarsfördelningen mellan staten och självstyrelseorganen. Närheten till medborgarna är viktig när vi ska forma framtidens samhällsinstitutioner och därför tror vi att den process som regionförsöken nu startat har framtiden för sig.

Som framgår av betänkandet visar utvärderingen så långt den kunnat göras att försöksverksamheten i väsentliga delar fallit väl ut. Vi finner också att de förslag som redovisas i kap 8.2 Ansvarsfördelningen mellan staten och självstyrelseorganen väl stämmer överens med den tydliga opinion som finns i såväl försöksregionerna som i övriga län i landet.

På ett antal punkter har vi dock annan mening än vad kommittén i övrigt redovisar.

## Direktvalda fullmäktigeförsamlingar i regionerna

I försöksverksamheten finns f.n. två modeller för val till respektive regionfullmäktige. Den ena modellen består av direktvalda regionfullmäktige där man också tagit över landstingens nuvarande uppgifter och har egen beskattningsrätt. Den modellen tillämpas i Region Skåne och i Västra Götalandsregionen samt i Gotlands kommun.

Den andra modellen består av ett indirekt valt kommunalförbund (regionförbund), där alla länets kommuner och landstinget utser ledamöterna i regionförbundets förbundsfullmäktige. Den modellen tillämpas i Regionförbundet i Kalmar län. Det direktvalda landstinget med sin beskattningsrätt finns således kvar i Kalmar län vid sidan av ett särskilt regionförbund. Regionförbundet i Kalmar län saknar beskattningsrätt. Det bör vidare noteras, att försöket i Kalmar län lett till att ytterligare en länsaktör tillkommit vid sidan av landstinget.

Kommittén säger i avsnitt 6.7.2: "Den relativt ingående diskussion som förs i utvärderingen visar på både för- och nackdelar med de två modellerna från demokratiteoretisk synpunkt. Det går knappast att säga att den ena modellen är mer demokratisk än den andra, utan demokrati-värdet i respektive modell bestäms av de normer som man utgår ifrån. Kommittén delar denna bedömning." När det gäller denna slutsats från kommitténs sida delar vi inte majoritetens bedömning. Vi vill redovisa följande skäl för vårt ställningstagande.

Från våra ideologiska utgångspunkter har en av folket vald fullmäktigeförsamling alltid ett högre demokratiskt värde än en indirekt vald sådan församling. Detta gäller oavsett om valet avser riksdagen, lands-

tingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Det är ju alltid de direktvalda fullmäktigeförsamlingarna som utser de indirekt valda fullmäktigeledamöterna. Redan härav följer att de direktvalda är överordnade och mer suveräna än de indirekt valda församlingarna.

Enligt regeringens direktiv till kommittén sägs det bl.a. att erfarenheterna från försöksverksamheten skall läggas till grund för statsmakternas ställningstagande om den regionala samhällsorganisationens långsiktiga inriktning och struktur.

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

Kommitténs majoritet har inte svarat upp mot direktiven vad gäller att göra det enklare för medborgarna att utkräva politiskt ansvar. Skälet härtill anges vara tidsskäl. Det sägs ha gått för kort tid för att dra säkra slutsatser av utvärderingen av försöken. Vi tror att detta endast är en delförklaring. Enligt vår mening råder det oklarhet om vad som är den politiska viljan och hur man ser på formerna för val av regionala fullmäktigeförsamlingar. Kan ett indirekt valt fullmäktige långsiktigt och permanent tilldelas de uppgifter som idag ligger hos självstyrelseorganen? Vårt svar är nej. Vi gör bedömningen att det hade varit en fördel för regionfrågan i stort om en majoritet i kommittén nu stannat för denna uppfattning.

Direktiven talar alltså om att göra det enklare för medborgarna att utkräva politiskt ansvar och att det bör utvecklas former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret.

För oss och de partier vi företräder är det självklart, att ett utkrävande av politiskt ansvar är liktydigt med att låta väljaren vara suverän på valdagen. Det är betydligt svårare att utkräva politiskt ansvar av ett indirekt valt kommunalförbund (regionförbund) än av ett direktvalt organ. Kommittén beskriver själv i avsnitt 6.2.2. vilka förhandlingar som föregick valet av ledamöter till regionfullmäktige i Kalmar län och hur olika partier blev över- respektive underrepresenterade i regionfullmäktige vid en jämförelse med valresultatet 1998 till landstingsfullmäktige i Kalmar län. Det indirekt valda regionfullmäktige bygger sin struktur på att det sker olika partiuppgörelser som väljarna inte kan direkt påverka.

De former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret, som direktiven talar om, bör enligt vår mening för framtiden resultera i direktvalda regionfullmäktigeförsamlingar i alla landets regioner. Dessa självstyrelseorgan skall då ta över bl a det regi-

onala utvecklingsansvaret från staten, vidare ta över också landstingens nuvarande uppgifter och därmed ha beskattningsrätt.

Direktval till de beslutande församlingarna i regionerna har stöd i uttalanden av Demokratiutredningen (SOU 2000:1) sid. 137 – 138, där det heter: "Genom att föra över ansvar från staten till direkt politiskt valda organ skulle utvecklingsansvaret få en starkare demokratisk legitimitet." Vidare anser Demokratiutredningen, att ... "direktval erbjuder medborgarna ett sätt att ge den regionala politiska nivån legitimitet." Också Landstingsförbundets kongress i maj 2000 uttalade sig för direktval till de beslutande församlingarna i regionerna.

## Permanentning av den pågående försöksverksamheten i Region Skåne, Västra Götalandsregionen och i Gotlands kommun

I kapitel 8 framlägger kommittén sina överväganden och förslag rörande den regionala samhällsorganisationen. Bl.a. föreslås, att försöksverksamheten i de fyra försökslänen skall få fortsätta ytterligare en mandatperiod, dvs. avse också perioden den 1 januari 2003 – 31 december 2006. Vi reserverar oss mot detta förslag av följande skäl.

En klar majoritet i kommittén konstaterar i kapitel 8, att resultaten av utvärderingarna överlag varit positiva men att den inledda processen behöver ytterligare tid för att utvecklas vidare. Å andra sidan har inga krav framförts i kommittén om att försöksverksamheten kring den regionala utvecklingen skall avbrytas. Det torde heller inte vara realistiskt att återgå till den gamla ordningen. De regionala självstyrelseorganen har kommit för att stanna.

Försöken avseende Gotlands kommun, Skåne respektive Kalmar län har pågått sedan den 1 juli 1997. I Västra Götaland har försöken formellt pågått kortare tid men reellt startades diskussionerna och förberedelserna också där i ett tidigt skede. Om man räknar startdatum från 1 juli 1997 för vissa av försöken blir försöksperioden i och med innevarande mandatperiod 5,5 år. Kommitténs majoritet föreslår förlängning av försöken i ytterligare fyra år till den 31 december 2006. Försöksperiodens längd för t.ex. Region Skåne blir då 9,5 år. Det anser vi vara en alltför lång försöksperiod. Frågan är om det i det fallet ens kan kallas för försök.

Med hänvisning till ovanstående förordar vi, att försöken med ändrad regional ansvarsfördelning i Region Skåne, Västra Götalandsregionen och i Gotlands kommun ges permanent status fr.o.m. den 1 januari 2003. Att nu ge dessa regioner permanent status är enligt vår mening uttryck för respekt gentemot dels väljarna i dessa regioner som

har rätt att få tydliga besked om vad som gäller och dels gentemot de förtroendevalda som arbetat under försöksåren.

## Förändring av försöket i Kalmar län

Av skäl som anförts ovan förordar vi direktvalda regionfullmäktige i alla regioner. Vår utgångspunkt är att en av folket vald fullmäktigeförsamling alltid har ett högre demokratiskt värde än en indirekt vald sådan församling. Vidare är vår mening att man inte kan motivera fortsatt försöksverksamhet i Kalmar län, efter fem och ett halvt års försök, utan att tillföra något nytt. Vår mening är därför att det inför valet 2002 bör införas direktval till regionfullmäktige i Kalmar län samtidigt som regionen övertar landstingets uppgifter och därmed erhåller beskattningsrätt. En fördel med en sådan organisationsförändring är att Kalmar län därigenom får pröva båda demokratimodellerna, dels en period med ett indirekt valt regionförbund, dels en period med ett direktvalt regionfullmäktige. Kalmar län blir på detta sätt ett viktigt försökslän genom att vi konkret visar på de tre steg som kan leda fram till slutmålet direktvalt regionfullmäktige.

Från utgångsläget att staten/länsstyrelsen har ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna inleds en process där man i ett andra steg under en period på 5,5 år får ett självstyrelseorgan med indirekt valt fullmäktige, som endast handlägger dessa frågor utan att samtidigt ha ansvar för hälso- och sjukvården. Som ett tredje steg övergår detta till ett direktvalt regionfullmäktige då man också får ansvar för hälso- och sjukvården.

Enligt vår mening finns skäl att tro att flera län i landet kan ha intresse av att pröva denna successiva processutveckling av självstyrelseorgan. För att kunna erhålla denna erfarenhet med en övergång från indirekt valt organ till direktvalt regionfullmäktige är Kalmar län det enda län som kan bli föremål för en sådan försöksverksamhet.

## Nya försökslän

Kommittén föreslår i kapitel 8 att regeringen bör utvidga försöksverksamheten och välvilligt behandla kommande ansökningar från nya län om att få bli försökslän. I detta förslag instämmer vi helt och fullt. Vi vill se en utveckling där regeringen inte reser hinder utan tvärt om öppnar möjligheter för flera län att starta försöksverksamhet.

### 3 Reservation av Owe Hellberg (v) och Per Lager (mp)

#### Länsstyrelsens och landshövdingens ansvar (avsnitt 8.2.2)

Kommittén slår fast att ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet bör förtydligas. Länsstyrelsen ska inom sina verksamhetsområden bevaka att de nationella målen får genomslag i länet och självstyrelseorganet har det regionala utvecklingsansvaret samt företräder länet i regionala frågor. Detta innebär att landshövdingens roll tonas ned och ändrar karaktär.

För att ytterligare tydliggöra ansvarsfördelningen mellan självstyrelseorganet och länsstyrelsen, så kan med fördel landshövdingeämbetet i försökslänen avskaffas när nuvarande förordnanden avslutas. Då blir det klart och tydligt att inom den politiska sfären, så är det politiska företrädare för självstyrelseorganet som har ansvaret för länets utvecklingsfrågor, företräder länet i internationella sammanhang där regionens frågor hanteras och i kontakterna med regeringen, när utvecklingsfrågor hanteras, t.ex. tillväxtavtalen. Länsstyrelsen i försökslänen kommer då i fortsättningen att ledas av en tjänsteman, tillsatt enligt gällande regler för andra statliga chefsbefattningar. Detta bör kunna innebära en viss besparing i statlig förvaltning.

### 4 Reservation av Owe Hellberg (v)

#### Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning (avsnitt 8.1.2)

Kommittén föreslår att den vidgade samordningen inom länsstyrelsen på Gotland fortsätter. Det innebär att såväl länsarbetsnämnden som skogsvårdsstyrelsen, även i fortsättningen, ingår som en del i en samlad länsstyrelseförvaltning.

Kommittén anser att statsmakterna har försvårat genomförandet av försöksverksamheten för det politiska självstyrelseorganet på Gotland.



Ansvarsfördelningen har blivit otydligare genom att nya uppgifter tillförts länsstyrelsen. Vissa medel inom t.ex. länsarbetsnämndens ansvarsområde kan betraktas som utvecklingsmedel och kommer att ligga kvar på länsstyrelsen, trots att kommittén anser att länsstyrelsens utvecklingsmedel i fortsättningen ska hanteras av självstyrelseorganet.

De medel inom länsarbetsnämndens verksamhet som är att betrakta som regionala utvecklingsmedel bör föras över till självstyrelseorganet för att öka tydligheten och ge en effektivare förvaltning. Det tydliggör rollfördelningen mellan självstyrelseorganet och länsstyrelsen, och det blir klarare för länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen att de tillhör den gemensamma länsstyrelseförvaltningen. Kommittén vill att regeringen ska framföra detta i sina kontakter med AMS och Skogsstyrelsen.

## 5 Reservation av Per Lager (mp)

### Demokratimodeller (avsnitt 6.7.2 )

I fråga om de två olika demokratimodellerna, indirekt eller direkt valt fullmäktige, säger sig kommittén dela utvärderingens bedömning om att det "knappast går att säga att den ena modellen är mer demokratisk än den andra, utan demokrativärdet i respektive modell bestäms av de normer som man utgår ifrån."

Jag delar i den här modellteoretiska frågan inte kommitténs uppfattning utan menar att det direkta valet generellt faktiskt har ett högre demokrativärde och därför bör föredras.

Trots detta konstaterande kan nuvarande försök med regionförbund i Kalmar accepteras liksom ev. varianter i den fortsatta försöksverksamheten. Det är givetvis regioninvånarna i respektive region som avgör vilka demokratiska utvecklingsvägar som passar bäst. Försöksverksamheten har just till uppgift att visa olika modeller för hur man kan öka medborgarinflytandet, effektivisera administrationen och stärka utvecklingen.

## 6 Reservation av Åsa Torstensson (c) och Anders Andersson (kd)

### Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning (avsnitt 8.1.2)

Vi ställer oss bakom att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid länsstyrelsen i Gotlands län fortsätter under perioden 1 januari 2003 – 31 december 2006 men vill dock med anledning av kommitténs skrivning avseende åtgärdsmedlen inom arbetsmarknadspolitiken reservera oss för att kommitténs ställningstagande borde ha varit att föreslå staten att överföra de s.k. otraditionella medlen inom arbetsmarknadspolitiken på Gotland till självstyrelseorganet Gotlands kommun. Detta för att både stärka självstyrelseorganets faktiska uppgift som den samlande gotländska utvecklingskraften och för att tydligare renodla de offentliga aktörernas organisation och resurser.

## 7 Reservation av Lars Wennås (fp)

### Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län

Kommittén föreslår, att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid länsstyrelsen i Gotlands län skall få fortsätta under perioden den 1 januari 2003 – 31 december 2006. Jag reserverar mig mot detta förslag av följande skäl.

De utvärderingar som genomförts av försöksverksamheten är i olika avseenden alla kritiska till försöket, vilket framgår av kapitel 7. Också kommittén är starkt kritisk till hur försöket initierats och genomförts (se avsnitt 8.1.2). Enligt min mening drar kommitténs majoritet inte de rätta slutsatserna av sin kritiska värdering utan föreslår i stället att försöket skall få fortsätta ytterligare en mandatperiod.

Gotlands kommun och Gotlands län omfattar samma geografiska område. Regering och riksdag har beslutat om att bedriva två försöksverksamheter på Gotland: dels ett försök med regionalt självstyre med

Gotlands kommun som självstyrelseorgan, dels ett försök med vidgad samordnad länsförvaltning vid länsstyrelsen i Gotlands län.

*Det första försöket* handlar om att från länsstyrelsen till kommunen överföra det regionala utvecklingsansvaret, fördelningen av vissa regionala utvecklingsmedel och planeringen av den regionala transportinfrastrukturen. Dessutom har kommunen fått fördela vissa statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. *Det andra försöket* har bestått i att inordna länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen i länsstyrelsens organisation.

Logiken i uppläggningsen av försöksverksamheterna kan ifrågasättas. Kommittén anför själv följande: "Om statsmakterna vill stärka den gotländska utvecklingskraften med *självstyrelseorganet Gotlands kommun* som den ledande aktören, vore det naturligt att föra de s.k. åtgärdsmedlen inom arbetsmarknadsområdet till Gotlands kommun tillsammans med det regionala utvecklingsansvaret m.fl. uppgifter. Om statsmakterna omvänt med *länsstyrelsen* som den ledande aktören vill åstadkomma en bättre regional statlig samverkan och effektivitet fullt ut, vore det enligt kommitténs mening naturligt att låta utvecklingsansvaret etc. ligga kvar på länsstyrelsen samtidigt som dessa funktioner kompletteras och stärks med de s.k. åtgärdsmedlen inom arbetsmarknadspolitiken, exklusive platsförmedlingen, som angivits i det föregående."

Kommittén sammanfattar: "Enligt kommitténs mening har statsmakterna genom den duala försöksverksamheten i Gotlands län splittrat den offentliga organisationen och resurserna snarare än koncentrerat dem."

Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län lider av en grundläggande svaghet i konstruktionen. Länsstyrelsen har tillförts resurser av fel slag, t.ex. förmedlingsverksamheten, medan utvecklingsansvaret förts till annan huvudman. Förmedlingsverksamheten är en operativ verksamhet. Detsamma kan sägas om skogsvårdsstyrelsens uppdragsverksamhet. Enligt min mening skall länsstyrelsen inte syssla med operativa verksamheter av det slag det här är fråga om.

Målet med försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning är otydligt, den nya länsstyrelseorganisationen har enligt uppgifter hittills inte inneburit någon bättre samordning eller ökad effektivitet hos länsstyrelsen som helhet betraktad. De anställda känner sig inte särskilt delaktiga i försöket med undantag av chefsnivån. De berörda statliga sektorsmyndigheterna Arbetsmarknadsverket respektive Skogsstyrelsen är måttligt engagerade i försöket. Gotlands särställning som län och kommun med samma geografiska område innebär, att erfa-

renheterna från försöket med vidgad samordnad länsförvaltning inte heller är överförbara till övriga länsstyrelser i landet.

Mot den här bakgrunden bör enligt min mening försöket med vidgad samordnad länsförvaltning vid länsstyrelsen i Gotlands län avbrytas vid försöksperiodens slut den 31 december 2002. Länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen bör därefter återgå till tidigare ordning.

Min grundsyn är att regionala självstyrelseorgan skall ta över det regionala utvecklingsansvaret över hela landet. Sambandet mellan regionalt utvecklingsarbete och utvecklingsdelarna av arbetsmarknadspolitiken är starkt och omvittnat. Därför bör det också övervägas, att fr.o.m den 1 januari 2003 överföra de s.k. otraditionella medlen och andra utvecklingsmedel inom arbetsmarknadspolitiken från länsstyrelsen till självstyrelseorganet Gotlands kommun. Sådan överföring av medel bör övervägas även för övriga försökslän och de nya försökslän som kan tillkomma.

## Särskilda yttranden

### 1 Särskilt yttrande av Nils Fredrik Aurelius (m) och Inga Berggren (m)

#### Demokrati utan medborgare?

Kommittén konstaterar att försöksperioden varit för kort och tiden för utvärdering för knapp. Majoriteten hävdar ändå, efter vissa reservationer, att huvudintrycket av försöksverksamheten hittills är positivt (s. 324). Det bör dock noteras att de rapporter som kommittén fått nästan uteslutande bygger på aktörsutsagor, det vill säga intervjuuttalanden med mera från de personer som var pådrivande vid försökens tillkomst och nu har en ledande roll i försökslänen (se metoddiskussionen s. 207 ff.).

Enligt direktiven är ”en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret” en utgångspunkt för försöken. Detta kan visa sig besvärligt redan av det skälet att den nya politiska nivån inte alls tillkommit som svar på djupt kända folkliga krav. Det finns ingen anledning att ifrågasätta den demokratiska ambitionen hos politikerna i försökslänen, men samtidigt är det uppenbart att medborgarintresset för den regionala utvecklingsplaneringen varit begränsat (se bl.a. Johansson 1999). Någon reell möjlighet till påverkan innebär inte de informationssatsningar, rollspel med ungdomsparlament med mera som genomförts. Förhoppningarna om en vitalisering av partipolitiken förefaller inte heller att ha infriats.

De regionala partnerskapen har fått en särskilt stor betydelse i försökslänen. Genom dessa ökar förvisso möjligheterna till påverkan för olika korporativa intressen, men öppenheten minskar (se s. 241 ff.).

Att väljarna uppfattar politikerna som otydliga och partierna som svåra att skilja åt är ett av demokratins problem i dag. Den anda av konsensus som präglat regionförsökens inledningsfas är från denna utgångspunkt inte oproblematisk.

Försökens fortsättning får utvisa om medborgarnas engagemang kommer att bli större. ”En fråga är om regionaliseringen kommer att röna något folkligt intresse framgent. Uteblivet folkligt stöd är en minst sagt besvärande omständighet” (Jerneck och Sjölin s. 191).

## Frivilliga kommunalförbund är ett alternativ

Vi menar att de invändningar mot försöken som vi framförde inför beslutet 1996 fortfarande har stor giltighet. Sverige bör bara ha två nivåer med beskattningsrätt och direktval, statlig och kommunal. Regionala församlingar bör inte utvecklas till överkommuner. Alternativet till direktvalda regionparlament och obligatoriska regionförbund är frivilliga kommunalförbund. Kommunallagen medger, efter en ändring 1998, som kommittén redovisar i avsnittet om Offentlighetsligt reglerad samverkan (s 104 ff), betydligt flexiblere kommunalförbund än den tidigare kommunalförbunds lagen. Statliga utvecklingsmedel skulle efter riksdagsbeslut kunna tillföras sådana kommunalförbund. En fördel med kommunalförbund framför obligatoriska regionförbund eller storlandsting är flexibiliteten. I en fråga kan det vara praktiskt att en viss uppställning kommuner samarbetar, medan en annan konstellation är lämpligare för andra frågor. Regionförbundsgränser kan däremot leda till att en föråldrad struktur konserveras.

Enligt vår mening kan en obligatorisk hälsoförsäkring efterhand göra landstingen överflödiga. Mot denna bakgrund är försöket i Kalmar län intressant, eftersom landstinget där nästan uteslutande ägnar sig åt sjukvård medan övriga uppgifter förts över till andra huvudmän. Förutsättningarna för att pröva en försäkringslösning med större patientinflytande är därför goda.

Försöken i Skåne och Västra Götaland kompliceras av den sammanläggning av län och landsting som samtidigt skett. Det förtjänar att påpekas att länsammanslagningarna – som förefaller att ha rönt större uppskattning i det ena fallet än i det andra – inte är föremål för utvärdering av Den parlamentariska regionkommittén. I den moderata partimotionen 1996/97:36 betonades att det sedan länge funnits en bred uppslutning för en länsammanslagning i Skåne och att det fanns fördelar med ”den av Skånestyrelsen förordade lösningen att på försök pröva en samhällelig organisation med ett indirekt valt regionförbund utan beskattningsrätt”.

Slutligen vill vi framhålla att framgångsrika regioner inte skapas vid politikens sammanträdesbord eller av en politisk talesman. En regional identitet byggs upp underifrån av framgångar inom näringsliv, utbildning och kultur.

## 2 Särskilt yttrande av Owe Hellberg (v)

Sverige befinner sig i en omvärld som formas av en snabb internationalisering, såväl ekonomiskt som politiskt. En stark regional nivå kommer att krävas som motvikt i ett läge när nationalstatens roll minskar. Detta är till stor del en följd av det svenska EU-medlemskapet, men även för att de regionala internationella kontakterna ökar och konkurrensen mellan olika regioner, inom och över nationsgränserna, växer.

Vänsterpartiet vill stärka den regionala nivån utifrån flera utgångspunkter. Vi vill förstärka den politiska tydligheten, utöka den regionala demokratin och möjliggöra en regional mobilisering. Vi vill även vitalisera engagemanget bland förtroendevalda och regioninvånarna för att motverka det ökande avståndet mellan politiken och människors vardag. Den politiska tydligheten och möjlighet att utkräva politiskt ansvar blir störst om man väljer ett direktvalt regionfullmäktige som högsta beslutande organ. Ett regionfullmäktige innebär inte någon utökad organisation, utan är en omfördelning av ansvar, resurser och kompetens. Det är heller inget överorgan till kommunerna, utan en nödvändig komplettering av en regional demokrati.

Inom försöksverksamhetens ram finns även självstyrelseorgan som valts indirekt. Där begränsas möjligheterna för medborgarna att utkräva politiskt ansvar, vilket gör den modellen mindre demokratisk. I nuläget, så reserverar jag mig inte mot denna modell för en eventuell fortsättning av försöket under nästa mandatperiod. Det gäller såväl redan existerande försökslän som de som eventuellt tillkommer. Om försöksverksamheten permanentas efter ytterligare en mandatperiod, så förordar jag och Vänsterpartiet, att det är direktvalda regionfullmäktige som ska bli den lagstadgade politiska organisationen för regionala självstyrelseorgan. Regionförbundslösningen får ses som ett steg på vägen under en övergångsperiod där försöksverksamhet pågår.

Ett regionfullmäktige ska ge regioninvånarna ett direkt inflytande över den egna regionens utveckling. Det ska finnas ett samband mellan olika verksamheter, en klar och sammanhållen strategi ska kunna tydliggöras och avvägas politiskt. Regioninvånarna ska kunna överblicka hela regionens ansvarsområde. Den samhällsservice som förvaltas på regional nivå, ska utformas av regionens egna invånare. Endast uppgifter som bäst organiseras med regionen som bas, bör lösas där. Råder tveksamhet bör uppgiften läggas på primärkommunen.

Regionfullmäktige bör ha ett stort inflytande över den regionala näringspolitiken och ta över samtliga näringspolitiska utvecklingsmedel från länsstyrelsen, vilket också kommittén föreslår. Strukturfonderna inom EU, kommer att få en stor betydelse för den regionala näringspo-

litiken. Den kräver medfinansiering från självstyrelseorganen, från kommunerna och andra medfinansiärer. De nationella målområdena för strukturfonderna stämmer inte alls överens med nuvarande länsindelning, inte minst när det gäller försökslänen. Några länsstyrelser har då fått ansvaret att tillstyrka projektmedel och ansvara för dess administration och utbetalningar. Detta stärker statens roll och är en centralisering av demokratin. Att kommun- och landstingsföreträdare/regionföreträdare ska vara i majoritet i beslutsgruppen är naturligtvis bra, men principiellt så ska naturligtvis även dessa utvecklingsmedel i framtiden hanteras på den regionala nivån, i de demokratiskt valda församlingarna.

Kommittén vill att regeringen tar initiativ till en samlad översyn av ansvarsfördelningen mellan staten, den regionala nivån och kommunerna ifråga om vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Jag delar den uppfattningen. Regionfullmäktige bör ha långtgående befogenheter för den regionala arbetsmarknadspolitiken, disponera länsarbetsnämndsmedel för åtgärder inom utbildning, projektmedel m.m., där det finns stort utrymme för regionala prioriteringar. Jag vill på detta sätt redan nu markera Vänsterpartiets principiella inställning i den frågan.

Högskolor och universitet bör fortfarande styras från den statliga nivån, men regionfullmäktige bör aktivt stödja forskning och teknisk utveckling, för att främja utvecklingen av samhälle och näringsliv inom den egna regionen. Regionfullmäktige bör ha möjlighet att påverka den regionala FoU-strukturen.

Regionfullmäktige är det forum där helhetssynen på en god livsmiljö kan utvecklas, där åtgärder kan debatteras och beslutas. Regionfullmäktige kan ta på sig rollen som "miljöparlament" på regional nivå och avsätta resurser för natur- och miljövårdande insatser. Kommittén föreslår att, i den fortsatta fördelningen av ansvaret för det regionala miljöstrategiarbetet, det är staten via länsstyrelsen som har ansvaret efter samråd med det regionala självstyrelseorganet. I dagsläget, så delar jag den uppfattningen, eftersom mycket arbete återstår med att bryta ner de nationella målen för miljöpolitiken på regional nivå. I framtiden bör de regionala självstyrelseorganen ha ansvaret för den regionala miljöpolitiken eftersom den är en viktig del i den regionala utvecklingen. Naturligtvis, så ska staten även i det fallet följa upp de nationella miljömålen och utöva viss tillsyn där det visar sig vara lämpligast att den ligger på den statliga nivån.

Regionfullmäktige ska ansvara för hälso- och sjukvården på samma sätt som idag. Sjukhusvården ska med självklarhet drivas av regionfullmäktige som huvudman. Den övergripande principen för primärvården är att huvudmannskapet ska kvarstå som idag, men kan övergå till kommuner om överenskommelse finns med regionfullmäktige att så



ska ske. Arbete och goda livsvillkor är mänskliga rättigheter. Det finns en klar koppling mellan arbete och ohälsa. Arbetslöshet, arbetsmiljön, sjukförsäkring m.m., skapar stora kostnader som kan lösas om det finns samordningsmöjligheter med hälso- och sjukvården. Regionfullmäktige ska ha ett övergripande ansvar för arbetsmiljöer, sjukförsäkring, förtidspension, sjukvård och rehabilitering, med de åtaganden det innebär, samt ha möjlighet att nyttja de samlade resurserna på effektivast möjliga sätt.

T.ex. så ska försäkringsmedel kunna samordnas med hälso- och sjukvård för att undanröja långa och dyrbara vårdköer. Regering och riksdag bör ta initiativ via lagstiftningen för att göra detta möjligt.

### 3 Särskilt yttrande av Per Lager (mp)

#### Storlandet Västra Götaland

Miljöpartiet, som är tillskyndare till en förstärkt direktvald regional politisk nivå, kritiserade från början idén med ett "storlän" i Västsverige, där även Skaraborgs län ingick. Till Regionberedningens förslag om att Skaraborg skulle ingå i ett nytt västsvenskt storlän var det bara fem av sjutton kommuner i det länet som ställde sig positiva. Efter att regeringens särskilt tillsatta utredare varit runt i de olika kommunerna och "inhämtat synpunkter" kom sedermera samtliga kommuner utom Habo och Mullsjö att besluta sig vara med i storlänsförsöket. Folkomröstningar föregick inte de fattade besluten. Det var anmärkningsvärt ur demokratisk synpunkt, särskilt som tidigare opinionsundersökningar inte visat något folkligt stöd i de här kommunerna vad gäller anslutning till storlandet.

Detta var en avgörande anledning till Miljöpartiets kritik vid bildandet av det nya storlandet. Vi anser fortfarande att länet/regionen blev för omfattande och har skapat ett för stort avstånd mellan väljare och valda. När länsgränser (som i stort varit oförändrade sedan 1810) behöver förändras är det avgörande att berörda medborgare känner de nya avgränsningarna naturliga utifrån samhällets utveckling, kulturell identitet och social hemvist. Storskaligheten har inte hittills – med det underlag som kommittén har haft för sin bedömning – visat sig vara särskilt framgångsrik i fråga om effektivitet, medborgerlig delaktighet och förståelse för den politiska processen och besluten. Men tiden har givetvis varit för knapp för en mer tillförlitlig bedömning. Tyvärr har det inte i kommitténs uppdrag ingått att diskutera och föreslå förändringar

vad gäller länsgränserna för t.ex. Västra Götaland. Den geografiska avgränsningen borde självklart också varit en av kommitténs uppgifter att värdera.

## Nya försökslän – och kommunala folkomröstningar

För att inte upprepa misstaget vid bildandet av storlandet Västra Götaland, bör nya försökslän, där det kan finnas kommunala tveksamheter men framför allt vid ev. ändrade länsgränser – bygga på folkomröstningar i de aktuella kommunerna. På det sättet blir inte medborgarna i berörda kommuner ”överkörda” och försöken får den förankring som också skapar bra möjligheter till ökat folkligt engagemang.

## Språkets betydelse för en folklig förankring

Det krångliga språket som beskriver försöksverksamheten har uppmärksamats och påpekats under kommitténs arbete. Språket har framför allt betydelse för förståelsen och förankringen av den förändrade verksamheten. Medborgare, som inte direkt är involverade i försöken, utsätts för en rad nya och svårförståeliga begrepp och ordkombinationer som beskriver verksamheten. Risken är att allt färre blir engagerade och delaktiga i förändringsprocessen, att de redan insatta får alltmer inflytande. Försöken tenderar då – åtminstone så här till en början – att bli något av elitens projekt och förlora en nödvändig folklig förankring. Därför är det extra nödvändigt att självstyrelseorganen från början ”skyndar långsamt” och anstränger sig än mer för att ”bygga underifrån” så att de nya administrativa/politiska strukturerna och de nya verksamheterna blir lätta att förstå och föra diskussion omkring.

## Regional kultur och nationella kulturmål

Kommittén föreslår att självstyrelseorganen ges befogenheter att själva avgöra till vilka regionala kulturinstitutioner statsbidraget skall fördelas och därmed också får ansvaret för utvecklingsmedlen. Också Västra Götaland ges nu denna möjlighet.

Trots förändringen vad gäller ansvaret är det viktigt att de nationella kulturmålen fortfarande får genomslag. Därför är de av kommittén föreslagna avtalen/kontrakten mellan Kulturrådet och självstyrelseorganen betydelsefulla för den övergripande inriktningen för användningen av statsbidraget i respektive region. Det kan finnas en risk

att institutioner med smalt, men viktigt, kulturutbud blir nedprioriterade (bl.a. på grund av tillfälligt begränsad popularitet/ekonomisk lönsamhet) i regionen. På så sätt kan mångfalden och de olika konstarter, som nationellt anses viktiga, undermineras och kanske förloras på grund av mer kortsiktiga ekonomiska prioriteringar.

### Fortsatt uppföljning av försöken

Kommittén föreslår att självstyrelseorganet skall ha ansvaret för den löpande uppföljningen av det regionala utvecklingsansvaret och att regeringen tillsätter en arbetsgrupp som utarbetar förslag till rutiner för sådan uppföljning och därtill överväger en extern, oberoende utvärdering av utvecklingsarbetet i länen som genomförs en gång varje mandatperiod.

Jag anser att en sådan utvärdering bör utgöras av eller vara kopplad till en parlamentariskt tillsatt analysgrupp, eftersom väldigt mycket handlar om bedömningar vad gäller demokratiska, sociala, kulturella och miljömässiga kvaliteter m.m. och därför är svåra att objektivt mäta och beskriva.

## Bilaga

### Kommittédirektiv

## Kommittédirektiv

Dir 1997:80

## Den regionala samhällsorganisationen

---

Beslut vid regeringssammanträde den 29 maj 1997.

### Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppgift att dels följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen har beslutat om (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), dels utforma vissa förslag om den framtida regionala organisationen.

En utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag skall 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 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.

Kommittén skall redovisa sina överväganden och förslag senast den 1 oktober 2000.

### Bakgrund

En parlamentarisk kommitté, Regionberedningen, lämnade i mars 1995 sitt slutbetänkande *Regional framtid* (SOU 1995:27). Regeringen redovisade i september 1996 sin syn i regionfrågan i propositionen *Den regionala samhällsorganisationen* (prop. 1996/97:36). Propositionen innehöll förslag till försöksverksamhet i fyra län med syfte att utveckla

former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Riksdagen har antagit förslagen (bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77). Försöksverksamheten skall pågå till utgången av år 2002.

I Kalmar, Gotlands och Skåne län överförs ansvaret för det sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling (det regionala utvecklingsansvaret), som i dag ligger på länsstyrelsen, och vissa andra statliga uppgifter till ett regionalt självstyrelseorgan. De berörda statliga uppgifterna är beslut om användningen av vissa regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel, beslut om långsiktig plan för den regionala transportinfrastrukturen och fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. Uppgiftsöverföringen regleras i en särskild lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, som träder i kraft den 1 juli 1997.

För genomförandet av försöksverksamheten finns också en lag (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län. I regionförbundet skall samtliga kommuner och landsting vara medlemmar och förbundet ansvarar för de uppgifter som det regionala självstyrelseorganet skall ha. I Skåne gäller detta endast till utgången av år 1998 varefter det nybildade landstinget tar över ansvaret.

En ändring har också gjorts i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik, som innebär att detta huvudmannaskap kan läggas på det föreslagna regionförbundet. I Kalmar län ansvarar regionförbundet för det regionala självstyrelseorganets uppgifter under hela försöksperioden, dvs. fr.o.m. den 1 juli 1997 t.o.m. den 31 december 2002.

På Gotland ansvarar kommunen för det regionala självstyrelseorganets uppgifter.

I propositionen behandlades också vissa frågor om länsstyrelsernas roll och organisation. Regeringen betonade att länsstyrelserna bör ges en tydlig roll som statens företrädare i länet och utvecklingen mot en samordnad länsförvaltning bör fortsätta. Regeringen föreslog i propositionen att möjligheterna att på försök vidga den samordnade länsförvaltningen i Gotlands län skulle göras genom att föra in länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen i länsstyrelsen under perioden den 1 januari 1998 – 31 december 2002. Syftet med försöket är att vinna erfarenhet av en mer samlad statlig regional förvaltning i ett län där arbetet bedrivs med delvis nya förutsättningar. Motivet för att inordna skogsvårdsstyrelsen i försöksverksamheten, trots den nya organisationen som riksdagen och regeringen nyligen har beslutat, är Gotlands särställning som region.

I propositionen angavs vidare att en utredning för att pröva förutsättningarna att generellt föra in länsarbetsnämnderna i länsstyrelserna skulle övervägas av regeringen. Vidare avsåg regeringen att besluta att länsstyrelserna i Skåne, Kalmar och Gotlands län inte skall ha någon styrelse under den tid försöket pågår i dessa tre län.

I propositionen framhölls att en ekonomisk reglering mellan staten och berörda regionala självstyrelseorgan kommer att redovisas i budgetpropositionen för år 1998.

I propositionen aviserade regeringen slutligen en parlamentarisk kommitté med uppgift att följa upp och utvärdera försöksverksamheten samt utforma förslag om den framtida regionala samhällsorganisationen. Regeringen anser att en sådan kommitté bör tillkallas nu.

Regeringen har beslutat en proposition om ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Västsverige (prop. 1996/97:108). Förslaget innebär bl.a. att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning inleds i det nya västsvenska länet fr.o.m. den 1 januari 1999. Riksdagen har antagit förslagen (bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228).

### **Utgångspunkter**

Samhällsutvecklingen har successivt ökat den lokala och regionala nivåns betydelse inom det svenska folkstyret. En decentralisering av ansvar och befogenheter har skett till förmån för alla kommunerna. Regionala samarbetssträvanden får allt större betydelse.

Riksdagens ställningstagande med anledning av regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen innebär att de kommunala självstyrelseorganen får ett ökat ansvar också för det regionala utvecklingsarbetet i samarbete med statens förvaltning på regional nivå. Formerna för detta ökade kommunala ansvar skall emellertid prövas i en försöksverksamhet och erfarenheterna från försöksverksamheten skall läggas till grund för statsmakternas ställningstagande om den regionala samhällsorganisationens långsiktiga inriktning och struktur.

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

Regeringen har i propositionen om den regionala samhällsorganisationen angivit att det finns ett stort behov av fortsatt reformering av den statliga förvaltningen. Regeringen har i propositionen också redovisat sin principiella syn på inriktningen av det fortsatta reformarbetet inom

den statliga regionala förvaltningen. Det bör även framgent 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 statsmakternas beslut. Staten kan även ha ett fortsatt ansvar, t.ex. inom ramen för en statlig regional näringspolitik. En given utgångspunkt härvidlag är 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 ett ansvar för att säkra en samordning av sin egen verksamhet. Mot denna bakgrund har regeringen ansett det som angeläget att vidareutveckla den samordnade länsförvaltningen (prop. 1996/97:36). Ett konsekvent användande av länsstyrelsen som det regionala statliga organet har 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.

### **Uppdraget**

#### *Uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning*

Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning skapar nya förutsättningar för kommuner, landsting och statliga myndigheter, inklusive länsmyndigheter.

Kommittén skall genomföra en allsidig utvärdering av försöksverksamheten. Det pågår också i flera andra län än de direkt utpekade försökslänerna ett utvecklingsarbete för att finna lämpliga samarbetsformer mellan stat, landsting och kommuner. Det är angeläget att även erfarenheterna från denna verksamhet tas till vara i utvärderingen.

Kommittén skall utreda om den ändrade regionala ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen har bidragit till att utveckla former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret.

I detta lokala perspektiv ingår att 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 i och effekter av det regionala jämställdhetsarbetet skall också belysas. Vidare bör kommittén bedöma hur kommunernas intresse, engagemang och



möjligheter till påverkan har förändrats i samband med försöksverksamheten.

Kommittén bör så långt möjligt bedöma om medborgarnas möjligheter att utkräva politiskt ansvar för det regionala utvecklingsarbetet har förändrats till följd av den ändrade ansvarsfördelningen.

Den utvärdering som kommittén skall göra skall även utgå från ett nationellt perspektiv. Kommittén skall utreda i vilken utsträckning den nationella politiken har fullföljts inom de verksamhetsområden som försöksverksamheten omfattar.

Kommittén skall följa upp och utvärdera hur länsstyrelserna har fungerat i sin nya roll i försökslänen. Konsekvenserna av att de berörda länsstyrelserna inte har någon styrelse under försöksperioden skall redovisas. I den mån styrelsen ersatts av råd, nämnder eller motsvarande skall konsekvenserna av detta analyseras.

Kommittén skall utvärdera de erfarenheter som uppkommit i samband med försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Kommittén skall också göra en utvärdering av hur resursutnyttjandet har påverkats av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Det kan t.ex. handla om mobilisering av resurser, samarbete inom länet och mellan länen och utnyttjandet av de anställdas kompetens.

Kommittén skall undersöka hur den ändrade ansvarsfördelningen har påverkat handläggningen av förvaltningsärenden när det gäller bl.a. handläggningstider, rättssäkerhet, offentlighet och sekretess.

Kommittén skall redovisa erfarenheterna hos de anställda som medverkar i försöksverksamheten.

Om möjligt bör problem och erfarenheter som har direkt samband med inledande svårigheter med att påbörja försöksverksamheten redovisas särskilt.

#### *Den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter*

Försöksverksamheten åskådliggör också vissa generella frågor om den statliga länsförvaltningens framtida struktur och uppgifter, vilka behöver belysas genom principiellt inriktade studier och överväganden. Hur än formerna för det lokala och regionala inflytandet utvecklas finns behov av en stark statlig länsförvaltning med möjligheter att säkra en samordning av statlig verksamhet, stå för avvägning mellan olika samhällssektorer samt följa upp samhällets insatser för att nå bästa möjliga resultat. 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.

Syftet med försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län är att vinna erfarenheter av en mer sammanhållen statlig regional förvaltning i ett län, där arbetet bedrivs med delvis nya förutsättningar. Kommittén skall utifrån sin utvärdering av försöket förutsättningslöst pröva formerna för den statliga samordningen.

Det är angeläget att vidareutveckla sådana organisations- och arbetsformer som så väl som möjligt svarar mot kraven på en effektiv och kompetent statlig länsförvaltning. Frågan om mer samordnade insatser för att effektivisera tillsynen och uppföljningen på länsnivå bör därför analyseras och bedömas inom kommittén.

Kommittén bör särskilt uppmärksamma de problem – inte minst för länsstyrelserna – 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 också 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. I sammanhanget bör kommittén uppmärksamma aktuella förändringsförslag samt regerings- och riksdagsbeslut som kan påverka den framtida länsförvaltningens omfattning och inriktning.

Regeringen avser att senare ta ställning till den statliga regionala förvaltningsstrukturen i sin helhet, bl.a. i samband med beredningen av den förvaltningspolitiska kommissionens betänkande (SOU 1997:57). De överväganden som kommittén gör om den statliga länsförvaltningens struktur skall utgöra ett komplement till dessa förvaltningspolitiska ställningstaganden.

### *Uppdragets inriktning*

Med utgångspunkt från tidigare ställningstaganden från regering och riksdag och vad som ovan sagts om utvärderingens och reformarbetets huvudsyften skall bl.a. följande behandlas.

1. Kommittén skall utifrån resultatet av utvärderingen av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning lämna förslag till hur uppgifterna mellan staten och den kommunala självstyrelsen på regional nivå skall fördelas i framtiden.

I den mån kommittén kommer fram till att uppgifter mer permanent skall föras över till regionala självstyrelseorgan skall kommittén också föreslå i vilka former de tillkommande uppgifterna bör hanteras. I sådant fall skall kommittén lämna förslag om länsstyrelsernas ledningsfunktion.

2. Kommittén skall göra mer generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå. I dessa överväganden skall följande ingå

- belysa vilka utvecklingsinriktade uppgifter som en samordnad statlig länsförvaltning bör ha
- överväga hur samverkan mellan länsstyrelse och andra statliga myndigheter bör utformas för att säkerställa en effektiv samordning
- redovisa på vilket sätt man kan få till stånd och utveckla mer samordnade insatser i fråga om bl.a. utvärdering, uppföljning och tillsyn på regional nivå
- överväga möjligheterna till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna.

### **Redovisning av uppdraget**

Kommittén skall redovisa sina överväganden och förslag senast den 1 oktober 2000. Ekonomiska konsekvenser av förslagen skall redovisas. Förslag till finansiering skall lämnas. I den del av uppdraget som avser generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter skall en delredovisning ske den 1 oktober 1998.

Kommittén skall under arbetets gång samråda med Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), som har i uppdrag av regeringen att följa och utvärdera den nya ordning för den regionala planeringen av transportinfrastrukturen som föreslagits i prop. 1996/97:53.

Kommittén skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50), omprövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisning av jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om brottsbekämpning (dir.1996:49).

I arbetet bör kommittén ha kontakt med berörda myndigheter och organisationer samt statliga kommittéer och utredare som kan komma att beröras. Kommittén skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

(Inrikesdepartementet)

## Käll- och litteraturförteckning

Backman, J. 1999, Regionalt reformarbete i Finland, i *Regional förvaltning i Norden* (konferensrapport).

Baldersheim, H. 1998, Slik blir fylkeskommunen fornya: Fylkeskommunane i "Regionernas Europa", i Baldersheim, H. (red.), *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Det Norske Samlaget.

Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. 1998, Fører europeisk integration til økende konkurranse mellom regionene i Norden?, i Olsen, J.P. & Sverdrup, B.O. (red.), *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Otta: Tano Aschehoug.

Blom, K., Kjellgren, J. & Johansson, B. 1999, Program för ekonomisk tillväxt: Analys av länens och regionernas arbete med tillväxtavtal. Jönköping: Internationella Handelshögskolan (stencil).

Bullman, U. 1996, The Politics of the Third Level, i *Regional and Federational Studies*, vol. 6, nr 2.

Ds C 1985:16, *Fakta om statliga myndigheters ledning*. Rapport från Verksledningskommitténs sekretariat.

Ds 2000:7, *Tillväxt i hela Sverige*. Rapport från en granskningsgrupp för bedömning av länens arbete med regionala tillväxtavtal.

Ehn, P. 1998, *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*, SOU 1998:168.

Elander, I. 1999, Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkspolitikens tid? i *Globalisering*, Demokratiutredningens forskarvol. IX, SOU 1999:83.

Elofsson, K. & Rindeljäll, T. 1998, Flernivådemokrati – en teoretisk såväl som praktisk utmaning. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Fernández, C. 1999, *NOSAM. Nordvästskånska kommuner i sökande efter en ny samarbetsprofil*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Gidlund, J. & Sörlin, S. 1993, *Det europeiska kalejdoskopet*. Stockholm: SNS Förlag.

Gidlund, J. 1998, *Regionalisering & demokratisk legitimitet*. Regionförbundet i Kalmar län.

Gren, J. 1999, *The New Regionalism in the EU: The lessons to be drawn from Catalonia, Rhône-Alpes and West Sweden*. Östersund: SIR.

Hallin, G. 2000, Partnerskap i regionalt utvecklingsarbete: lösa förbindelser eller lösta problem? i Johansson, J., Hallin, G. & Olsson, J., *Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken*. Stockholm: Landstingsförbundet.

Hallin, G. & Lindström, B. 1998, *Det ouppklarade partnerskapet. Om svensk regionalpolitik, strukturfonderna och den territoriella utmaningen*. Rapport nr.108. Östersund: SIR.

Hansson, G. & Stenelo, L-G. 1990, *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.

Hilborn, I. & Riberdahl C. 2000, *Kommunala samverkansformer*. Stockholm: Svenska kommunförbundet/Kommentus.

Jacobsson, B. 1997, *Europa och staten*, i SOU 1997:30.

Jacobsson, B. & Sundström, G. 1999, *Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*. Rapport nr 1999:10. Stockholm: SCORE.

Jerneck, M. & Sjölin, M. 2000, Regionalisering och flernivådemokrati – Kalmar och Skåne län, i SOU 2000:64, *Regional försöksverksamhet – tre studier*.

Johansson, J. 1991, *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund: Studentlitteratur.

Johansson, J. 1999a, *Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation*, SOU 1999:103.

Johansson, J. 1999b, *Regionalisering och internationalisering i Halland. Politik och statsvetenskap i ett epokskifte*. Forskning i Halland nr 3. Högskolan i Halmstad.

Johansson, J. 2000a, Försök med en ny regional samhällsorganisation – demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering, i SOU 2000:64, *Regional försöksverksamhet – tre studier*.

Johansson, J. 2000b, Politik i ett epokskifte – regiondemokrati i en differentierad politisk ordning, i Johansson, J., Hallin, G. & Olsson, J., *Epokskifte och demokratiparadoxer. Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken*. Stockholm: Landstingsförbundet.

Johansson, S., 1999, *Associationsrätten*. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Jönsson, C. 1999, Nätverkens Europa, i *Globalisering, Demokratiutredningens forskarvol. IX*, SOU 1999:83.

Karlsson, I. 1997, (red.), *Territoriets gränser*. Stockholm: SNS.

Kristensen, F. 1999, *Regionpolitiker i praxis*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Landstingsförbundet, 2000, *Utvecklingstendenser för hälso- och sjukvården i Stockholms läns landsting, Region Skåne samt Västra Götalandsregionen* (stencil).

Larsson, T., Nomden, K. & Petiteville, F. 1999b, (eds), *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* Maastricht: EIPA.

Ledningskonsulterna, 1999, *Ex-ante utvärdering av förslag till tillväxtavtal för Västernorrlands, Värmlands, Dalarnas, Uppsala, Gotlands, Hallands och Skånes län*. Slutrapport.

Lithener, A. & Weibull, A. 1999, Västragötalänningarnas mentala kartor, i Nilsson, L. (red.), *Region i omvandling*. SOM-rapport 23, SOM-institutet, Göteborgs Universitet.

Malmgren-Hansen, A. & Holmstrand, L. 2000, *Från länsstyrelse till region. En kartläggning av anställdas erfarenheter inom försöket med*

*ändrad regional ansvarsfördelning*. Uppsala Universitet: Pedagogiska institutionen (stencil).

Nilsson, J-E. & Wrenne A. 2000, *Försöksverksamheten i Gotlands län – utgångspunkter, genomförande och effekter*. Högskolan Karlskrona/Ronneby (stencil).

Nordregio, 1999a, Persson, L.O., Aalbu, H., Böhme, K. & Hallin, G. *C-FRAMÅT. Att välja regionala framtider för Uppsala län*. WP 1999:4. Stockholm: Nordregio.

Nordregio, 1999b, *Ex-ante utvärdering av utkastet till regionala tillväxtavtal*. Stockholm: Nordregio.

Nordregio, Ledningskonsulterna & SIR, 2000, *Regionala tillväxtavtal. Utvärdering av förhandlingsprocessen i sju län och på central nivå*. Stockholm: Nordregio.

NUTEK, 1999, *De regionala tillväxtavtalen – en utvärdering av regionernas utkast till förslag*. Rapport 1999:12. Stockholm: NUTEK.

Olsson, J. 1999, *EU och demokratin – från svensk horisont*. Lund: Studentlitteratur.

Olsson, J. 2000a, *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?* Stockholm: Landstingsförbundet.

Olsson, J. 2000b, *Regionförsöken vitaliserar utvecklingsarbetet – en jämförande studie av regionala planeringsprocesser i fyra län*. Stockholm: KPMG/Landstingsförbundet.

Paulsson, I., Riberdahl, C. & Westerling, P. 1997, *Kommunallagen. Kommentarer och praxis*. Stockholm: Kommentus.

Petersson, O. 1998a, *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS.

Petersson, O. 1998b, *Kommunalpolitik* (3:e uppl.). Stockholm: Nordstedts Juridik.

Petrén, G. & Ragnemalm, H. 1980, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Stockholm: Liber.

Santesson, A. & Wilsson, P. 2000, *Frågan som kom bort. Massmediernas rapportering om regionförsökens inledningsskede*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

SIKA, 1999, *Utvärdering av den regionala infrastrukturplaneringen 1998–2007*. SIKA Rapport 1999:1.

Silenstam, P. 1999, *Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland – förslag till utvärdering* (stencil).

Silenstam, P. 2000, *Länsstyrelsens nya roll i Kalmar, Skåne och Västra Götalands län*, i SOU 2000:64, *Regional försöksverksamhet – tre studier*.

SIR-rapporten, 2000, *Statliga intressen på regional nivå – en kartläggning*. Rapport från SIR-gruppen (stencil, Finansdepartementet).

Sivberg, A-K. 1999, *A New Policy-Style? A Swedish Region Bargaining in the EU*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

SOM-rapport nr 11, 1994, Holmberg, S. & Nilsson, L. (red.), *Vägval*. Göteborgs Universitet: SOM-institutet.

SOM-rapport nr 12, 1994, Nilsson, L. (red.), *Västsverige i fokus*. Göteborgs Universitet: SOM-institutet.

SOM-rapport nr 23, 1999, Nilsson, L. (red.), *Region i omvandling*. Göteborgs Universitet: SOM-institutet.

SOU 1968:47. *Förvaltning och folkstyre*. Betänkande från Länsdemokratiutredningen.

SOU 1991:98. *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*. Betänkande från Kommunalekonomiska utredningen.

SOU 1992:63. *Regionala roller*. Betänkande från Regionutredningen.

SOU 1992:66. *Västsverige – region i utveckling*. Betänkande från Västsverigeutredningen.

SOU 1995:27. *Regional framtid*. Betänkande från Regionberedningen.



SOU 1995:131. *Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser*. Betänkande från EU 96-kommittén.

SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Betänkande från Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst*. Betänkande från Förvaltningspolitiska kommissionen.

SOU 1998:166. *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion*. Delbetänkande från Den parlamentariska regionkommittén.

SOU 1999:24. *EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen*. Betänkande från Utredningen om de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen.

SOU 2000:36. *Utgångspunkter för 2000-talets regionalpolitik*. Betänkande från Regionalpolitiska utredningen.

SOU 2000:52. *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*. Del 1 och 2. Betänkande från Miljömålskommittén.

Statens Kulturråd, 2000, *Om 2000 världen. Kulturrådets omvärldsanalys*.

Statskontoret 1985:10, *Norrbottnenförsöket*, fyra delrapporter.

Statskontoret 1998:19, *Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning?*

Statskontoret 1998:28, *Gamla län blir nya regioner?* (Lägesrapport).

Statskontoret 1999:24, *Gamla län blir nya regioner?* (Slutrapport).

Statskontoret 2000:18, *Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet*.

Ståhlberg, K. 1998, *Regionala reformer i Norden*, i Baldersheim, H. & Ståhlberg, K. *Perspektiv på regioner i Norden*. Åbo: Kommunenes Sentralforbund/Åbo Akademi.

Svenska Kommunförbundet, 1998, *Långt borta men nära – en introduktion till regionfrågan*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet

Taylor, K. 1995, European Union: the Challenge for Local and Regional Government, i *Political Quarterly*, vol. 66, nr 1.

Westholm, E., 2000, *Partnerskap – ett modeord eller ett nytt samhälle? Erfarenheter från ett europeiskt forskningssamarbete*. Falun: Dalarnas forskningsråd.

Wrenne, A. 1999, *Nytänkande kontra tradition – En studie av utarbetandet av regionala tillväxtavtal i Gotland och Blekinge*. Högskolan Karlskrona/Ronneby (stencil).

Wrenne, A., 2000: Vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Högskolan Karlskrona/Ronneby (stencil).

*Öresund – en region blir till*, 1999, Rapport utarbetad av den danska och svenska regeringen.

Östhol, A. 1996, *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.

## Rapporter till kommittén

Björkman, U. 1998, *Länsstyrelsen som överklagningsinstans – igår, idag, imorgon*. Uppsala: Juridiska institutionen (stencil).

Ehn, P. 1998, *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*, SOU 1998:168.

Jerneck, M. & Sjölin, M. 2000, Regionalisering och flernivådemokrati – Kalmar och Skåne län, i SOU 2000:64, *Regional försöksverksamhet – tre studier*.

Johansson, J. 1999, *Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation*, SOU 1999:103.

Johansson, J. 2000, Försök med en ny regional samhällsorganisation – demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering, i SOU 2000:64, *Regional försöksverksamhet – tre studier*.

Landstingsförbundet, 2000, *Utvecklingstendenser för hälso- och sjukvården i Stockholms läns landsting, Region Skåne samt Västra Götalandsregionen* (stencil).

Larsson, T., Nomden, K. & Petiteville, F. 1999a, (eds), *The Surplus of the Intermediate Level in Europe*, Maastricht: EIPA (stencil).

Larsson, T., Nomden, K. & Petiteville, F. 1999b, (eds), *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* Maastricht: EIPA.

Larsson, T. 2000, *The internal enlargement of the European Union*. Maastricht: EIPA (stencil).

Malmgren-Hansen, A. & Holmstrand, L. 2000, *Utvärdering av de anställdas erfarenheter*. Uppsala Universitet: Pedagogiska institutionen (stencil).

Nilsson, J-E. & Wrenne A. 2000, *Försöksverksamheten i Gotlands län – utgångspunkter, genomförande och effekter*. Högskolan Karlskrona/Ronneby (stencil).

Silenstam, P. 1999, *Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland – förslag till utvärdering* (stencil).

Silenstam, P. 2000, *Länsstyrelsens nya roll i Kalmar, Skåne och Västra Götalands län*, i SOU 2000:64, *Regional försöksverksamhet – tre studier*.

SOU 1999:116. *Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater*. En översättning i urval av antologin *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?*

Statskontoret, 1998, *Delstudie 1 A. Regional försöksverksamhet – kraftsamling för en ny regionpolitik?*

Statskontoret, 1998, *Delstudie 1 B. Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning*.

Statskontoret, 1998, *Delstudie 2. Möjligheter till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna*.

Statskontoret, 1998, Delstudie 3. *Länsstyrelsernas utvecklingsinriktade uppgifter.*

Statskontoret, 1998, Delstudie 4. *Länsstyrelsernas roll som överklagningsinstans – ärendevolymer och resursåtgång.*

Statskontoret 1998:8, *Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner.*

Statskontoret 1998:19, *Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning.*

Statskontoret 1998:28, *Gamla län blir nya regioner?* (Lägesrapport).

Statskontoret 1999:24, *Gamla län blir nya regioner?* (Slutrapport).

Statskontoret 2000:18, *Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet.*

Wrenne, A. 1999, *Nytänkande kontra tradition – En studie av utarbetandet av regionala tillväxtavtal i Gotland och Blekinge.* Högskolan Karlskrona/Ronneby (stencil).

Wrenne, A., 2000: *Vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.* Högskolan Karlskrona/Ronneby (stencil).

## Delbetänkande från kommittén

SOU 1998:166. *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion.*