

Regional frihet och statligt ansvar

– en principiell diskussion

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

DEL BETÄNKANDE AV DEN PARLAMENTARISKA
REGIONKOMMITTÉN (PARK)



REGERINGSKANSLIET

SOU 1998:166

Regional frihet och statligt ansvar

– en principiell diskussion

DELBETÄNKANDE AV DEN PARLAMENTARISKA
REGIONKOMMITTÉN (PARK)



REGERINGSKANSLIET

SOU 1998:166

Ket k
Occ 50



Statens offentliga utredningar
1998:166
Inrikesdepartementet

Regional frihet och statligt ansvar

– en principiell diskussion

Delbetänkande av
Den parlamentariska regionkommittén (PARK)
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

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

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

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Till statsrådet Britta Lejon

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

En utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag skall 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.

I direktiven anges att kommittén skall redovisa sina överväganden och förslag senast den 1 oktober 2000. I den del av uppdraget som avser generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter skulle enligt direktiven en delredovisning ske den 1 oktober 1998. Kommittén har i en skrivelse den 11 juni 1998 hemställt att överlämnandet av delbetänkandet om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter senareläggs. Regeringen beslutade den 13 augusti 1998 att delredovisningen skall ske senast den 31 december 1998.

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

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

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

Sundin (s), samt numera landstingsrådet Lars Wennås (fp). Den 1 december 1997 förordnades kommunalrådet, numera riksdagsledamoten Åsa Torstensson (c) som ledamot i kommittén.

Som sakkunniga i kommittén förordnades den 1 oktober 1997 direktör Susanne Lindh, Svenska Kommunförbundet, departementsrådet Gunhild Lindström, Inrikesdepartementet, direktör Ulf Wetterberg, Landstingsförbundet, samt departementsrådet Erna Zelmin-Åberg, Inrikesdepartementet.

Som experter i kommittén verkar f.n. departementssekreteraren Keijo-Gustav Ekelund, Försvarsdepartementet, departementssekreteraren Ingela Englund, Närings- och handelsdepartementet, kanslirådet Håkan Hällman, Inrikesdepartementet, departementssekreteraren Ingrid Johansson-Lind, Kulturdepartementet, departementssekreteraren Kerstin Lokrantz, Kommunikationsdepartementet, sakkunnig Ingvar Löfstrand, Socialdepartementet, departementsrådet Jon Kahn, Miljödepartementet, departementssekreteraren Catarina Molin, Inrikesdepartementet, kanslirådet Astrid Nensén Ugglå, Finansdepartementet, departementssekreteraren Bob Pernodd, Finansdepartementet, kammarrättsassessorn Roger Petersson, Justitiedepartementet, departementsrådet Dag von Schantz, Jordbruksdepartementet, departementssekreteraren Katarina Sjölander, Arbetsmarknadsdepartementet, samt rättschefen Gudmund Toijer, Utbildningsdepartementet.

Till huvudsekreterare i kommittén förordnades den 1 september 1997 föredraganden i riksdagens konstitutionsutskott Kai Kronvall. Från samma datum förordnades som sekreterare i kommittén kanslirådet Gunnar Österberg, Justitiedepartementet. Den 1 oktober 1997 förordnades som sekreterare i kommittén universitetslektor Jörgen Johansson, Högskolan i Halmstad. Den 1 januari 1998 förordnades revisorn Peter Ehn, Riksrevisionsverket, som sekreterare i kommittén.

Utredningen får härmed överlämna sitt delbetänkande **Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion (SOU 1998:166)**.

Stockholm i december 1998

Karin Starrin

Björn Ahlkvist

Anders Andersson

Inga Berggren

Per Lager

Åsa Torstensson

Sven Erik Österberg

Lorentz Andersson

Nils Fredrik Aurelius

Owe Hellberg

Britta Sundin

Lars Wennås

/Kai Kronvall

Peter Ehn

Jörgen Johansson

Gunnar Österberg

1870

1871

1872

1873

1874

1875

1876

1877

1878

1879

1880

1881

1882

1883

1884

1885

1886

1887

1888

1889

1890

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Allmän bakgrund	17
1.1 Regeringens och riksdagens beslut m.m. angående försöksverksamheten	17
1.2 Kommitténs uppdrag	19
1.3 Kommitténs hittillsvarande arbete	21
1.4 Betänkandets syfte, inriktning m.m.	23
1.5 Kommitténs fortsatta arbete	26
2 Regionfrågan i ett demokrati- och effektivitetsperspektiv	27
2.1 Regionbegreppet	27
2.2 Reformen och debatt fram till 1991 års länsförvaltningsreform	29
2.2.1 Demokratisk förankring och samordnad verksamhet	30
2.2.2 Tonvikt på regional samordning eller sektorstyrning	31
2.3 Strävan mot samordnad länsförvaltning	31
2.4 1990-talets utredningar	32
2.5 Rollförskjutningar	33
2.5.1 Nya former för den regionala ansvarsfördelningen	33
2.5.2 Länsstyrelserollen	34
2.6 Utvecklingen av den statliga länsförvaltningen	35
2.6.1 Utvecklingstendenser	35
2.6.2 Regeringens syn på den statliga länsförvaltningen	36
3 Försöksverksamheten	41
3.1 Allmänt	41
3.2 Försöksverksamheten i Kalmar län	42

3.3	Försöksverksamheten i Skåne län	44
3.4	Försöksverksamheten i Västra Götalands län	47
3.5	Försöksverksamheten i Gotlands län	49
3.6	Försök med samordnad länsförvaltning på Gotland	51
4	Utvecklingen av regionalt samarbete utanför försökslänen	55
4.1	Inledning och avgränsning	55
4.2	Samverkan inom ett län	55
4.3	Samverkan mellan län	57
4.4	Regionalt samarbete över riksgränsen	58
4.5	Former för samverkan	60
4.6	Drivkrafter i utvecklingen m.m.	61
5	Kommitténs underlagsmaterial	63
5.1	Inledning	63
5.2	Samhällsorganisationen på mellannivå i EU-länderna och Norge	64
5.2.1	Studiens syfte och frågeställningar	64
5.2.2	Olika strukturer på mellannivå	65
5.2.3	Kompetens- och uppgiftsfördelning på mellannivå	67
5.2.4	Finansiering	68
5.2.5	Mellannivåns involvering i EU-processen	69
5.2.6	Reformering av och debatt om mellannivån i Europa	69
5.2.7	Problemet med det organisatoriska överskottet	69
5.2.8	Samhällsorganisationen på regional nivå i Danmark, Norge och Finland	71
5.3	Länsstyrelsens utvecklingsinriktade uppgifter	74
5.3.1	Gällande ordning	74
5.3.2	Statskontorets rapport	74
5.4	Samverkan mellan länsstyrelsen och andra statliga myndigheter	78
5.4.1	Gällande ordning	78
5.4.2	Statskontorets rapport	79
5.5	Åtgärder för mer samordnade insatser i fråga om bl.a. tillsyn, uppföljning och utvärdering	82
5.5.1	Tillsyn	82
5.5.2	Uppföljning och utvärdering	86

5.6	Delegering av uppgifter från centrala verk till länsstyrelserna	87
5.6.1	Bakgrund	87
5.6.2	Statskontorets rapport	88
5.7	Överprövningsverksamheten vid länsförvaltningen	89
5.7.1	Gällande ordning m.m.	89
5.7.2	Rapporter till kommittén	90
6	Generella problemställningar med betydelse för framtidens statliga regionala förvaltning	93
6.1	Allmänna utgångspunkter	93
6.2	Generella utvecklingstendenser	94
6.2.1	Allmänt	94
6.2.2	Decentralisering	95
6.2.3	Internationalisering	98
6.2.4	Decentralisering och internationalisering – nya samarbetsformer växer fram	101
6.3	Den kommunala självstyrelsen och statens ansvar	102
6.3.1	Självstyrelse, enhetlighet och demokrati – en principiell diskussion	102
6.3.2	Stat och självstyrelse på regional nivå	107
6.3.3	Statens kontrollerande roll på regional nivå	110
6.4	Organiseringen av den statliga regionala verksamheten	120
6.4.1	Regionala strukturer	120
6.4.2	Den statliga samordningsrollen – en principiell diskussion	123
6.4.3	Den statliga samordningen på regional nivå	127
6.5	Statens regionala roll – några slutsatser	130
7	Kommitténs överväganden	135
7.1	Inledning	135
7.1.1	Bakgrund	135
7.1.2	Principiella utgångspunkter	136
7.2	Delegering av uppgifter till länsstyrelsen	137
7.3	Kontrollinstrumenten	138
7.3.1	Allmänt	138
7.3.2	Tillsyn	138
7.3.3	Uppföljning och utvärdering	140

7.3.4	Överklagningsinstitutet	142
7.4	Samordning av statlig verksamhet på regional nivå	144

Reservation och särskilda yttranden	149
--	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv	157
----------	------------------	-----

Bilaga 2	Uppgifter som kan delegeras till länsstyrelserna (Statskontoret 1998:19)	165
----------	--	-----

Käll- och litteraturförteckning	171
--	------------

Sammanfattning

Betänkandets innehåll i stort

I kapitel 1 ges en allmän bakgrund till kommitténs uppdrag, hittillsvarande och fortsatta arbete. I kapitel 2 görs en historisk genomgång av regionfrågan i ett demokrati- och effektivitetsperspektiv från 1960-talet fram till nutid. I kapitel 3 beskrivs försöksverksamheten i Kalmar, Skåne, Västra Götalands och Gotlands län, med särskild inriktning på berörda länsstyrelser. Kapitel 4 innehåller en översiktlig redovisning av sådan samverkan mellan stat, landsting och kommuner m.fl. som äger rum i andra län än försökslänen. I kapitel 5 redovisas det underlagsmaterial som kommittén har inhämtat, utan att kommittén tar ställning till de bedömningar m.m. som görs i underlagsmaterialet.

I kapitel 6 behandlas vissa generella problemställningar som enligt kommittén kan vara av betydelse för den framtida statliga regionala förvaltningen. Syftet är att genom en principiell diskussion om de för kommittén centrala frågeställningarna skapa en plattform för kommande ställningstaganden. Kapitlet är också tänkt att fungera som en brygga mellan kapitel 5 där kommitténs underlagsmaterial presenteras och kapitel 7 där kommitténs överväganden redovisas.

I den följande sammanfattningen redovisas endast kapitel 6 och kapitel 7.

Generella problemställningar med betydelse för framtidens statliga regionala förvaltning (kapitel 6)

Kommittén konstaterar i kapitlet att det inte finns någon en gång för alla given avvägning mellan å ena sidan statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande i landets alla delar och för att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar oavsett var de bor

och å *andra sidan* de regionala självstyrelseorganens frihet och ansvar för regionens utveckling. Relationen mellan stat och självstyrelseorgan bör präglas av flexibilitet och vilja till omprövning.

Uppgiftsfördelningen mellan staten och självstyrelseorganen har i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden. En principiell utgångspunkt är dock enligt kommittén 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.

Ett genomgående tema i kapitlet är *decentralisering* och *internationalisering*. Dessa dominerande utvecklingstendenser illustrerar tydligt hur enhetlighet och autonomi allt mer har kommit att ersättas av mångfald, variation, komplexitet, flexibilitet och ömsesidigt beroende.

Kommittén vill understryka betydelsen av att de uppgifter som det regionala självstyrelseorganet får ansvar för har en reell och uppenbar betydelse för regionens medborgare. Det finns annars risk för besvikelse bland medborgarna, om det skapas stora förväntningar på självstyrelseorganets förmåga att lösa regionala samhällsproblem samtidigt som det saknar effektiva instrument för att utföra uppgifterna. Det är därför nödvändigt att det regionala självstyrelseorganet utrustas med relevant beslutskompetens.

Allt fler beslut växer fram i nätverk där staten har att samspela med olika aktörer, såväl privata som offentliga. Den ökade mångfalden på den regionala arenan är emellertid inte helt oproblematiskt, anser kommittén. Ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det skall vara överskådligt, så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, att påverka processen samt att utkräva ansvar av sina valda representanter. Ett svårbegripligt och svårgenomträngligt system försvagar legitimiteten för den regionala demokratin.

Den statliga kontrollen

Enligt kommittén måste den statliga kontrollverksamheten utvecklas med utgångspunkt i statens ansvar för den nationella politikens genomförande, men också med respekt för den kommunala självstyrelsen. Den utgör ett instrument för demokratins förverkligande och för en stärkt rättssäkerhet; ytterst handlar det om den enskilde medborgarens ställning i förhållande till statliga myndigheter och kommuner.

En övergripande strategi för den statliga förvaltningspolitiken under de senaste decennierna har varit renodling; de statliga åtagandena i egen regi har minskat genom bland annat decentralisering till kommunal nivå. Genom renodlingen ökar kraven på en effektiv kontrollverksamhet.

Enligt vissa undersökningar finns det betydande problem vad gäller den kontrollverksamhet som bedrivs av länsstyrelsen. Bland annat har länsstyrelsens tillsynsverksamhet kritiserats för att vara lågt prioriterad och svag, vilket troligtvis är en konsekvens av de besparingskrav som har lagts på länsstyrelserna.

Samordningsrollen

Kommittén konstaterar att samordning i huvudsak har betraktats som ett relativt okontroversiellt tekniskt-administrativt instrument. Samordning som enbart en teknisk-administrativ verksamhet förutsätter emellertid tydliga och avgränsade mål, som inte står i motsättning till varandra. Verkligheten ser dock annorlunda ut. Målen för en verksamhet är inte sällan otydliga. De kan också stå i motsättning till varandra. Detta är ofta ingen tillfällighet utan bottnar i politiska intressemotsättningar. Samordning handlar till stor del om prioriteringskonflikter, politikutformning och agendasättning.

Enligt kommittén blir staten allt mer en aktör bland andra på den regionala arenan. Utifrån denna syn på statens roll blir det viktigare att skapa arenor där såväl offentliga som privata aktörer kan mötas, snarare än att försöka strikt formalisera samordningsförfarandet.

Det finns, enligt kommittén, en överdriven tro på att samordningsproblem kan hanteras genom administrativa reformer. Tanken på att särskilja den statliga regionala organisationens och den regionala självstyrelseorganets gränser, vilken framförs i en underlagsrapport till kommittén, skapar dock nya möjligheter när det gäller statens samordningsroll. Genom en mer funktionell organisering av den statliga länsstyrelseorganisationen skapas utrymme för variation och mångfald. Länsstyrelsen behöver inte se likadan ut i hela landet. De verksamheter som ingår i länsstyrelsen kan variera mellan olika regioner.

Kommitténs överväganden (kapitel 7)

Delegering av uppgifter till länsstyrelsen

Enligt kommittén bör de förslag om delegering av uppgifter från centrala verk till länsstyrelserna, som Statskontoret redovisar i sin rapport till kommittén och som kommittén finner intressanta, utredas vidare.

Kommittén anser vidare att frågan om delegering av uppgifter mellan central och regional statlig nivå, samt frågan om uppgiftsfördelningen mellan regional statlig nivå och kommunerna, bör beredas i ett

sammanhang. Ett skäl till detta är att en decentralisering direkt från central statlig nivå till kommunal nivå kan bli aktuell.

Frågan om uppgiftsfördelningen mellan den statliga sektorn och den kommunala sektorn ingår emellertid inte i kommitténs uppdrag. Kommittén föreslår därför att regeringen tar initiativ till en samlad översyn av uppgiftsfördelningen såväl mellan central och regional statlig nivå som mellan stat och kommun.

Kontrollinstrumenten

Tillsyn

Kommittén vill understryka att det är av största vikt att länsstyrelsens tillsyn blir effektivare. Tillsynsuppgifterna bör tillmätas större betydelse.

Enligt kommittén bör länsstyrelsen så långt möjligt fungera som gemensam och samordnad ledning för den statliga regionala tillsynen över kommunerna. Ett viktigt skäl är kommunernas behov av möta en stat som inte uppträder splittrat.

Enligt kommittén bör ansvarsfördelningen mellan tillsynsorganen vara tydlig. För den enskilde medborgaren får det inte råda något tvivel om vem som ansvarar för tillsynen av en viss verksamhet. Parallella tillsynsorganisationer bör undvikas.

I kommitténs fortsatta utredningsarbete kommer att prövas vilka ytterligare tillsynsuppgifter som lämpligen bör överföras till länsstyrelsen.

Kommittén anser att det kan vara rationellt att vidga perspektivet från den enskilda länsstyrelsen till länsstyrelseorganisationen som helhet om man vill skapa möjligheter till ett mer effektivt utnyttjande av länsstyrelseorganisationens samlade resurser och kompetens. Exempelvis skulle vissa tillsynsuppgifter som kräver särskild kompetens kunna koncentreras till ett mer begränsat antal länsstyrelser, så att den samlade effektiviteten i tillsynsarbetet därigenom kan öka.

Uppföljning och utvärdering

Enligt kommittén behöver länsstyrelsen utveckla sin uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Kommittén avser därför att genomföra en studie i detta syfte.

En viktig utgångspunkt för kommitténs arbete är att det skall finnas en demokratisk insyn i förvaltningen. Enligt kommittén bör därför riksdagen årligen få en förbättrad, samlad information om vad som framkommit via länsstyrelsens uppföljningar och utvärderingar. Denna fråga bör också behandlas i den studie som aviseras ovan.

Överklagningsinstitutet

Enligt kommittén bör länsstyrelsens överprövningsverksamhet behållas. Handläggningen av överklagningsärenden i länsstyrelsen sker på ett tillfredsställande rättssäkert sätt. Generellt är också handläggningen i länsstyrelsen, i jämförelse med ett domstolsförfarande, kostnadseffektivare för staten och snabbare för den enskilde.

För att minska risken för jäv bör enligt kommittén övervägas att i länsstyrelseinstruktionen och andra styrande regelverk föreskriva att överklagningsärenden alltid bör avgöras av tjänstemän i länsstyrelsen som är fristående från sakverksamheten. Ytterligare en åtgärd ägnad att stärka rättssäkerheten är, enligt kommittén, att inrätta ett för samtliga länsstyrelser gemensamt register över avgjorda ärenden. Syftet är att åstadkomma en mer likformig bedömning i likartade ärenden. Kommittén vill erinra om att det i detta sammanhang är viktigt att uppmärksamma integritetsfrågorna.

Samordning av statlig verksamhet på regional nivå

Kommittén vill fästa uppmärksamheten på att en samordning i informella former, t.ex. nätverk, inte är helt oproblematiskt. Nätverk kan vara både svåra att få insyn i och att påverka. Det är därför viktigt att i detta sammanhang framhålla betydelsen av öppenhet och insyn.

Kommittén anser att en funktionell organisering av länsstyrelseorganisationen, där den statliga länsförvaltningen och det regionala självstyrelseorganet också kan ha skilda geografiska ansvarsområden, ger utrymme för variation och mångfald. Länsstyrelsen behöver inte se likadan ut i hela landet och de uppgifter som en länsstyrelse skall ansvara för kan skifta mellan olika regioner.

Kommittén avser att i det fortsatta utredningsarbetet närmare studera frågor om organiseringen av den statliga regionala verksamheten. Vi anser att det behövs en strategi för att utveckla den tvärsektoriella verksamheten på regional nivå.

Kommittén konstaterar att syftet med, och ansvaret för, samordningen kan variera. I försökslänen är det enligt kommittén självstyrelseorganen som i första hand bör ansvara för den samordning som sammanhänger med de regionala utvecklingsuppgifterna, även i de fall då samordningen inbegriper statliga uppgifter.

Ett syfte med samordningen är att tillgodose kommunernas behov av att få möta en samlad stat. Detta kräver en stark samordnande statlig instans på regional nivå. Enligt kommittén bör därför länsstyrelsens ansvar för samordningen av den regionala statliga verksamheten utvecklas.

Kommittén vill framhålla att de avvägningar mellan olika sektorsintressen som länsstyrelsen skall stå för i sin samordningsroll, inte sällan innebär att olika politiska intressen skall vägas samman. För att länsstyrelsen skall kunna fungera på ett optimalt sätt krävs därför enligt kommittén att samordningen har stöd av en förstärkt central samordning.

1 Allmän bakgrund

1.1 Regeringens och riksdagens beslut m.m. angående försöksverksamheten

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

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

Försöksverksamheten, som i fråga om organisatoriska arrangemang och vidtagna åtgärder etc. i försökslänen beskrivs närmare i kapitel 3, innebär kortfattat att i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län överförs ansvaret för det sektorsövergripande arbetet med att ut-

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

Uppgiftsöverföringen regleras i en särskild lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, som trädde i kraft den 1 juli 1997 och som senare ändrats (1997:224) med anledning av beslutet om att även Västra Götalands län skall ingå i försöksverksamheten. För försöksverksamhetens genomförande finns också en lag (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar och Skåne län som också trädde i kraft den 1 juli 1997, enligt vilken samtliga kommuner och landsting i länet skall vara medlemmar. Förbundet svarar för de uppgifter som det regionala självstyrelseorganet skall ha. I Skåne gäller detta endast till utgången av år 1998, varefter det nybildade landstinget övertar ansvaret. Landstinget avses få benämningen regionfullmäktige.

Det nybildade landstinget i Västra Götalands län blir på samma sätt som i Skåne län ansvarigt för försöksverksamheten från den 1 januari 1999. I Västra Götalands län bildas vid denna tidpunkt Västra Götalandsregionen. Under 1998 har sammanläggningsdelegerade för regionen fattat alla beslut som rör den blivande regionen och de verksamheter som kommer att ingå i den. Även i Västra Götaland kommer självstyrelseorganet att få benämningen regionfullmäktige.

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

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

I den del av försöksverksamheten som berör Gotlands län ingår att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen förts in i länsstyrelsen från den 1 januari 1998. Syftet med försöket är enligt propositionen 1996/97:36 att vinna erfarenhet av en mer samlad statlig regional förvaltning i ett län där arbetet bedrivs med delvis nya förutsättningar.

Det författningsmässiga stödet för denna del av försöksverksamheten finns i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

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

I propositionen anmäldes också att en parlamentarisk kommitté borde tillsättas med uppgift att följa upp och utvärdera försöksverksamheten samt utforma förslag om den framtida regionala samhällsorganisationen. Med anledning härav beslöt regeringen den 29 maj 1997 att tillkalla en sådan kommitté (dir. 1997:80; bilaga 1). Senare har ordförande och övriga ledamöter, sakkunniga och experter samt sekretariat tillsatts. F.n. har kommittén förutom ordföranden 11 ledamöter, 4 sakkunniga och 14 experter. Kommittén höll sitt första sammanträde den 20 augusti 1997. Kommittén har antagit namnet Den parlamentariska regionkommittén (PARK).

1.2 Kommitténs uppdrag

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

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

från central till regional och lokal statlig nivå. Förutsättningarna att flytta centrala myndighetsfunktioner till den regionala nivån kommer därför att studeras närmare.

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

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

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

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

Beträffande den del av uppdraget som avser *den statliga länsförvaltningens framtida struktur och uppgifter* skall vissa generella frågor här om belysas genom principiellt inriktade studier och överväganden. I detta sammanhang bör kommittén också överväga vilka uppgifter som även framgent kan ligga inom länsstyrelsen, t.ex. inom ramen för en statlig regional näringspolitik. Kommittén skall vidare, på grundval av sin utvärdering av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i

Gotlands län förutsättningslöst pröva formerna för den statliga samordningen. Frågan om mer samordnade insatser för att effektivisera tillsynen och uppföljningen på länsnivå bör också bedömas av kommittén.

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

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

Vad gäller *uppdragets inriktning* skall kommittén dels lämna förslag till hur uppgifterna mellan staten och den kommunala självstyrelsen på regional nivå skall fördelas i framtiden, dels göra mera generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå. Kommittén återkommer längre fram till den närmare innebörden av den sistnämnda uppgiften. I denna del skall kommittén lämna en delredovisning under hösten 1998. I övrigt skall kommittén redovisa sina överväganden senast den 1 oktober år 2000.

1.3 Kommitténs hittillsvarande arbete

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

Till institutionen för samhälls- och beteendevetenskap vid Högskolan i Halmstad har kommittén uppdragit att svara för den vetenskapliga utvärderingen av försöksverksamheten i huvudsak. Syftet med utvärderingen är att utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv följa den regionpolitiska utvecklingen i försökslänen. I fokus står därvid frågor rörande politisk organisering och politisk aktivitet, dvs. främst hur frågor som demokrati, decentralisering, samordning och territorialitet påverkar villkoren för det politiska arbetet i försökslänen. Undersökningen genomförs med hjälp av intervju- och enkätundersökningar samt jämförande studier av två referenslän, Västerbottens och Hallands län. Projektets slutrapport kommer att redovisas våren 2000.

Kommittén stöder tillsammans med EU-kommissionen finansiellt ett projekt vid European Institute of Public Administration (EIPA) i Maastricht avseende en jämförande studie av den regionala förvalt-

ningen i EU:s medlemsstater samt Norge. I projektet undersöks den regionala förvaltningens betydelse vid utformningen och verkställandet av EU:s politik på olika områden samt sambandet mellan ansvarsfördelningen mellan statlig och icke-statlig förvaltning i de nämnda länderna. Denna del av projektet har redovisats till kommittén under hösten 1998 i form av en rapport med titeln *The Surplus of the Intermediate Level in Europe*, vars innehåll i huvudsak redovisas i kapitel 5. I en andra delstudie som avrapporteras våren 1999 behandlas frågan om den regionala förvaltningens betydelse och förändring till följd av upprättandet av EU.

Kommittén har vidare till Statskontoret uppdragit att undersöka fem problemområden:

1. Följa upp hur de berörda regionala organen anpassat sig till sina nya roller i försökslänen.

2. Överväga möjligheter till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna från centrala myndigheter.

3. Föreslå vilka utvecklingsinriktade uppgifter som en ny samordnad statlig länsförvaltning bör ha och överväga lämpliga former för detta.

4. Belysa länsstyrelsens roll som överklagningsinstans.

5. Kartlägga former för samverkan mellan länsstyrelser och andra statliga myndigheter och identifiera hinder i styrsystem m.m. för att säkerställa en effektiv samordning.

Statskontoret har under våren 1998 lämnat fem delrapporter till kommittén med anledning av uppdraget (titlarna redovisas i käll- och litteraturförteckning) och en rapport med en mera samlad bedömning av den statliga länsförvaltningens uppgifter i en ny regional struktur, *Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning? (Statskontorets rapport 1998:19)*. Innehållet i Statskontorets rapporter redovisas i vad avser kommitténs uppdrag i den här aktuella delen i kapitel 5.

Kommittén har också uppdragit åt juridiska institutionen vid Uppsala universitet att göra en juridisk analys av länsstyrelsen som överklagningsinstans. Uppdraget har resulterat i rapporten *Länsstyrelsen som överklagningsinstans – igår, idag, imorgon*, som överlämnats till kommittén i augusti 1998. Författare till rapporten är universitetsadjunkt Ulla Björkman. Rapportens innehåll redovisas i kapitel 5.

Fil. dr. Peter Ehn har på kommitténs uppdrag utarbetat en rapport med titeln *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*. Rapporten bygger på intervjuer med 16 aktiva eller före detta landshövdingar. Studien syftar till att beskriva och analysera landshövdingarnas roll i skärningspunkten mellan politik och förvaltning och mellan centralt och regionalt samt att beskriva och analysera landshövdingarnas och länsstyrelsernas relationer till och

uppfattningar om andra centrala aktörer som regeringen, Regeringskansliet, statliga myndigheter och regionala självstyrelseorgan.

Kommittén har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga pågående utvecklingsarbete för att finna lämpliga former för samarbete mellan stat, landsting och kommun m.fl. i län som inte är försökslän.

Kommittén har vidare uppdragit till generaldirektör Per Silenstam att lämna förslag till hur en uppföljning och en utvärdering av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län bör genomföras.

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

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

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

Kommittén har också genomfört en *seminarieserie* i anslutning till sina sammanträden under våren 1998. Inbjudna inledare har varit professor Janerik Gidlund, Umeå universitet, docent Torbjörn Larsson, EIPA, och docent Lars Inge Ström, dåvarande forskningschef vid Statens institut för regional forskning.

1.4 Betänkandets syfte, inriktning m.m.

Enligt direktiven skall kommittén lämna en delredovisning av den del av uppdraget som avser generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter. De uppgifter som ingår i delredovisningen framgår av direktiven s. 8–9 under rubriken Uppdragets inriktning, punkt 2:

- ”Kommittén skall göra mera generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå. I dessa överväganden skall ingå att
- 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.”

I den allmänna texten om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter i direktiven s. 7–8 finns förutom de nämnda några ytterligare uppgifter för kommittén, bl.a. vilka uppgifter som även framgent kan ligga inom länsstyrelsen, t.ex. inom ramen för en statlig näringspolitik. Kommittén skall vidare förutsättningslöst pröva formerna för den statliga samordningen utifrån värderingen av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Kommittén skall också särskilt uppmärksamma de problem som följer av att det inom förvaltningen finns ett stort antal regionala indelningar, vilket bl.a. påverkat möjligheterna att samordna och samutnyttja statliga resurser. Vad som nyss återgivits i denna del av direktiven har enligt kommitténs mening bäring främst på de överväganden som kommittén skall redovisa i sitt slutbetänkande.

Ett avsnitt i direktiven i denna del med betydelse för det föreliggande delbetänkandet gäller regeringens avsikter att ta ställning till den statliga förvaltningsstrukturen i sin helhet. Vid tiden för regeringens beslut om direktiven, i maj 1997, avsågs ställning tas till denna del i samband med beredningen av Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande (SOU 1997:57). Något sådant ställningstagande redovisades inte i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, 1997/98:KU31) som förelades riksdagen i mars 1998. Mot denna bakgrund är det enligt kommitténs mening svårt att se hur de överväganden som kommittén gör om den statliga länsförvaltningens struktur skall kunna utgöra ett komplement till dessa förvaltningspolitiska ställningstaganden (dir. 1997:80 s. 8). Kommittén drar härav slutsatsen att kommittén har att redovisa sitt uppdrag utan stöd av regeringens överväganden i denna del.

Det underlagsmaterial som kommittén förfogar över består av följande rapporter:

- EIPA:s rapport om den regionala samhällsorganisationen i EU-länderna plus Norge (The Surplus of the Intermediate Level in Europe)
- Statskontorets fem delrapporter samt slutrapporten Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning?
- Rapporten I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen (Peter Ehn).
- Rapporten Länsstyrelsen som överklagningsinstans – igår, idag och i morgon (Ulla Björkman).

Härtill kommer dokumentation av konferenser med försökslänerna och seminarier samt annan skriftlig dokumentation om försöksverksamheten.

Vad gäller *betänkandets allmänna karaktär* framgår av direktiven att kommittén skall belysa, redovisa och överväga fyra specificerade uppgifter som nämnts i det föregående. Kommittén kan således men behöver inte lämna några förslag i denna del. Kommittén har tolkat direktiven så att regeringen förväntar sig en lägesrapport angående kommitténs hittillsvarande arbete och i vissa delar överväganden, dvs. principiella resonemang, på basis av ett redovisat faktamaterial. Det finns således ingen anledning för kommittén att nu inta ståndpunkter som kan begränsa rörelsefriheten i arbetet med slutbetänkandet. Principiellt anser kommittén att det är förenat med svårigheter att nu diskutera frågan om den regionala statliga organisationen, innan kommittén kan överblicka helheten i sitt utredningsarbete. Trots detta avser kommittén fullfölja sitt uppdrag i denna del på de villkor som givits. Kommittén vill med betänkandet föra fram vissa principiellt intressanta faktauppgifter och problemställningar som förhoppningsvis kan stimulera till debatt fram till dess kommittén skall formulera sina slutliga ställningstaganden år 2000. Dessa överväganden har varit styrande för inriktningen av det förevarande betänkandet.

Betänkandet disponeras fortsättningsvis på följande sätt.

I *kapitel 2* redovisas översiktligt hur regionfrågan behandlats historiskt från 1960-talet fram till nutid i ett demokrati- och effektivitetsperspektiv. I *kapitel 3* beskrivs den pågående försöksverksamheten i Gotlands, Kalmar och Skåne län och den planerade försöksverksamheten i Västra Götalands län med särskild inriktning på berörda länsstyrelser. I *kapitel 4* lämnas en översiktlig redovisning av det utvecklingsarbete som pågår i andra län än försökslänerna för att finna lämpliga former för samverkan mellan stat, landsting och kommuner i enlighet med vad som sägs i direktiven s. 5.

Kapitel 5, som är en ren faktaredovisning, innehåller en beskrivning av det underlagsmaterial kommittén har inhämtat. Framställningen syftar till att dels sätta in kommitténs arbete i ett större, europeiskt perspektiv, dels mera explicit belysa de problemställningar som kommittén enligt direktiven skall behandla i det här aktuella betänkandet. Härutöver behandlas frågan om länsstyrelsens roll som överklagningsinstans. Kommittén vill i detta sammanhang betona att kommittén på intet sätt tar ställning till de bedömningar etc. som görs i underlagsmaterialet. Kommitténs värdering av underlaget sker i slutkapitlet (*kapitel 7*), där kommittén samlat redovisar sina överväganden.

I *kapitel 6* behandlas vissa generella problemställningar som enligt kommitténs mening kan ha betydelse för framtidens statliga regionala förvaltning.

I *kapitel 7* redovisar kommittén sina överväganden och principiella ställningstaganden.

1.5 Kommitténs fortsatta arbete

Kommittén planerar att i början av 1999 fortsätta utvärderingen av försöksverksamheten, vad avser bl.a. i vilken utsträckning den nationella politiken fullföljts inom de aktuella verksamhetsområdena, hur resursutnyttjandet påverkats av försöksverksamheten samt hur mycket den ändrade ansvarsfördelningen påverkat handläggningen av förvaltningsärenden. Särskilda studier kommer att genomföras avseende länsstyrelsernas förändrade roll i försökslänerna inklusive att dessa länsstyrelser saknar styrelse respektive de anställdas erfarenheter av försöksverksamheten. Även frågan om den statliga verksamhetens organisation på regional nivå kommer att studeras. Frågan om vilka tillsynsuppgifter hos andra statliga myndigheter som bör kunna överföras till länsstyrelsen avses också studeras. Det pågående arbetet med tillväxtavtalen, som har nära beröring med försöksverksamheten, kommer att integreras i kommitténs analyser av de utvecklingsinriktade uppgifter som i försökslänerna åvilar självstyrelseorganen.

Våren 1999 avser kommittén inbjuda till ett större seminarium eller en mindre konferens för en diskussion av villkoren för utvärderingen. Till konferensen inbjuds bl.a. representanter för försökslänerna samt forskare och praktiker med speciell kompetens på området utvärderingsmetodik.

Under år 1999 planerar kommittén att besöka försökslänerna Kalmar, Skåne och Gotland. På grund av den senare starten av försöksverksamheten i Västra Götalands län kommer detta län att besökas år 2000.

Alla externa uppdrag kommer att avrapporteras under 1999 och senast i början av år 2000. Under senvåren och försommaren detta år avser kommittén genomföra en konferens med bl.a. representanter för berörda statliga och kommunala organ i försökslänerna, där undersökningsresultat och analyser presenteras och diskuteras i perspektivet av erfarenheterna i försökslänerna.

Kommitténs slutbetänkande skall enligt direktiven lämnas senast den 1 oktober 2000.

2 Regionfrågan i ett demokrati- och effektivitetsperspektiv

2.1 Regionbegreppet

Innan regionfrågan i det följande kapitlet belyses utifrån ett historiskt perspektiv finns det anledning att inledningsvis diskutera själva begreppet *region*.

Regionbegreppet är numera flitigt förekommande i den offentliga diskussionen. I den länsdemokratiska debatten har dock regionbegreppet inte särskilt många år på nacken. I riksdagen dök det upp första gången 1991, i en centerpartimotion. Begreppet användes där som en synonym till län, och den betydelsen av begreppet är även fortsättningsvis vanlig. I växande utsträckning har regionbegreppet emellertid börjat användas för geografiska områden som har andra, oftast vidare, gränser än länets. Centrala ämbetsverks och statliga bolags regionindelningar är tydliga exempel på detta.

Region är således ett mångtydigt begrepp och beroende på i vilket sammanhang det används har det givits olika innebörder. I uppslagsboken definieras region som "ett geografiskt område", ibland med en precisering som innebär att region i administrativa sammanhang betecknar nivån mellan centralmakt och lokalsamhälle. I EU-sammanhang avses med regioner i första hand områden med folkvalda beslutsorgan som omfattar ett större antal kommuner. Vidare återfinns begreppet region i diverse sammansättningar med olika innebörder. Exempelvis förekommer begrepp som transnationella eller makroregioner, storstadsregioner och näringsgeografiska regioner. Den gemensamma nämnare som återfinns i de sammanhang där begreppet region ingår utgörs av kopplingen till ett territorium i en eller annan form (EIPA, 1998).

Det går att urskilja två grundläggande perspektiv på regionbegreppet. I det första betraktas regionen som ett *medel*. Något som i första hand har skapats av utifrån verkande krafter och som knyts till en bestämd uppgift eller företeelse. Detta utgör den funktionella synen på regionen. I det andra perspektivet är regionen ett *mål*. I diskussionen

används ofta begrepp som mental-, identitets-, homogen eller kulturell region för att beskriva denna företeelse. Utifrån detta perspektiv kännetecknas regionen av stabilitet, enhetlighet och svårföränderlighet. Här refereras ofta till regioner med historiska rötter långt tillbaka i tiden, som de schweiziska kantonerna eller de tyska länderna.

Den funktionella regionen¹ har i Sverige varit betydelsefull för den centrala samhällsplaneringen; planeringsbegrepp som arbetsmarknadsregion eller sjukvårdsregion är väl kända. En funktionell region är funktionell i förhållande till en bestämd företeelse, t.ex. den lokala arbetsmarknaden. Av detta följer att funktionella regioner varierar avsevärt i storlek, beroende på vilka funktioner som avses (Henning & Liljenäs, 1992, s.19).

Av särskilt intresse i det här sammanhanget är de *administrativa regionerna*. Med administrativ region² avses en region med en tydlig geografisk gräns, som har tillkommit genom beslut och vars syfte är att underlätta administrationen av en viss verksamhet (Henning & Liljenäs, 1992, s.28).³ Det är sällsynt att funktionella och administrativa regioner sammanfaller, och om så ändå sker är det oftast för en kortare period.

Som konstateras i EIPA:s rapport till kommittén är begreppet region långtifrån entydigt. Detta är också ett skäl till att EIPA, vilket framgår av kapitel 5 (avsnitt 5.2), använder begreppet "mellannivå" (the Intermediate Level) i sin studie av den regionala organisationen i EU-länderna, inklusive Norge. Kommittén väljer dock, trots begreppets tvetydighet, att hålla fast vid regionbegreppet. Detta huvudsakligen av två skäl. För det första är region det begrepp som vanligtvis används i de här sammanhangen. Introducerandet av ett "nytt" begrepp riskerar att förvirra snarare än klargöra. För det andra är ett begrepp som "mellannivå" mer lämpat som analysinstrument i en större europeisk kontext, där variationen på denna mellannivå är mycket stor. Den regionala samhällsorganisationen i Sverige är trots en betydande komplexitet mer överblickbar. Den definition som statsvetaren Janerik Gidlund givit regionbegreppet – "den största politiskt-geografiska enheten under den nationella nivån" (Gidlund, 1998, s.4) – utgör för vårt syfte en tillräckligt precis definition. I praktiken är det oftast länsnivån som diskuteras i föreliggande betänkande.

¹ Även centrerad region förekommer som beteckning på denna regiontyp.

² Termen beslutsterritorium förekommer också som beteckning på denna regiontyp.

³ Administrativa regioner finns inte enbart inom den offentliga sektorn, utan också inom företag med en verksamhet spridd över landet. För administrativa regioner inom det offentliga området används ibland beteckningen förvaltningsregion.

Det är viktigt att i det här sammanhanget skilja på den geografiska och den konstitutionella nivåuppdelningen. Geografiskt är det i Sverige vanligt att tala om tre politiskt-administrativa nivåer – nation, region/län och kommun. I det internationaliserade och decentraliserade samhälle vi i dag lever i är dock denna trenivåuppdelning inte helt självklar. Vi väljer numera exempelvis politiska företrädare till europaparlament. Indirekt finns också politisk representation på delkommunal nivå, i kommun- eller stadsdelsnämnder, institutionsstyrelser etc.⁴

Konstitutionellt finns det i Sverige enbart två nivåer – den statliga och den kommunala, vilket också tydligt framgår av regeringsformen (1 kap. 7§) och kommunallagen (1 kap 1–2§§). Den centrala statliga nivån är överordnad kommuner, landsting och regionala självstyrelseorgan. Däremot är inte landsting eller regionala självstyrelseorgan överordnade kommunerna och kan därmed inte fatta för kommunerna tvingande beslut. Konstitutionellt är således de regionala självstyrelseorganen inte några kommunernas överkommuner.

Detta förhållande skall inte förväxlas med ordningen i *kommunalförbund*, där kommuner överlämnar en del av sin kompetens till förbundsfullmäktige eller direktion. Försöksverksamheten i Kalmar län är baserad på att landstinget och länets kommuner bildat ett kommunalförbund för detta särskilda ändamål.

2.2 Reformen och debatt fram till 1991 års länsförvaltningsreform

Frågor om balansen mellan statliga och regionala myndigheter och folkvalda organ och om utformningen av den förvaltningsapparat som behövs i sammanhanget har stundtals stått i förgrunden för den politiska debatten. Ett flertal olika utredningar har försökt fastställa de regionala utvecklingslinjerna. Den långvariga debatten om vem som skall ha ansvaret för sådana planerande, samordnande och utvecklande funktioner som är av vitalt intresse för olika regioners utvecklingsförmåga har genomgående utgått från två begrepp. Det ena är demokrati, det andra effektivitet. Grundkraven på samhällsorganisationen har varit att öka båda.

⁴ Indirekt representation i politiska styrelseorgan finns också på övernationell nivå, i Nordiska rådet och Förenta Nationerna.

2.2.1 Demokratisk förankring och samordnad verksamhet

Behovet av att reformera en sedan 1930-talet alltmer splittrad statlig länsförvaltning var en huvudfråga för debatt och utredningsförslag under 1950-talet. 1948 års länsstyrelseutredning var banbrytande och framåtsyftande. Tiden var dock inte mogen att vare sig inordna fristående länsorgan i länsstyrelsen eller att införa lekmanamedverkan, som tillhörde utredningens för sin tid mer vittgående förslag. I stället togs steg på vägen mot en ökad samordning genom regler om utvidgat samråd och genom att utse landshövdingen till ordförande i de mest betydelsefulla länsnämnderna. Vidare genomfördes en organisationsförändring som innebar att länsstyrelsen fick en mer enhetlig ledning.

1960-talets utredningsarbete väckte en omfattande debatt kring ett problemkomplex vars kärnfråga gällde hur man på bästa sätt utformar en regional samhällsorganisation, så att det blir möjligt att förena kraven på ett vidgat folkligt inflytande och ansvarstagande med behovet av en förvaltning som kan fungera väl i förhållande till lokala, regionala och rikspolitiska intressen. Debatten fördes från delvis skilda utgångspunkter. Den kom främst att stå mellan förespråkare för länsdemokratiskt inriktade idéer och dem som hävdade uppfattningen att staten måste behålla huvudansvaret för regional utvecklingsplanering, om än i andra former. Dessa två alternativ har utgjort en skiljelinje även i senare tids debatt.

Länsförvaltningsreformen år 1971 syftade främst till att undanröja den organisatoriska splittringens mest negativa effekter. Den styrdes därför främst av samordnings- och effektivitetskraven.

En starkare regional nivå med möjlighet till samverkan och helhetslösningar skulle främja en kostnadseffektiv verksamhet på alla nivåer. Genom reformen tillfördes den regionala aspekten ett utvecklingsperspektiv. Starka kommuner och en tydlig regional statlig representation skulle möjliggöra en förhandlingssituation i ett partsförhållande. Genom att länsstyrelserna i samband därmed försågs med en förtroendemannastyrelse ville man tillgodose demokratiseringskraven på en regional och lokal förankring av de viktigaste besluten.

Frågan om ansvarsfördelningen för den regionala utvecklingen kom att bli ett stående utredningsämne även under 1970-talet. Olika utredningsförslag om ökad medverkan av landstingen i länsplaneringen pekade i viss mån i länsdemokratisk riktning. Den linjen fördes delvis framåt genom att länsstyrelsens styrelse genom den förändrade valordningen 1977 fick en politisk sammansättning, som avspeglar länsopinionen.

2.2.2 Tonvikt på regional samordning eller sektorsstyrning

Också i fråga om den statliga länsförvaltningens organisation har två alternativa reformlinjer varit tydliga i debatt och reformarbete.

Den ena huvudlinjen lägger tonvikt på sektorsstyrning enligt ett funktionellt system. Fristående centrala verk med bestämda uppgifter skapar egna regionala och lokala organ. Den avgörande aspekten är specialiseringens särskilda fördelar för verksamhetens effektivitet. Organisationsstrukturen möjliggör en direkt styrning på länsnivån från respektive statliga myndigheter.

Den andra huvudlinjen är en mer enhetlig och nivåsamordnad statlig förvaltningsfunktion som sköter en mångfald uppgifter inom länet som geografiskt arbetsområde. På alla nivåer konfronteras sidointressen med varandra och ger upphov till situationer som behöver bemästras genom avstämningar, övergripande samordning och prioriteringar, så att helhetslösningar kan byggas och hållas levande. För ett stort antal avvägningar utövas denna samordningsuppgift bäst på länsnivå där översikt och detaljkunskap kan förenas. Denna linje har grundats på bedömningen att helhetssyn och sektorsperspektiv kan förenas inom en och samma organisation – länsstyrelsen.

Dessa båda modeller, ibland tydliga, ibland vaga och blandade, har i svensk statsförvaltning alltid funnits sida vid sida, men med olika prioritering under årens lopp. Idén om en mer samlad statlig länsförvaltning utgjorde i början av 1990-talet ledstjärna för utvecklingen av den statliga förvaltningen i landet.

2.3 Strävan mot samordnad länsförvaltning

Genom 1991 års reform med en mer samordnad länsförvaltning tog statsmakterna ställning för en satsning på länsstyrelsen som statens företrädare på den regionala nivån. Beslutet fattades mot bakgrund av att länsstyrelsen företräder statens intressen i länet utifrån en helhetssyn och att länet är den regionala nivån där avvägning mellan olika sektorsintressen skall göras. Syftet var att minska sektoriseringen och att stärka de statliga insatserna för regional utveckling. Det handlade också om att förnya och effektivisera den statliga länsförvaltningen samt att bäd- da för en kommande decentralisering till lokal och regional nivå. Reformen kan ses som ett sätt att utnyttja de särdrag som kännetecknar länsstyrelsen som regeringens samlade förvaltningsorgan.

Reformen betraktades i riksdagsbehandlingen som första steget i en process. Möjligheterna att föra samman ytterligare regionala statliga myndighetsuppgifter skulle fortlöpande prövas.

2.4 1990-talets utredningar

Debatten om den regionala nivåns utveckling och organisering tog ny fart under 1990-talet. Samhällsorganisationen har beskrivits som otydlig och inkonsekvent, med för många aktörer och en oklar ansvarsfördelning dem emellan. Kritiken har gällt både att den nuvarande ordningen är otillfredsställande från demokratisk synpunkt och att den är ineffektiv. I stort har diskussionen gällt omfördelningar av relativt givna arbetsuppgifter mellan befintliga aktörer, i huvudsak inom nuvarande länsgränser.

Regionutredningens och Regionberedningens betänkanden gav ny belysning åt länsdemokratiskt inriktade idéer och utvecklingen av den statliga länsförvaltningen.

Regionutredningen presenterade i betänkandet *Regionala roller* (SOU 1992:63) en analys av tre alternativ för den framtida uppbyggnaden av den offentliga verksamhetens regionala nivå. Ett alternativ innebar att staten kraftsamlar sina planerings- och samordningsuppgifter i en organisation, den samlade länsstyrelsen. Ett annat alternativ renodlade närhetsprincipen och bygger på primärkommunal samverkan. Det tredje alternativet innebar att ansvaret för de offentliga uppgifterna på regional och lokal nivå, som syftar till en hållbar utveckling i olika delar av landet, läggs på självstyrande och direktvalda organ.

Som en röd tråd genom Regionutredningens perspektivstudie går principen att ingen modell skulle få syfta till en federativ statsbildning. En annan princip som lyftes fram var att en förstärkning av den kommunala självstyrelsen inte skulle rubba den regionala och lokala nivåns självständighet; de olika självstyrelseorganen är sidoordnade och någon befälsrätt följer inte för den ena kommuntypen i förhållande till den andra. Ett ingångsvärde var också principen om subsidiaritet, dvs. offentliga arbetsuppgifter skall inte ligga på en högre samhällsnivå än nödvändigt.

I alla tre modellerna behåller staten en organisation för bevakning av riksintressen och för att följa upp och utvärdera utifrån nationella mål. Som samordnare av riksintressen skulle länsstyrelsen kunna tillgodose kommunernas behov av att från ett håll möta statens samlade uppfattning på länsnivå. En gemensam ledning och ett sammanhållet

kansli för den statliga tillsynen av kommuner och regioner skulle eftersträvas.

I slutavsnittet utvecklas ett resonemang om i vilka steg valet mellan modellerna bör ske. "Ett val mellan de olika handlingsalternativen bör rent logiskt först gälla frågan om de regionala framtidsfrågorna bör kanaliseras genom den statliga eller den kommunala demokratin."

Det är dessa handlingsalternativ som med vissa variationer präglat den fortsatta regiondebatten.

Regionberedningens slutbetänkande *Regional framtid* (SOU 1995:27) hade regionalt folkstyre som huvudlinje för hur det regionala beslutsfattandet skulle organiseras i framtiden. Utgångspunkterna för arbetet var att främja effektivitet och demokrati. I ett första steg skulle det ske genom att det s.k. regionala utvecklingsansvaret skulle flyttas från länsstyrelserna till landstingen utan att kommunernas ansvarsområde begränsas. Ett större spelrum för regionala initiativ och regionala variationer kan ge impulser till en värdefull förnyelse. Enligt Regionberedningen bör länsstyrelsernas roll renodlas till att bara vara statens företrädare och övervakare i länen.

2.5 Rollförskjutningar

Båda huvudfrågorna – en starkare demokratisk förankring samt en förbättrad statlig samverkan och effektivitet – fick sin behandling i propositionen 1996/97:36 *Den regionala samhällsorganisationen*.

2.5.1 Nya former för den regionala ansvarsfördelningen

I regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen framhölls att samhällsutvecklingen successivt har ökat den lokala och regionala nivåns betydelse inom det svenska folkstyret. En decentralisering av ansvar och befogenheter har skett till förmån för alla kommunerna. Därigenom har medborgarnas möjligheter till inflytande över samhällsverksamheten ökat. Ytterligare åtgärder borde nu vidtas för att ge medborgarna vidgade möjligheter att utöva ett inflytande över den regionala samhällsverksamheten.

Många remissinstanser var tveksamma eller negativa till Regionberedningens förslag. En framgångsrik samverkan på regional nivå kunde, enligt regeringens mening, inte skapas om de offentliga organen i regionen motsätter sig föreslagna former för samverkan. Regeringen

ansåg istället att de kommunala självstyrelseorganen inom ramen för en försöksverksamhet borde ges ett ökat ansvar för det regionala utvecklingsarbetet i samarbete med statens förvaltning på regional nivå.

Med den utgångspunkten ansåg regeringen att det borde inledas en försöksverksamhet i Kalmar, Gotlands, Skåne och Jämtlands län. Huvudsyftet enligt propositionen är att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret. I försöksverksamheten skall det också vara möjligt att föra över viss beslutskompetens från staten till regionala självstyrelseorgan.

Så blev också riksdagens mening. Försöksverksamheten i Jämtlands län, som byggde på ett informellt samverkansorgan och därför inte krävde någon lagreglerad överflyttning av beslutskompetens, blev dock inte av p.g.a. oenighet mellan länets aktörer.

Försöksverksamheten kom därefter att utökas till att omfatta även det nybildade Västra Götalands län. Förslaget om ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Västsverige (prop. 1996/97:108) var inte oomstritt bl.a. mot bakgrund av den oenighet som förelåg i Skaraborgs län om ett län med en sådan utformning som regeringen föreslog samt invändningar mot den process som föregått ställningstagandet till den framtida länsstillhörigheten för vissa enskilda kommuner.

2.5.2 Länsstyrelserollen

Regeringen gav i propositionen om den regionala samhällsorganisationen sin principiella syn på några frågor om länsstyrelsens fortsatta roll som aktualiserats genom främst Regionberedningens förslag.

De motiv som låg till grund för länsförvaltningsreformen år 1991 är enligt regeringens mening alltså aktuella. De utgör därför utgångspunkt för utvecklingen av den statliga regionala förvaltningen. Att minska sektoriseringen och stärka den regionala överblicken är fortfarande ett förstahandsintresse. Regeringen framhåller vikten av att det finns en sammanhållen och kompetent statlig organisation på regional nivå som kan svara för tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera statsmakternas beslut. En given utgångspunkt härvidlag är att staten, hur än formerna för det lokala och regionala inflytandet utvecklas i framtiden, måste se till att de mål som anges i den nationella politiken genomförs i landets alla delar. Likaså måste staten ta ett ansvar för att säkra en samordning av offentlig verksamhet som kan tillgodose samhällets behov av helhetssyn.

Båda dessa uppgifter har på länsplanet anförtratts länsstyrelsen. I detta ligger att väga samman skilda nationella intressen och att uppträda

på ett enhetligt sätt i hela landet. Samordningsrollen och uppgiften att vara de nationella målens bevakare har ökat i betydelse i takt med samhällets tilltagande komplexitet och kravet på ett effektivare resursutnyttjande. Mot denna bakgrund ser regeringen det angeläget att vidareutveckla den samordnade länsförvaltningen så att den fullt ut kan ta till vara de möjligheter som en sådan modell innebär.

Regeringen underströk att utvecklingen mot en mer samlad länsförvaltning borde fortsätta. För att de näringspolitiska och arbetsmarknadspolitiska insatserna på regional nivå skall få full effekt, krävs att dessa samordnas. Frågan fördes vidare i förslaget om att på försök vidga den samordnade länsförvaltningen i Gotlands län genom att föra in länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen i länsstyrelsen.

2.6 Utvecklingen av den statliga länsförvaltningen

2.6.1 Utvecklingstendenser

Sett till samhällets intresse att så effektivt som möjligt utnyttja sina resurser var steget mot en mer sammanhållen länsförvaltning av stor betydelse. Som ofta har konstaterats har strävandena att stärka den samlade effektiviteten i den regionala statsförvaltningen inte varit framgångsrika under 1990-talet. Reformen har snarare motverkats av andra förändringar som innebär minskade, inte ökade, möjligheter för länsstyrelsen att samordna olika sektors verksamhet och därvid beakta de regionala aspekterna. Framväxten av en konkurrerande förändringsstrategi, nämligen en *sektorsvis regionalisering* – och därmed fjärmandet från länsstyrelseorganisationen – har i sig inneburit att den regionala förankringen och länsvisa överblicken successivt har tunnats ut.

Detta har bl.a. uppmärksammats av REKO-STAT-utredningen (SOU 1997:13), som pekar på att utvecklingen har gjort det svårare för länsstyrelsen att svara för sektorsövergripande planering, samordning och utveckling. Utredningen understryker vikten av att balansera sektorstänkandet. Beslutsprocessen när det gäller myndigheternas regionala organisation innehåller dock inga inbyggda mekanismer för att låta andra intressen komma till uttryck än myndighets- eller sektorsintresset. På regional nivå finns det en tvärsektoriell kompetens på länsstyrelserna, medan den tvärsektoriella synen i övrigt är svagt representerad.

Utvecklingen under främst det senaste decenniet har också medfört betydelsefulla *skiften av huvudmannaskap* som innebär omprövning av statliga åtaganden. Kommunerna har fått ansvar för ett allt vidare samhällsfält; på senare tid har de bland annat tagit över uppgifter från länsstyrelserna när det gäller beredningsplanering, serveringstillstånd, livsmedelskontroll och miljötillsyn. Samtidigt har länsstyrelserna fått nya eller vidgade statliga uppgifter inom exempelvis miljövärd, kulturmiljö, jämställdhet, konkurrensövervakning samt som en följd av det svenska EU-medlemskapet.

Tyngdpunkten inom den regionala, utvecklande, samhällsplaneringen har successivt förskjutits mot mer *långsiktiga frågor*. Kraven på flexibla lösningar för regionalt utvecklingsarbete har ökat och begreppet regionalpolitik har breddats till att omfatta allt fler samhällsområden. Den ökade betydelsen av ekonomisk tillväxt har lagt större vikt vid infrastrukturella åtgärder och hur en samordning av sektorspolitiken skall kunna bidra till den regionala utvecklingen. Länsstyrelsens arbete tar allt mer sin grund i en långsiktig sektorsövergripande utvecklingsstrategi för länen. Det sker i ökad samverkan med länets aktörer och inriktas mot utvecklingen av det lokala näringslivet, uthållig tillväxt, ökad sysselsättning och inomregional balans.

2.6.2 Regeringens syn på den statliga länsförvaltningen

Sedan 1991 års reform kan noteras att länsstyrelsernas arbetsinriktning utöver traditionell myndighetsutövning utvecklats allt mer mot *helhets-syn och samordnat agerande*. Allmänna effektivitetskrav och nödvändigheten för staten att uppträda tydligt på den regionala nivån har varit pådrivande. Länsstyrelsen som regional företrädare för statsmakten har mött ökade krav på en samlad bedömning i olika frågor, när de nationella målen skall konkretiseras och avvägas sinsemellan eller mot regionala och lokala förhållanden.

Andra utslag av intentionerna med den samordnade länsförvaltningen är länsstyrelsens uppgift enligt olika förordningar att samordna även annan regional statlig verksamhet utanför den egna myndigheten samt kraven i de årliga regleringsbrevens på en samlad uppföljning och utvärdering av politikens genomslag. I det nationella perspektivet ingår också att svara för tillsyn och rättssäkerhetsfrågor.

Länsstyrelsens övergripande och samordnande roll har tydligt markerats på miljöområdet. Länsstyrelsen har redan i dag en sådan roll som regional miljömyndighet och denna roll kommer att förstärkas ytterligare.

re genom införandet av en miljöbalk (prop. 1997/98:45). I miljöbalken, som träder i kraft den 1 januari 1999, betonas länsstyrelsens ledande, utvecklande och informerande roller. Prövning av tillstånd för miljöfarlig verksamhet kommer att ske vid särskilda miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna.

Integrationsområdet är ett annat exempel på regeringens vilja att använda sig av länsstyrelsen för nya uppgifter. Regeringen framhåller i budgetproposition för år 1999 att på regional nivå kan länsstyrelserna, vid sidan av Integrationsverket, spela en viktig roll i genomförandet av de integrationspolitiska målen.

Andra förvaltningsområden där länsstyrelsens roll för närvarande diskuteras är jordbruksadministrationen, fiske samt vissa administrativa funktioner avseende EU:s strukturfondsprogram.

Länsstyrelsen har genom sitt mandat från centrala nivån fått nya uppdrag att genom sektorsövergripande insatser *främja regional utveckling*. Mandatet är brett definierat och ger länsstyrelsen stort utrymme att agera. Samhällsplaneringen har alltmer fått karaktären av en process som sker med ett allt större antal aktörer. Regeringens proposition om en ny, mer tillväxtorienterad regionalpolitik (prop. 1997/98:62) innebär att länsstyrelsen (i försökslänen självstyrelseorganen) skall ta fram regionala tillväxtavtal där staten, kommuner och näringsliv kommer överens om insatser. Tillväxtavtalen är ett bärande instrument för att genomföra en regional näringspolitik, där länen i större utsträckning själva skall svara för problemformulering, lokal och regional mobilisering samt genomförande av utvecklingsprojekt. Genom avtalen skall statliga och andra aktörers tillväxtfrämjande resurser samordnas. Länsstyrelsen kommer allt mer tydligt att framstå som statens aktör baserad på god kunskap om regionala förhållanden och med ett mer övergripande ansvar för de samlade statliga insatserna.

Regionalpolitiska hänsynstaganden inom olika verksamhetsområden är betydelsefulla för den regionala utvecklingen. Utvecklingen inom en del regioner under senare tid har fäst uppmärksamhet på behov av en ökad helhetssyn inom ytterligare sektorer. Brister i helhetssynen vid t.ex. utformningen av nya organisationsstrukturer inom statliga verksamheter har inverkat negativt på den geografiska fördelningen av samsättning. Det har också försvårat möjligheterna för en väl fungerande regional samordning. Besparingseffekterna inom en enskild sektor – som ofta använts som argument för storregionalisering – har visat sig motverkas av ökade utgifter inom andra sektorer. Regeringen har vid flera tillfällen, bl.a. i propositionen Regional tillväxt – för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62), pekat på den statliga verksamhetens betydelse för den regionala utvecklingen och att förutsättningarna för

att lyckas med det regionalpolitiska arbetet är en kraftigt förbättrad samordning över sektorsgränserna. Regeringen har i budgetpropositionen för år 1999 anfört att man avser att se över förordningen om regionalt utvecklingsarbete och fortlöpande se till att det finns tillgång till uppdaterad information om förändringar i den statliga förvaltningen. De myndigheter som är organiserade regionalt och/eller lokalt bör därför, enligt regeringen, i högre grad än idag kontinuerligt rapportera planerade och genomförda organisatoriska förändringar.

Tillsyn och uppföljning är en traditionell länsstyrelseuppgift som har fått ökad aktualitet på senare tid. Ett exempel är länsstyrelsens ansvar som regional tillsynsmyndighet på miljöområdet som i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150) givits en ny och tydligare roll i förhållande till den kommunala tillsynen. Den regionala miljötillsynen, där länsstyrelsen ges tillsynsansvar avseende hela miljöbalkens tillämpningsområde, skall allt mer övergå från en operativ tillsyn till en mer övergripande roll än vad som är fallet i dag. Den operativa tillsynen bör huvudsakligen vara en angelägenhet för kommunerna.

Tillsynsrollen har också nyligen lyfts fram på det sociala området. Länsstyrelserna har fått i uppdrag att ytterligare förstärka och intensivifiera tillsynen över vården av äldre och funktionshindrade (prop. 1997/98:113).

Samtidigt kan konstateras att det inom pågående eller nyss avslutade utredningar finns olika uppfattningar om hur väl länsstyrelsens direkttillsyn passar in i den roll som länsstyrelsen förutsätts ha i framtiden. Som exempel kan nämnas Utredningen om livsmedelstillsynen (SOU 1998:61) som anser att länsstyrelsens tillsynsuppgift enligt livsmedelslagen bör utgå. Den direkta tillsynen bör ligga under Livsmedelsverket, antingen i en fristående resultatenhet inom verkets organisation eller föras till en separat tillsynsmyndighet, som kan arbeta med regionala enheter. I tillämpningen av livsmedelslagen är det allmänna säkerhetsintresset helt avgörande och det finns inget utrymme för sammanvägningar med andra intressen. Däremot finns ett behov av att utnyttja länsstyrelsens kunskap i livsmedelstillsynen. Det kan enligt utredningen komma till uttryck i regeringens regleringsbrev. Ett annat exempel är regeringens direktiv till Socialtjänstutredningen (S 1997:16, dir. 1997:109) som bl.a. har i uppdrag att analysera formerna för tillsynen över socialtjänsten, liksom länsstyrelsens tillsynsansvar. Tillsynen över polisverksamheten tilldrar sig också uppmärksamhet. Polisledningskommittén (SOU 1998:74) anser att länsstyrelsens tillsynsansvar för polisen bör upphöra och att Rikspolisstyrelsen ensam bör ha tillsynsansvaret. I budgetpropositionen för år 1999 instämmer regeringen i kommitténs uppfattning om hur tillsynen över polisen bör organiseras.

Även länsstyrelsens samordnande funktioner i förhållande till polisen försvinner i det nya systemet för styrningen av polisen

Kraven på en effektivare förvaltning i kombination med friare former har inneburit att statliga myndigheter lagts ned, omorganiserats och förändrats i en snabbare takt än någonsin tidigare. I *den förvaltningspolitiska debatten* har dock ett strategiskt utnyttjande av den statliga förvaltningsapparaten på länsplanet knappast varit en central frågeställning under de senaste decennierna.

Riktlinjerna för regeringens fortsatta arbete med att utveckla den statliga förvaltningen lades fram i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136), men ägnade i propositionen inte länsstyrelseproblematiken särskild uppmärksamhet. I avsnittet om styrning och ledning aviseras fortsatt renodling och omstrukturering av statlig verksamhet. Det ökade behov av samverkan mellan myndigheter som finns bör enligt regeringen inte i första hand tillgodoses genom organisationsförändringar. Samverkan bör i stället utvecklas i andra former, som t.ex. tillfälliga organ för avgränsade uppgifter eller informella nätverk. Informationsteknikens möjligheter när det gäller samverkan bör tas till vara.

De regionala styrningsfrågorna berörs kortfattat i den förvaltningspolitiska propositionen. Regeringen konstaterar att de flesta statliga myndigheter har övergett länen som indelningsgrund och att länsstyrelsernas samordningsuppgift därmed blir svår att genomföra. En återgång till en länsvis indelning är dock inte möjlig, enligt regeringen.

Länsstyrelserollens innehåll och utveckling är ofta i fokus. Som en ofrånkomlig följd av att länsstyrelserna spänner över ett så brett arbetsfält och alltid berörs av aktuellt reformarbete inom olika sektorer har kraven på både förvaltningsstabilitet och förmåga att anpassa sig till nya förutsättningar varit höga genom åren. Förslag saknas inte i ett läge där en utveckling mot fortsatt decentralisering anses som angelägen, men där frågorna som måste lösas har både principiella och praktiska aspekter. Varje ansats att angripa den övergripande frågeställningen om den offentliga verksamhetens uppbyggnad på regional nivå kräver också att man klarlägger vad som är de statliga regionala uppgifterna i framtiden och hur det nationella allmänintresset bäst skall komma till uttryck.

Det tvärsektoriella perspektivet som ofta lyfts fram för att stärka samordning och samverkan totalt sett har inte haft lätt att finna effektiva former. Länsstyrelserna har många gånger varit de som mest exponerats för detta tryck. Den regionalisering och sektorsvisa effektivisering som karakteriserat den senaste tioårsperioden har medverkat till att statens

förvaltningspolitiska idé med länsstyrelsen har framstått som otydlig och ibland också motsägelsefull.

Regeringens principiella syn på länsstyrelsernas centrala uppgifter har tydliggjorts i *den nya länsstyrelseinstruktionen* (SFS 1997:1258) som gäller från den 1 januari 1998. Förändringarna innebär bl.a. att regeringen mer tydligt än tidigare markerar att länsstyrelsernas huvuduppgift är att vara statens företrädare i länet, vilket också stöds av andra uttalanden av statsmakterna. Utgångspunkten är de fastställda nationella målen, vilket återspeglas i länsstyrelseinstruktionen både vad gäller länsstyrelsens samordningsroll och länsstyrelsens utvecklingsinriktade uppgifter.

3 Försöksverksamheten

3.1 Allmänt

Försöksverksamheten i de fyra försökslänerna har olika förutsättningar. I Kalmar har en ny organisation – ett indirekt valt regionförbund – koncentrerat sig på uppgifterna. På Gotland har övertagen verksamhet integrerats i annan kommunal verksamhet. I det nybildade Skåne län överfördes uppgiften till ett regionförbund som övergick till den nya fullmäktigeförsamling som nu träder till. I det nybildade Västra Götalands län tar den nya regionala församlingen över uppgiften direkt från försöksverksamhetens start, men försöksperioden blir här kortare än i de tre andra försökslänerna.

För att markera att landstingen i de nybildade länen är regionala självstyrelseorgan också för nya regionala samhällsverksamheter får landstingsfullmäktige kallas regionfullmäktige. Motsvarande namnändring kan även ske från landstingsstyrelsen till regionstyrelsen.

I försökslänerna har självstyrelseorganen också uppdraget att leda, driva och samordna arbetet med regionala tillväxtavtal, som syftar till att bättre ta tillvara lokala och regionala förutsättningar för hållbar tillväxt och sysselsättning. Självstyrelseorganen ansvarar även, i de län som är berörda, för sekretariatsfunktioner åt beslutsgrupper inom EU:s målområden.

Gemensamt för försökslänerna är att länsstyrelsens roll som koordinator för länets utveckling och framtid tonas ner till förmån för mer av inflytande hos de lokalt och regionalt förtroendevalda. Länsstyrelsens uppgift att verka för att statliga intressen i länet samordnas förändras inte. I sin myndighetsroll skall länsstyrelsen föra ut den nationella politiken och följa upp och utvärdera olika insatser. Staten skall även fortsättningsvis aktivt stödja regionalt utvecklingsarbete och länsstyrelsen skall exempelvis bistå det regionala självstyrelseorganet i dess arbete. Länsstyrelsen skall också löpande informera självstyrelseorganet om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

Ansvar, uppgifter och resurser styrs av försökslagstiftningen, förbundsordningar och den ekonomiska situationen i kommuner och landsting.

När det gällde vilka uppgifter som skulle föras över från staten krävdes flera klargöranden från olika departement om gränsdragningar. Begreppet regionalt utvecklingsansvar uppfattades inledningsvis som något oklart definierat och behövde tolkas mot de politiska intentionerna bakom försöksverksamheten.

I frågan om finansiering av verksamheten under andra halvåret 1997 träffades ett avtal mellan länsstyrelsen i respektive försökslän och berörda självstyrelseorgan. Avtalen underställdes regeringen för godkännande. Regleringen byggde på ett schablonbelopp på 500 000 kronor per tjänst. En motsvarande uppgörelse gjordes sedan för budgetåret 1998 och regeringen preciserade beloppen i budgetpropositionen. Motsvarande reglering för Västra Götalands län har vidgats enligt budgetpropositionen för år 1999.

I det följande lämnas en kort lägesbeskrivning och bakgrundsteckning av organisatoriska arrangemang och vidtagna åtgärder i försöksverksamhetens inledande fas. Med tanke på att delbetänkandet inriktas mot den statliga länsförvaltningen och att de kommande utvärderingsrapporterna kommer att utförligt belysa försöksverksamheten i hela dess vidd, läggs tonvikten på länsstyrelseperspektivet.

3.2 Försöksverksamheten i Kalmar län

Regionförbundet Kalmar

Under försöksperioden samlas en rad samhällsfunktioner som tidigare har funnits hos landstinget, länets kommunförbund, länsstyrelsen och statliga myndigheter i ett nytt samverkansorgan för samarbete mellan kommuner och landsting i Kalmar län – ett regionförbund.

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

En förbundsstyrelse finns för beredning och verkställighet. Den består av 15 ordinarie ledamöter och 7 ersättare. Särskilda regler gör att även mindre partier har representation i styrelsen.

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

Arbetet med utvecklingsfrågorna har givits hög prioritet, med bl.a. nya former för förankring av det regionala utvecklingsprogrammet. Hit hör t.ex. idéseminarier, där man diskuterat framtidsbilder, utvecklingsfrågor och åtgärdsförslag med uppåt 1000 personer. En viktig uppgift har varit att fånga upp ungdomsfrågorna i arbetet. Den kommande processen inriktas på att integrera arbetet med tillväxtavtalen med ett reviderat utvecklingsprogram, den fortsatta utvecklingen av sysselsättningspakten för Kalmar län samt revidering av det Mål 5B-program som delar av länet berörs av.

Under övergångstiden fram till bildandet av det regionala organet var landstingsstyrelsens och kommunförbundets presidier de politiskt ansvariga organen. Från den 1 januari 1997 till den 1 juli 1997 drevs arbetet av en interimistisk organisation. Under samma period arbetade man med att fastställa förbundsordning och kommuner och landsting valde sina representanter till regionförbundsfullmäktige.

Valutslaget 1998 innebär att s, v och mp bildar fortsatt majoritet i regionförbundet med tillsammans 23 av de 45 platserna i regionfullmäktige.

Länsstyrelsen

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

Frågor om överföring av personal och medel klarades ut i ett tidigt förhandlingsskede, liksom anställningsvillkoren för berörd personal som ville flytta med uppgifterna till regionförbundet. Uppgårelsen innebär att 5.2 miljoner kronor motsvarande 11 tjänster fördes över till regionförbundet. Sju av de tjänstemän på länsstyrelsen som berördes valde att följa med.

Ärenden överlämnades successivt till regionförbundet i takt med att gränserna mellan länsstyrelsens och regionförbundets uppgifter preciseras. I mars 1998 skedde den slutliga regleringen mellan länsstyrelsen och regionförbundet. Senare under våren 1998 beslutade regeringen om att vissa ärenden (projekt) skulle återföras till länsstyrelsen. I avvaktan på personalförstärkning på regionförbundet skötte länsstyrelsen under första kvartalet 1998 granskningen av Mål 5b-ansökningar och rekvisitioner.

Den 1 juli 1997 övergick länsstyrelsen till en ny organisation med fem fackenheter för att bli mer slagkraftig och bättre kunna möta nya förutsättningar, bl.a. försöksverksamheten. Organisationen har en tydligare ledningsstruktur med bl.a. en direktion och ett projektsekretariat för att främja tvärssektoriellt arbete.

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

Länsstyrelsen har aktivt medverkat i arbetet med att utarbeta en länsstrategi och en länsplan för regional transportinfrastruktur som regionfullmäktige antagit. Exempelvis har länsstyrelsens tvärssektoriella arbetsgrupp för plan- och miljöfrågor anlåtits för granskning av vägutredningar och kunnat medverka till att vägprojekt fått en miljöanpassad lokalisering och utformning.

Den vardagliga samverkan sker i direkta kontakter mellan tjänstemännen. bl.a. genom växelvis utbyte av personal för att klara vissa specifika arbetsuppgifter. Som exempel kan nämnas IT-området, där regionförbundet anlitar länsstyrelsernas gemensamma datanät för datakommunikation. Genom att både länsstyrelsen och regionförbundet är uppkopplade på samma system sker också ett fortlöpande utbyte av kunskap och erfarenhet mellan tjänstemän i de båda organisationerna.

3.3 Försöksverksamheten i Skåne län

Region Skåne

Försöksverksamheten i Skåne genomförs i två steg. I ett första steg lades ansvaret för den nya uppgifterna på Regionförbundet Skåne – ett regionförbund med Skånes kommuner och landsting som medlemmar.

En rad beslut som gäller samgåendet mellan landstingen hanterades av sammanläggningsdelegerade med 87 ledamöter valda av fullmäktige i de två landstingen och Malmö kommun.

Hösten 1997 antog regionförbundet ett preliminärt utvecklingsprogram som har utgjort underlag för ett brett samråd. Efter vårens dialog och diskussioner föreligger nu ett genomarbetat och konkret förslag till utvecklingsprogram "Skånsk livskraft" för fortsatt behandling i den nyvalda fullmäktigeförsamlingen. Regionförbundet har också under innevarande år fastställt en länsplan för regional transportinfrastruktur för den närmaste tioårsperioden.

Tillväxtavtalen faller väl in som en fortsättning på arbetet med utvecklingsprogrammet. Arbetet med dessa tillväxtavtal pågår, bl.a. genom att samla det regionala partnerskapet i Skåne.

Regionförbundet har nu ersatts av det nyvalda Skåne läns landsting /regionfullmäktige. För att markera förnyelsen, nya sätt att arbeta och det vidgade ansvaret för Skånes framtidsfrågor kommer den nya gemensamma organisationen att benämnas Region Skåne.

Enligt en undersökning av Svenska Kommunförbundet besätts de 149 mandat i Skånes regionfullmäktige av en majoritet – 78 ledamöter – med kommunal bakgrund medan 64 ledamöter har landstingsbakgrund (fullmäktigeförsamlingar). Vissa ledamöter har haft mandat i både kommun- och landstingsfullmäktige. Nya inslag noteras också: 26 personer (13 procent) av de valda har inte verkat i vare sig kommun- eller landstingsfullmäktige.

Fördelningen mellan män/ kvinnor i regionfullmäktige är 86 män och 63 kvinnor.

Valresultatet gav inte utslag i någon klar majoritet. S, v och mp erhöll tillsammans 73 av fullmäktiges 149 platser och de fyra borgerliga partierna 70 platser (mandatfördelning 56 s, 40 m, 12 kd, 11 v, 10 c, 8 fp och 6 mp). Det nya Skånes väl, som är en sammanslutning av 16 lokala partier, fick sex mandat i den nybildade fullmäktigeförsamlingen.

Sedan den "borgerliga fyrklövern" enats om valteknisk samverkan står det klart att åtta regionråd representerande m, c, fp och kd, skall styra Region Skåne från den 1 december. Oppositionen får fem regionråd (4 s och 1 v). Skånes väl får en ersättarplats i regionstyrelsen, som består av 15 ledamöter (6 s, 5 m, 1 kd, 1 c, 1 fp och 1 v) och lika många ersättare. Regionfullmäktige och regionstyrelsen får två fasta beredningar till sitt förfogande – en för regionala utvecklingsfrågor och en för hälso- och sjukvårdsfrågor. Till detta kommer bl.a. funktionsnämnder för miljö- och naturvård, kollektivtrafik, kultur- och utbildning, habilitering, tandvård, fastigheter och fem hälso- och sjukvårdsnämnder.

Länsstyrelsen

I Skåne sammanföll försöksverksamheten med länssammanslagningen, vilket påverkade förberedelsearbetet.

Överföringen av resurser både i pengar och personal var helt genomförd vid årsskiftet 1997/98. 5.2 miljoner kronor överfördes till regionförbundet för förvaltning av de uppgifter som överförts från staten. Från länsstyrelsen överfördes elva personer med uppgift att arbeta åt regionförbundet. Preciseringsen av de statliga uppgifter som skulle överflyttas till regionförbundet visade att länsstyrelsen behövde tillförsäkra sig

bibehållen kompetens inom vissa områden. Kommunikationsexperten finns som tidigare på länsstyrelsens samhällsbyggnadsenhet och delar sin tjänst mellan kommunikationsfrågor och allmänna planfrågor. Två expertfunktioner från den tidigare regionalekonomiska enheten finns också kvar.

Successivt under början av 1998 överlämnades ärenden som enligt regeringens beslut fortsättningsvis skall hanteras av regionförbundet. I mars 1998 skedde den slutliga regleringen mellan länsstyrelsen och regionförbundet. Något projekt som befann sig i slutskedet och som enligt den slutliga regleringen skulle drivas av länsstyrelsen, har rent praktiskt fullföljts av tjänsteman som gått över till regionförbundet. Rapportering har då skett till länsstyrelsen.

Tidigare hade verksamheten inom det regionalpolitiska området bedrivits enligt de strategier som fastställts av länsstyrelserna i de både Skånelänen. Länsstyrelsen har biträtt regionförbundet i arbetet med att samordna strategierna till ett utvecklingsprogram. Länsstyrelsen har dock dragit ner på eget deltagande i olika projektgrupper samt minskat antalet utgivna rapporter på området.

Den nybildade länsstyrelsen i Skåne fick sin organisation vid årsskiftet 1996/97. Försöksverksamheten har inte medfört någon ändring av den strukturen. Projektverksamheten har dock fått en bättre förankring i hela länsstyrelsens organisation genom att det verksamhetsområde, som besitter sakkunskapen i de olika projekten, numera också aktivt följer eller deltar i det enskilda projektet.

Genom försöksverksamheten avskaffades länsstyrelsens lekmannastyrelse vid årsskiftet 1997/98. Länsstyrelsen har ännu inte tagit slutlig ställning till om man vill inrätta ett särskilt råd eller ej.

Länsledningen har regelbundna avstämningar med självstyrelseorganets ledning. Därutöver sker vardaglig samverkan i direkta kontakter på tjänstemannanivå. Bland annat har ett avtal tecknats mellan länsstyrelsen och regionförbundet om samverkan och allokering av ekonomiska resurser i arbetet med landskapsvården. Diskussioner har inletts om ett liknande samarbete när det gäller regionförbundets arbete med landsbygdsutveckling och länsstyrelsens respektive skogsvårdsstyrelsens arbete med stöd till investeringar i jord- och skogsbruksföretagen.

3.4 Försöksverksamheten i Västra Götalands län

Västra Götalandsregionen

Arbetet inleddes egentligen med att den idéella föreningen Väststyrelsen bildades. Den bestod av 27 politiker som utsågs av partiorganisationerna och som kom från både kommuner och landsting i den nya regionorganisationen. Västra Götalandsregionen har valts som benämning både på organisationen och dess geografiska område.

Under våren 1997 organiserades arbetet i ett stort antal styrgrupper som skulle leda utvecklingsarbetet inom var sitt område: en fick primärvård på sin lott, en annan utbildning, en tredje kulturfrågor osv. Man bestämde sig tidigt för den politiska vägen – partierna skulle utforma regionen, i diskussioner mellan och inom de olika partierna och utan att ha färdiga tjänstemannaförslag som grund.

Väststyrelsen ombildades i december 1997 till den tillfälliga fullmäktigeförsamling, sammanläggningsdelegerade (103 ledamöter), som under övergångsåret fattat alla förberedande beslut som har verkningar efter 1998.

Sammanläggningsdelegerades arbetsutskott, regionstyrelsen, har lett processen. När det gäller de regionala utvecklingsfrågorna är målformuleringar, vision, organisation och ekonomi utklarade i en första del. Enskilda frågor som fokuseras är bl.a. kultur, utbildning/forskning, näringspolitik och transportinfrastruktur.

Uppläggningsen av arbetet med tillväxtavtal ligger väl i linje med det redan påbörjade arbetet med den regionala utvecklingsplanen för Västra Götalandsregionen. Regionfullmäktige skall under våren 1999 fatta beslut om utvecklingsplanen. Som en förberedelse har ett underlag tagits fram till första steget i regionens utvecklingsplan.

Från och med den 1 november 1998 företräds regionen av de 149 nyvalda ledamöterna i regionfullmäktige. En majoritet av ledamöterna har kommunal bakgrund. 70 av ledamöterna har tidigare suttit i kommunfullmäktige. 65 ledamöter har tidigare suttit i landstingsfullmäktige. I en del fall finns överlappningar med mandat i båda församlingarna. 30 av de valda kan inte klart hänföras till endera lägre, allt enligt den undersökning som Svenska Kommunförbundet låtit göra.

Könsfördelningen mellan de valda är 80 män och 69 kvinnor.

Valet gav ett komplicerat politiskt landskap; den parlamentariska situationen innebär att stöd behöver sökas hos de båda småpartierna miljöpartiet och det halvårgamla sjukvårdspartiet folkets vilja, sfv

(mandatfördelning: 50 s, 31 m, 18 kd, 17 v, 10 c, 10 fp, mp 7 och 6 sfv).

Regionen skall ledas av en styrelse utan säkert underlag i fullmäktige. Valet av regionstyrelse innebär 17 ordinarie ledamöter, tillika regionråd på heltid (7 s, 4 m, 2 v, 2 kd, 1 c och 1 fp) och lika många ersättare. Sjukvårdspartiet blev utan plats i regionstyrelsen, medan miljöpartiet fick en ersättare.

Den politiska organisationen kännetecknas av en renodling av de olika rollerna. Arbetsfördelningen innebär bl.a. att regionstyrelsen koncentrerar sig på de regionala utvecklingsfrågorna och överlåter hälso- och sjukvårdsfrågorna på en hälso- och sjukvårdsstyrelse. Direkt under regionstyrelsen skall finnas tre beredningar (regional utveckling, kultur och miljö), där mycket av det politiska nätverksarbetet och samarbetsprojekten kommer att drivas. Av de 27 ledamöterna i respektive beredningsorgan utses 15 av regionfullmäktige och 12 av kommunförbunden. Regionens egna representanter i de tre beredningarna bildar samtidigt regionala nämnder inom respektive område. Nämnderna har regionstyrelsens mandat att fatta vissa beslut. Regionstyrelsen och regionfullmäktige skall dock ha huvudansvaret för och stå för ett helhetsperspektiv på de regionala utvecklingsfrågorna.

Det övergripande ansvaret för hälso- och sjukvård läggs på hälso- och sjukvårdsstyrelsen under regionstyrelsen. Dit knyts även tre utskott: för etik, prioriterings- och vårdgarantifrågor, för folkhälsofrågor och för handikappfrågor.

Länsstyrelsen

En överenskommelse har träffats mellan regionstyrelsen och länsstyrelsen om fördelning av resurser och arbetsinsatser när regionen tar över det regionala utvecklingsansvaret. Sammanlagt 36 befattningar vid länsstyrelsens regionalekonomiska enhet, kommunikationsenhet och EU-sekretariat berörs och förs över till regionen vid årsskiftet.

Samtidigt kommer medel motsvarande dubbla aktuella lönesumman för den berörda tillsvidareanställda personalen att överföras från länsstyrelsens anslag. Detta motsvarar för år 1999 ca 7,4 miljoner kronor. För närvarande pågår diskussioner om anställningsvillkoren under försöksperioden.

För att säkerställa att länsstyrelsen även i fortsättningen skall vara en kompetent samverkanspartner till regionen kommer tre befattningar inom regional utveckling att finnas kvar på länsstyrelsen. Länsstyrelsens regionalekonomiska expert samt kommunikationsexpert berörs ej

av överföringen. Diskussioner pågår om hur länsstyrelsens framtida analys- och utredningsverksamhet skall organiseras.

Länsstyrelsen och regionen har också kommit överens om att en del av de regionalpolitiska utvecklingsmedlen skall avsättas för gemensamma beslut av parterna, i samverkan med länsarbetsnämnden.

Samverkan mellan länsstyrelsen och regionen sker fortlöpande i det regionala utvecklingsarbetet. Inom ramen för länsstyrelsens formella ansvar för de regionala tillväxtavtalen under innevarande år sker regelbundna överläggningar med regionens ansvarige i frågan. Därigenom bäddas för en smidig överföring av även det formella ansvaret vid årsskiftet.

Som en förberedelse för regionfullmäktiges beslut om den första utvecklingsplanen har en arbetsgrupp tagit fram ett underlag för en bred diskussion om frågor kring regionens utveckling. Materialet bygger på de visioner för utvecklingen som tagits fram av Väststyrelsens styrgrupper. Annat viktigt underlag kommer från länsstyrelsen. En tjänsteman från länsstyrelsen är för närvarande utlånad till regionen för att leda arbetet med utvecklingsplanen. Ett partnerskap har bildats för att följa arbetet med planen, med länsstyrelsen som aktiv samverkanspartner.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 1999 beräknat att 7.4 miljoner kronor förs från Länsstyrelsen i Västra Götalands län till det nybildade självstyrelseorganet för uppgifter som skall tas över fr.o.m. årsskiftet.

3.5 Försöksverksamheten i Gotlands län

Gotlands kommun

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

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

Kommunen har sedan tidigare en central roll i det regionala utvecklingsarbetet. Det var därför inte fråga om att starta en helt ny verksam-

het, utan att utvidga ett ansvarsområde med de nya uppgifter som fördes över från staten.

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

Länsstyrelsen

Kommunens övertagande av det regionala utvecklingsansvaret medförde inledningsvis en del tolkningsdiskussioner om rågångarna mellan länsstyrelsens kvarstående ansvar och kommunens. Kommunen hänvisade till de politiska intentionerna bakom försöket och menade att man borde få råda inom fler områden som påverkar utvecklingen, främst kommunikationsfrågorna men kanske också miljöfrågorna.

Att tidigt klara ut uppgiftsfördelningen var viktigt för att undvika framtida kollisioner och dubbelarbete. Det hade också direkt betydelse för kommunens övertagande av personal och medel från länsstyrelsen.

En överenskommelse träffades som bl.a. innebar att kommunen, utöver de beslutsbefogenheter som riksdagsbeslutet innebar, skulle ta över ansvaret för ett antal projekt som drevs med regionala utvecklingsmedel. Kommunen skulle också ta över ansvaret för det kansli som förberedde beslut för den självständiga beslutsgruppen för mål 5b. Även personer involverade i projekt som skulle övertas av kommunen skulle fortsätta i projekten. Vissa projekt knutna till högskolan (då formellt en del av länsstyrelsen) skulle övertas av högskolan, som höll på att ombildas till en egen, fristående myndighet.

Av de sju personer som erbjöds anställning av kommunen accepterade alla utom en erbjudandet. Av länsstyrelsens förvaltningsanslag skulle 2 280 000 kr överföras till kommunen.

Länsstyrelsen förutsattes även framgent aktivt stödja det regionala utvecklingsarbetet och särskilt:

- samordna de statliga utvecklingsinsatserna i länet
- följa upp och utvärdera olika utvecklingsinsatser
- stimulera och följa upp jämställdhetsarbetet
- bevaka och stärka den statliga servicen i glesbygd

För dessa insatser skulle länsstyrelsen även fortsättningsvis få ca 10 % av de regionala utvecklingsmedlen samt medel för att fullfölja och avsluta det s.k. landshövdingeuppdraget. Vad gällde medel enligt äldre beslut till ännu ej avslutade program och projekt gjordes en fördelning

med hänsyn till vad som även i fortsättningen bedömdes tillhöra den statliga uppgiften.

En organisatorisk anpassning har skett till följd av den ändrade uppgiftsfördelning som följer av försöksverksamheten, men de tre expertfunktionerna för regional ekonomi, kommunikationer och jämställdhet finns bemannade i länsstyrelsens organisation. Länsstyrelsen har samlat de kvarvarande uppgifterna inom den regionala näringspolitiken med de nya arbetsmarknadspolitiska uppgifterna i en ny, gemensam enhet. Frågan om att inrätta ett råd med representanter för fack, näringsliv och samhällsrepresentanter finns med i de fortsatta övervägandena.

Kommunens samarbete med länsstyrelsen är betydande och omfattar såväl det regionala utvecklingsprogrammet och 5b-programmets genomförande som enskilda projekt. Nya initiativ och insatser liksom pågående verksamheter diskuteras i olika samrådsgrupper, där även andra aktörer är med. Inte minst i arbetet med tillväxtavtal kommer samverkan att ytterligare fördjupas.

3.6 Försök med samordnad länsförvaltning på Gotland

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

De inledande förberedelserna vidtogs av den särskilde utredare som hade regeringens uppdrag att förbereda försöksverksamheten. I rapporten Försök med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län (In 97/2080/LS) lämnades förslag till bl.a. de ändringar i lagar och förordningar som krävdes.

Beskedet om att de regionala arbetsmarknads- och skogsvårdsorganen skulle inordnas i länsstyrelsens organisation var oväntat. Motiven för förändringarna ansågs oklara. Det gällde i högre grad för länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen än för länsstyrelsen som lanserat en mer samordnad länsförvaltning som ett sätt att motverka utvecklingen mot fortsatt överföring av statliga funktioner från Gotland till fastlandet. Statsmakternas beslut om det förändrade huvudmannaskapet gav inte heller någon utförligare motivering. Det var således i en anda av osäkerhet och tveksamhet som förändringarna kunde inledas.

Efterdyningarna från den diskussionen var något som länsstyrelsen hade att bearbeta efter den särskilde utredarens rapport. I starten prioriterades en gemensam verksamhetsplanering för 1998 och ett klarläggande av villkoren för den personal som skulle erbjudas anställning i länsstyrelsen. De tillkommande verksamhetsområdena lades inledningsvis in som egna enheter i länsstyrelsen för att ge mer tid för ett mer ingående klarläggande av möjliga och lämpliga verksamhetssamband.

Av de personer som erbjöds anställning i länsstyrelsen accepterade alla utom länsarbetsdirektören. I det läget valde man att sammanföra kvarvarande delar av enheten för regional utveckling med arbetsmarknadsenheten under planeringsdirektörens ledning. Den formella tillsättningen av arbetsmarknadsdirektör tillika länsexpert drog ut på tiden, vilket fördröjde samgåendet.

Det är alltså oförändrade personalresurser i den nya länsstyrelsen. Verksamheten vilar författningsmässigt på samma grund som tidigare gällt för länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen. De nya enheterna har ingen extra självständighet jämfört med länsstyrelsens organisation i övrigt.

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

Sammanmältningen av de tre statliga myndigheterna med dess olika kulturer innebär att en ny roll och en delvis ny identitet skall utmejslas. Efter en gemensam deklARATION av dåvarande tre myndighetschefer inför förändringen har 13 grupper arbetat med att reda ut olika frågor, såsom samverkan över verksamhetsgränserna, ärendegenomströmning, lokal- och annan resursdisposition, samordning av IT-system och gemensam IT-utveckling, samordning av extern och intern information, ekonomi- och personaladministrativ samordning, intern service, samordning av regler för upphandling och uppdragsverksamhet, hantering av beredskapsfrågor m.m. Frågetecknen har rätats ut efter hand. Beslut har tagits om en lokalmässig sammanflyttning.

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

Länsstyrelsen har själv pekat på behovet av en ordentlig utvärdering av försöket. I denna process ingår bl.a. att klargöra vad länsstyrelsen vill uppnå med försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning.

4 Utvecklingen av regionalt samarbete utanför försökslän

4.1 Inledning och avgränsning

Statskontoret har på uppdrag av kommittén studerat hur *det regionala samarbetet utvecklas i sådana län som inte är försökslän*. En lägesredovisning har lämnats i delrapporten Gamla län blir nya regioner? Delrapporten är daterad den 11 november 1998.

En slutredovisning av uppdraget skall ske vid halvårsskiftet 1999.

I delrapporten redovisas hur det regionala utvecklingsarbetet organiseras i *nya samarbetsformer inom ett län resp. mellan län*. Nya samarbetsformer innebär enligt Statskontoret att arbetet med utformningen och genomförandet av regionala utvecklingsplaner ställs under direkt politisk ledning i stället för under länsstyrelsens ledning.

De utvecklingsfrågor som berörs i delrapporten handlar främst om näringsliv och sysselsättning. Med några undantag har inte närmare belysts samarbetet inom t.ex. kultur-, miljö- och kommunikationsområdena.

I delrapporten beskrivs också *regionalt samarbete över riksgränsen*, bl.a. EU:s Interregprogram och Östersjösamarbetet.

En sammanfattning av delrapporten återges i detta kapitel.

4.2 Samverkan inom ett län

Statskontoret framhåller att i alla län samverkar länsstyrelsen, landstinget, kommunerna och andra parter kring de regionala utvecklingsfrågorna. Inte minst sedan EU-inträdet har samverkan utvidgats.

Vid den genomgång som gjorts av hur de regionala utvecklingsfrågorna hanteras *inom* de län som inte omfattas av försöksverksamheten, har Statskontoret utgått från en uppdelning i två grupper.

I den ena gruppen av län finns en relativt enhetlig modell för samverkan som baseras på att länsstyrelsen – i samverkan med olika aktö-

rer – beslutar om en långsiktig utvecklingsplan. Genomförandet av denna utvecklingsplan stöds av de regionalpolitiska och andra medel som statsmakterna ställer till länsstyrelsens förfogande. Landstinget och berörda kommuner går in som medfinansiärer och tar ansvar för olika projekt. Länsarbetsnämnden, ALMI, handelskammare och näringsliv initierar, genomför och finansierar egna projekt eller projekt som de offentliga instanserna har startat. Högskolor bidrar med kunskapsunderlag och studier och kan via forskning och samarbete med näringslivet finna nya utvecklingsområden. Vissa institutioner som är gemensamma för parterna kan utnyttjas, t.ex. turistbolag, IT-organisationer för samverkan, forskningsorganisationer eller liknande. Arbetet med tillväxtavtal bedrivs i ett partnerskap, men länsstyrelsen kan sägas vara "spelförare".

Statskontoret har bedömt att arbetet med den regionala utvecklingen i stort följer denna modell i *Uppsala län* och *Jönköpings län*.

Även *Örebro län*, *Dalarnas län*, *Värmlands län* och *Norrbottnens län* ingår i denna grupp; men samarbetet sker i dessa län i något annorlunda former.

I *Örebro län* finns Utvecklingsrådet som är en samverkansorganisation som arbetar för att öka länets konkurrenskraft. I Utvecklingsrådet ingår länsstyrelsen, landstinget, kommunförbundet, länsarbetsnämnden, ALMI, Företagarna, Företagspartner, handelskammaren, försäkringskassan, högskolan, SAF, LO och TCO. I *Dalarnas län* sker samverkan via Länsstrategirådet i vilket ingår företrädare för kommunförbundet, länsarbetsnämnden, landstinget, försäkringskassan och länsstyrelsen. I *Värmlands län* samverkar länsstyrelsen, landstinget, kommunförbundet och handelskammaren i Värmlandsrådet. I *Norrbottnens län* sker samarbetet i bl.a. Norrbottensgruppen i vilken landstinget och kommunförbundet samverkar med länsstyrelsen.

I den andra gruppen av län drivs eller finns det planer på att driva utvecklingsarbetet under en tydlig politisk ledning. Detta kan ske i form av samverkan mellan landsting och kommuner som kan organiseras i föreningsform, i politiska styrgrupper eller i annan form. I flera fall siktar man på att lägga de regionala utvecklingsfrågorna under landstinget eller under ett kommunalförbund. Länsstyrelsen har dock formellt samma roll och befogenheter som i övriga län – någon uppgiftsöverföring från stat till kommun, som i försökslänen, är det således inte fråga om.

I denna grupp ingår *Stockholms län*, *Södermanlands län*, *Östergötlands län*, *Kronobergs län*, *Blekinge län*, *Hallands län*, *Västmanlands län*, *Gävleborgs län*, *Västernorrlands län*, *Jämtlands län* och *Västernorrlands län*. I dessa län finns redan i dag informella samverkansorgan med ett starkt inslag av förtroendevalda från landsting och kommuner. Men i flera län finns också planer på att bilda nya kommunförbund el-

ler föreningar där enbart förtroendevalda från kommuner och landsting finns i ledningen.

I Stockholms län beslutar landstinget sedan länge om en regionplan och en länsstrategisk plan. I Södermanlands län finns Samverkan för Regional Utveckling i Sörmland som leds av en politisk styrgrupp med representanter för bl.a. landsting och kommuner i vilken också länsstyrelsens ledning finns med som adjungerad. I Östergötlands län bedriver landstinget och kommunerna i länet ett informellt samarbete som benämns Östsam – Östsvensk samverkan för regional utveckling. I Kronobergs län har en styrgrupp föreslagit att representanter för landsting och kommuner bildar ett gemensamt organ för regional utveckling – Kronobergsstyrelsen. I Blekinge län finns förslag om att inrätta en Blekingestyrelse med representanter från landstingets och kommunernas fullmäktigeförsamlingar. I Hallands län finns ett samrådsorgan – Samråd Halland – i vilket ingår länsstyrelsens ledning, landstingsstyrelsens arbetsutskott och kommunförbundets arbetsutskott. I Västmanlands län finns Samverkan för utveckling av Västmanland (SUV) som är ett samverkansorgan mellan kommuner, landsting och länsstyrelsen. I Gävleborgs län har kommunförbundet tillsammans med landstinget bildat samverkansorganet X-SAM. I Västernorrlands län finns en styrgrupp med 25 politiker, som benämns Regionstyrelsen för region Y, med uppdrag att utarbeta en samverksansorganisation för kommuner och landsting. I Jämtlands län sker samverkan i Tankekraft i vars styrgrupp ingår två företagare, sex politiker och landshövdingen. I Västerbottens län har landstingsdirektören och kommunförbundets direktör i uppdrag att ta fram förslag till en plan för ett utvidgat samarbete för kommande mandatperiod.

4.3 Samverkan mellan län

Genom att jämföra den stora aktiviteten inom respektive län med det relativt begränsade samarbetet *mellan* länen, kan man enligt Statskontoret se att länsgränsen fortfarande har stor betydelse.

När det gäller planer för *regional transportinfrastruktur* finns exempelvis samverkan mellan län. Det finns också i vissa regioner samverkan mellan länen avseende *kollektivtrafik*.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har ett gemensamt representationskontor i Bryssel och därutöver finns det nio svenska regionkontor i samma stad. De flesta kontoren bygger på *samverkan mellan län och kommuner*.

När det gäller regional utveckling finns det också en samverkan mellan län via samverkansorganisationer som t.ex. *Mälardalsrådet*,

SydSam och *Skogslänen* som drivs i föreningsform mellan landsting och kommuner i en större region.

Det regionala samarbetet i Mälardalen har sedan slutet av 1980-talet utvecklats gradvis från ett informellt forum för informationsutbyte till en stadgad intresseorganisation som benämns Mälardalsrådet. Rådet består av 128 ledamöter, utsedda av de fyra landstingen i Stockholms, Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län och de 38 medlemskommunerna. Mälardalsrådet arbetar med att främja utvecklingen av Mälardalen. *SydSam* är ett samarbetsorgan för kommuner, landsting och kommunförbund i Sydsverige. Organisationens syfte är att skapa en plattform för diskussion om regionens långsiktiga utveckling, både i ett nationellt och internationellt perspektiv, och att hävda regionens intressen i detta sammanhang. *Skogslänen* är en sammanslutning som består av kommun- och landstingspolitiker från Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län.

Drygt 50 kommuner medverkar i ett *nationellt tillväxtprojekt* som har initierats av NUTEK. Samarbetet syftar till att öka tillväxten och effektiviteten i kommunerna. Andra exempel på länsöverskridande samarbeten är *Inlandskommunernas ekonomiska förening (IEF)* som är en förening för 19 kommuner från Gällivare till Filipstad med uppgift att bl.a. arbeta för en positiv utveckling av såväl turism som näringsliv samt *Intresseföreningen Bergslaget* i vilken ingår 24 kommuner och 5 landsting i Bergslagen med uppgift att samverka inom EU:s målområde 2.

Statskontoret har inte funnit några mer konkreta processer för att skapa *nya storlän*. I flera län diskuteras ett utvidgat samarbete över länsgränserna, men det är inte ett gemensamt större län som i första hand är utgångspunkten för diskussionerna. Det gäller t.ex. Blekinge län och Kronobergs län, Östergötlands län och Örebro län samt de fem nordligaste länen.

4.4 Regionalt samarbete över riksgränsen

Det finns enligt Statskontoret i huvudsak tre typer av samarbete mellan län i Sverige och motsvarigheter i andra länder. Det gäller 1) traditionellt samarbete i vissa gränsregioner, 2) EU:s Interregprogram och Östersjösamarbetet samt 3) planer på fastare regionbildning.

Det *traditionella samarbetet i vissa gränsregioner* har funnits länge och utövas i olika former. Det behöver inte vara hela län som samarbetar utan det kan vara kommuner och orter som samarbetar över riksgränserna för att ge medborgarna en bra service. I några fall har man

för det traditionella gränsöverskridande samarbetet bildat speciella organisationer, men i många fall sker det formlöst.

Exempel på sådana organisationer är *ARKO-samarbetet* där fyra kommuner i Värmland samarbetar med kommuner och orter i Norge i frågor om industri, kommunikationer, regional utbildningsplanering, turism m.m., *North East Cargo Link* som är ett samarbete mellan Västernorrlands län och Finland som rör hamnar och sjötrafik samt *Tornedalsrådet* som är ett samarbete mellan Kiruna, Pajala, Övertorneå och Haparanda med kommuner i Norge och Finland.

EU:s Interregprogram och *Östersjösamarbetet* har vidgat gränserna för samarbetet, utöver det traditionella vänortssamarbetet, till de baltiska länderna, Polen, Ryssland och Vitryssland. Inledningsvis har det mest handlat om att knyta kontakter, utarbeta programdokument m.m.

De mest kända gemenskapsalternativen är Interreg II a och c, vilka berör gränsöverskridande och transnationellt samarbete. *Interreg II a* syftar till att stärka och utveckla det gränsregionala samarbetet mellan regioner i Sverige, Danmark, Finland, Norge och Ryssland. Sverige berörs av åtta sådana program. *Interreg II c* syftar till att stödja transnationellt gränsöverskridande samarbete för regional utvecklingsplanering. Sverige ingår i två program som rör Östersjön och Nordsjön. Vidare har EU-kommissionen möjlighet att genom egna beslut stödja pilotprojekt i medlemsländerna, *Artikel 10-projekt*, med upp till 1 % av respektive fonds budget. Ett sådant projekt som Sverige deltar i är *Norra Perifirin*, vilket är ett samarbete mellan Sverige, Norge och Skottland.

Östersjösamarbetet bedrivs i olika former och i ett flertal projekt, exempelvis *Öarna i Östersjön* i vilket ingår de sju största öarna i Östersjön, *Baltic Sea States Subregional Cooperation (BSSSC)* som är öppen för de 160 regionerna i Östersjöstaterna, *Östersjöinstitutet* som är ett samarbete för utveckling i Östersjöländerna bl.a. inom näringsliv och handel, kommunikationer och miljö, *Östersjöstaternas råd* som är en mellanstatlig organisation för länderna runt Östersjön för bl.a. demokratisk och ekonomisk utveckling samt *Euroregion Baltic* som är ett samarbete mellan regioner i Sverige, Danmark, Lettland, Ryssland och Polen i syfte att bl.a. skapa en gemensam arena för att kraftfullt kunna utveckla ett regionalt samarbete över nationsgränserna.

Andra exempel på bl.a. regional samverkan i gränsregioner är *Assembly of European Regions (AER)* som har 300 medlemmar från Öst- och Västeuropa, bl.a. alla svenska landsting, med uppgift att driva regionaliseringsprocessen framåt och hävda de folkvalda regionernas intressen i Europa, *European Spatial Development Perspective (ESPD)* med uppgift att bl.a. främja gränsöverskridande samverkansprojekt

samt informellt påverka enskilda länders, regioners och kommuners inriktning av sin politik utifrån vad ett europeiskt perspektiv kan tillföra samt *samarbete i form av sysselsättningspakter* som syftar till vittomfattande partnerskap på regional och lokal nivå för att mobilisera alla resurser som utnyttjas för att skapa sysselsättning. I Sverige har sex områden utsetts som "pilotlän" vad gäller innovativa arbetssätt för att skapa nya arbetstillfällen och totalt har 60 sådana områden utsetts i Europa.

Det mest långtgående gränsöverskridande samarbetet pågår i Öresundsregionen mellan Skåne och första hand Själland. Öresundskommittén är det politiska organet för projektet med företrädare för amter, landsting och kommuner på Själland och i Skåne. Öresundskommittén vill öka samarbetet över sundet inom områden som näringsliv, forskning, kultur, miljö, idrott och fritid, utbildning, kommunikation och infrastruktur. Samarbetet kan enligt Statskontoret i vissa frågor komma att skapa *en ny gränsöverskridande regionbildning* med fast och omfattande samverkan.

4.5 Former för samverkan

Statskontoret redovisar i delrapporten olika former för samverkan.

Kommuner eller kommuner och landsting får bilda *kommunalförbund* och lämna över driften av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig organisation som får fatta sådana beslut som annars skulle ankomma på de kommuner och landsting som är medlemmar. Det finns ett 40-tal kommunalförbund inom olika områden som brandförsvar, kollektivtrafik, vattenförsörjning och skolväsende.

Kommuner och landsting får bilda *gemensam nämnd*. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de kommuner eller något av de landsting som samverkar och ingår i kommunens eller landstingets organisation. Bestämmelserna om gemensam nämnd är relativt nya och det finns få exempel på sådan samverkan. Ett exempel är samverkan mellan två landsting om förvaltningen av ett sjukhus som finansieras av de båda landstingen.

Kommuner och landsting kan bilda *föreningar* för olika typer av samverkan. En förening är en privaträttslig associationsform och kan inte fatta myndighetsbeslut, med sådana undantag som regleras i regeeringsformen. Till skillnad från kommunalförbund kan även staten vara medlem tillsammans med kommuner och landsting.

Parlamentariska grupper som bildas av flera huvudmän har ingen offentligrättslig status och kan alltså inte fatta formella beslut. I flera fall används nu denna form för att diskutera hur den framtida organisa-

tionen av det regionala utvecklingsarbetet skall utformas. I något fall övervägs att använda detta alternativ som en mer permanent samarbetsform.

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

Kommunalförbund är en form för samverkan mellan kommuner eller mellan kommuner och landsting som innebär att *majoritetsbeslut* kan fattas. Beslut kan således fattas i en fråga även om någon part motsätter sig beslutet.

Staten får inte ingå i ett kommunalförbund och det finns *ingen of-fentlighetsrättslig form för samverkan mellan stat och kommun* som möjliggör ett gemensamt beslutsfattande. Visserligen kan man enligt Statskontoret tänka sig privaträttsliga samverkansformer, t.ex. föreningar eller bolag, men dessa former brister i demokratiska avseenden och i insynsfrågor. Det kan därför enligt Statskontoret finnas anledning att ställa frågan om inte en ny form för samverkan mellan stat och kommun krävs om samarbetet i framtiden skall kunna utvecklas.

Tillväxtavtalen skall ingås mellan parter som kan vara regeringen, statlig myndighet, kommun, företag och EU. Eftersom det kan handla om stora pengar och intressen kan enligt Statskontoret de juridiska aspekterna vara viktiga. Vad händer när en av parterna måste dra sig ur, t.ex. på grund av ett politiskt beslut, och de andra parterna drabbas? Även inom detta område finns det enligt Statskontoret frågor som bör övervägas.

4.6 Drivkrafter i utvecklingen m.m.

Enligt Statskontoret har studien visat att *de demokratiska aspekterna* utan tvekan varit starkt drivande för utvecklingen i de län som inte är försökslän. När politiska företrädare för dessa län argumenterat för en ny ordning i länet så är det i första hand de principiella argumenten som lyfts fram – de förtroendevalda i länet bör få ett större inflytande över den regionala utvecklingsverksamheten. Länsstyrelsens styrelse betraktas inte som en ur demokratisynpunkt bra lösning även om styrelsen är direkt utsedd av landstinget. Detta har blivit ännu tydligare sedan regeringen har markerat att länsstyrelsen främst är regeringens företrädare.

Enligt Statskontoret lyfter de som argumenterar för en nyordning mer sällan fram *nya sakfrågor*, som t.ex. ny högskola, flygplats eller

andra större frågor som motiv för en förändring. Man kritiserar egentligen inte heller nuvarande utveckling för att vara inriktad på fel frågor eller att länsstyrelsen är för passiv, med något undantag. Om man tar upp sakfrågorna blir det ofta i form av allmänna målsättningar som är ganska lika från län till län. Det är alltså inte sakfrågorna som driver utvecklingen.

En mycket viktig fråga är enligt Statskontoret *vem som skall företräda länet* i regionala utvecklingsfrågor. Länsstyrelsen och landshövdingen beskrivs ofta som tjänstemän som inte har en demokratisk legitimitet att företräda länet. Det bör vara en politisk församling som har den rollen. En annan viktig fråga är att begreppet län ändras till region och att landstinget bör kallas länsparlament.

Ända sedan beslutet om försöksverksamheten fattades har de regionala utvecklingsfrågorna i försökslänen fått *stort utrymme i medierna*. I de län som inte är försökslän har de regionala utvecklingsfrågorna inte uppmärksammats på samma sätt, enligt Statskontoret. Partierna i dessa län har kanske inte heller fört fram frågor om länsparlament eller liknande så tydligt att man kan säga att valresultatet givit ett politiskt mandat för en viss handlingslinje.

5 Kommitténs underlagsmaterial

5.1 Inledning

I detta kapitel, som har en rent beskrivande karaktär, redovisas i valda delar innehållet i det underlagsmaterial som kommittén inhämtat. Detta material har översiktligt presenterats i kapitel 1 i samband med redovisningen av de uppdrag som kommittén lagt ut.

Den föreliggande redovisningen syftar till att dels sätta in kommitténs arbete i ett större, europeiskt perspektiv, dels mera explicit belysa de problemställningar som kommittén enligt direktiven skall behandla i det här aktuella betänkandet.

Det större, europeiska perspektivet dras upp inledningsvis med hjälp av en studie av samhällsorganisationen på mellannivå i ett urval europeiska länder.

Kommittén skall enligt direktiven i denna del av sitt arbete göra mera generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå, varvid kommittén skall behandla följande problemställningar (dir. 1997:80 s. 8 f.):

- vilka utvecklingsinriktade uppgifter som en samordnad statlig länsförvaltning bör ha
- hur samverkan mellan länsstyrelse och andra statliga myndigheter bör utformas för att säkerställa en effektiv samordning
- 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
- möjligheter till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna från den centrala nivån.

Dessa problemställningar kommer i det föreliggande kapitlet att belysas främst med hjälp av Statskontorets slutrapport Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning?, som här redovisas i tillämpliga delar. Kommittén utvecklar i kapitel 6 närmare vissa aspekter av dessa frågor från principiell synpunkt.

Kommittén har funnit det angeläget att i det föreliggande delbetänkandet också behandla frågan om länsstyrelsens roll som överklagningsinstans med utgångspunkt från vad som sägs i direktiven s. 4 f. om den statliga regionala organisationens uppgifter, bl.a. avseende rättstillämpningen. Denna fråga behandlas i såväl Statskontorets rapport som i en särskild studie, författad av Ulla Björkman.

Kommittén vill här upprepa vad som sagts i kapitel 1 om det föreliggande kapitlets karaktär av faktaredovisning och att kommitténs värderingar av underlagsmaterialet sker i kapitel 7, där kommitténs överväganden redovisas.

5.2 Samhällsorganisationen på mellannivå i EU-länderna och i Norge

5.2.1 Studiens syfte och frågeställningar

European Institute of Public Administration (EIPA) har genomfört en studie av hur EU:s medlemsländer och Norge har organiserat vad som i studien kallas "mellannivån" (the Intermediate Level) mellan den centrala och den lokala förvaltningsnivån. Med mellannivån i denna mening avses väsentligen antingen den regionala statliga förvaltningen, direktvalda regionala självstyrelseorgan eller kommunalförbund eller motsvarande organ för interkommunal samverkan. Mellannivån är med andra ord något som geografiskt är mindre än och befinner sig under den centrala statliga nivån men samtidigt något som är större än eller som befinner sig över den lägsta nivån inom den lokala självstyrelsen (kommunerna).

Syftet med studien, *The Surplus of the Intermediate Level in Europe?* (1998), är att öka kunskapen om organiseringen av mellannivån i EU-länderna, ett behov som har sin grund i att forskningen i mycket begränsad omfattning hittills intresserat sig för denna samhällsnivå. Framväxandet av institutionerna inom EU, inte minst Regionkommittén, har understrukt behovet av kunskap syftande till att öka förståelsen av de problem och möjligheter som är förknippade med mellannivåns organisering.

Studien har arbetat med fyra frågeställningar:

1. Hur är mellannivån organiserad i olika länder med avseende på dess relation till och relationerna mellan den centrala och den lokala nivån?

2. Har tillskapandet av EU och Regionkommittén medfört några märkbara organisatoriska eller andra strukturella förändringar beträffande mellannivån?
3. Vilka är för- och nackdelarna med mellannivån?
4. I vilken riktning utvecklas mellannivån?

5.2.2 Olika strukturer på mellannivå

De här aktuella mellannivåerna benämns på många olika sätt i EU-länderna, t.ex. regioner i Frankrike, provinser i Nederländerna, Länder i Tyskland, landsting eller motsvarande i de nordiska länderna. I Finland, som inte har några landsting, finns i stället en mängd kommunalförbund eller samkommuner.

Inom den definition av begreppet mellannivå som använts i denna studie inryms även länder som normalt inte förknippas med en mellannivå, t.ex. Irland, Luxemburg och Portugal och viss mån även Finland före 1995.

Nästan alla länder i den aktuella studien har något slag av *regional statlig förvaltning* som utgör en del av den centrala regeringen eller av centrala ämbetsverk. Irland, Luxemburg och Portugal utgör undantag i detta avseende.

Det finns en skillnad mellan länder – främst Frankrike och Sverige – som har kvar ett prefekt- eller landshövdingesystem, som fortfarande har någon praktisk betydelse, och länder som i stället har regionala självstyrelseorgan. Prefekter eller motsvarande, som ursprungligen var statsmaktens representant på den regionala nivån och hade ansvar för många statliga funktioner på denna nivå tillsammans med uppgiften att styra och kontrollera de lokala självstyrelseorganen, har förlorat sin betydelse som regionala aktörer i många länder, även om de inte i fysisk mening har försvunnit fullständigt. I t.ex. Danmark och Norge avskaffades prefektsystemet praktiskt taget fullständigt under 1970-talet och uppgifterna lades till stor del över på direktvalda självstyrelseorgan. Dock har prefektämbetet kvarstått i båda länderna, och innehavarna av ämbetet har särskilt i Norge funnit nya uppgifter. Även i Finland finns prefektsystemet kvar, även om antalet län minskat på senare år och uppgifterna renodlats.

Både i Sverige och Frankrike har prefektsystemet visat sig vara en anmärkningsvärt stabil institution, och prefekterna/landshövdingarna är fortfarande betydelsefulla aktörer i regionala frågor i dag. I båda länderna balanseras prefektsystemet delvis av direktvalda självstyrelseorgan. Mellan dessa och prefekturerna finns en viss spänning och konkurrens i fråga om vem som skall vara regionens främste

företrädare. (Detta omdöme torde för Sveriges vidkommande avse de nya självstyrelseorgan som tillkommit inom ramen för försöksverksamheten med ändrad regional uppgiftsfördelning m.m.) Som jämförelse kan nämnas att prefekterna i Nederländerna, som officiellt benämns drottningens ombud (The Queen's commissioner), har en mycket speciell ställning, bl.a. som ordförande i den styrelse som utnämns av det regionala självstyrelseorganet. I Italien har prefekterna ersatts av en ny typ av funktionär som utses av regeringen och som har i uppgift att bl.a. styra utvecklingen av de statliga funktionerna på regional nivå och samordna dessa med motsvarande aktiviteter som utövas av regionerna.

En allmän slutsats i studien är att prefektsystemet tappar mark och tenderar att minska i betydelse som aktör på den regionala arenan i de flesta enhetsstater inom EU.

I många länder finns det – förutom den nyss beskrivna typen av statliga förvaltningsorgan – också en blandning av olika typer av statliga myndigheter. I England finns t.ex. på regional nivå både sektorsmyndigheter och myndigheter som betjänar två ministerier. Sverige är ett exempel på parallella system på regional nivå med länsstyrelser och företrädare för de centrala myndigheterna. I Finland finns numera alla tre typerna av statliga myndigheter representerade, dvs. länsstyrelser, s.k. arbetskrafts- och näringscentraler, vilka lyder under tre olika fackdepartement, och s.k. regionala miljöcentraler lydande under miljödepartementet.

Regionala självstyrelseorgan, dvs. strukturer på mellannivå som väljs direkt av folket, finns i en majoritet av de länder som studerats av EIPA. Dessa självstyrelseorgan väljer i de allra flesta fall ett exekutivorgan/styrelse. Det finns en betydande skillnad mellan länder som har en federal eller halvfederal struktur och enhetsstaterna när det gäller den regionala självstyrelsen. Delstaterna eller regionerna i Tyskland, Österrike, Belgien och Spanien är ansvariga för många olika uppgifter och har ett övergripande ansvar för planering och utveckling inom sina geografiska områden. Dessa typer av regional självstyrelse har en annan status än självstyrelseorganen i enhetsstaterna.

I detta sammanhang kan nämnas att de 17 autonoma regionerna i Spanien har en varierande grad av självstyrelse, men alla har egna parlament och regeringar med ansvar för samhällsplanering, bostäder, omsorg, utbildning, kultur m.m. De autonoma regionerna inrättades mellan 1979 och 1983. Initialt etablerades självstyrelsen på tre kompetensnivåer med Andalusien, Baskien, Galicien och Katalonien på den högsta nivån. Under 1990-talet har regionernas politiska autonomi successivt ökat.

Det finns också betydande skillnader mellan sådana administrativa strukturer som har ett begränsat ansvar för t.ex. en enda eller några få samhällsuppgifter och sådana som har ett bredare ansvar. Landstingen i Sverige är huvudsakligen ansvariga för sjukvården i länet, medan motsvarande organ i Danmark utöver sjukvårdsansvaret har uppgifter beträffande vägar, gymnasieskola, regional planering och överklagningsärenden gällande den (primär)kommunala verksamheten.

Kommunalförbund (local regional authorities) är också en vanlig förekommande struktur på mellannivå. I vissa fall kan kommunalförbund betraktas som indirekt valda självstyrelseorgan i den mån de har relativt breda ansvarsområden. Finland är kanske det bästa exemplet på ett land där mellannivån till stor del byggs upp med hjälp av såväl frivilliga som obligatoriska kommunalförbund. Det vanligast är att kommunalförbund anförtros uppgifter inom ett speciellt område.

5.2.3 Kompetens- och uppgiftsfördelningen på mellannivå

Den största skillnaden vad gäller kompetens på mellannivån finns mellan de federala eller halvfederala regionaliserade staterna och enhetsstaterna. Delstaterna eller strukturer med motsvarande funktioner har lagstiftningsmakt. I Belgien och Österrike är lagstiftningsmakten inte underordnad den federala lagstiftningen. I Tyskland gäller däremot att federal lag står över regional lag om dessa står emot varandra. I Spanien gäller likartade förhållanden.

Inom enhetsstaterna har de politiska organen på mellannivån i de flesta fall kompetens att utfärda lagar, förordningar eller allmänna regler. I vissa fall har de politiska organen en allmän kompetens att utöva styrelse över sitt territorium, som fallet t.ex. är i Nederländerna. I vissa andra länder är denna lagstiftnings- eller regleringsmakt mer begränsad. Storbritannien förefaller ha gått längst i detta avseende.

Det finns inga allmänna regler för vilka funktioner som skall hanteras på mellannivån, och variationen är stor mellan länderna. Några exempel förtjänar framhållas i detta sammanhang.

I de nordiska länderna dominerar sjukvården bland de uppgifter som anförtrots mellannivån. Sjukvårdens andel av utgifterna för landstingen eller motsvarande i dessa länder varierar mellan 58 % (Norge) och 80 % (Sverige). Som jämförelse kan nämnas att i Belgien och Tyskland är utbildning en av de viktigaste uppgifterna på mellannivån.

De tyska delstaterna (Länder) har en speciell kompetens i fråga om hur offentliga myndigheter organiseras inom delstaten. Delstaten bestämmer sålunda själv om det skall finnas en mellannivå även på

delstatsnivå. Hälften av delstaterna har en sådan administration på mellannivå som benämns administrativt distrikt (Bezirksregierung), som ingår i delstatsförvaltningen.

Generellt sett är mellannivån i enhetsstater med ett trenivåsystem den relativt svagaste om man ser till finansiell styrka och antalet anställda. Detta är fallet i Skandinavien, Nederländerna och Frankrike. I Grekland är mellannivån svag finansiellt men inte beträffande personal. I de federala och halvfederala länderna är delstaterna eller motsvarande mycket kraftfulla i sin allmänna kapacitet. Detta gäller främst för Belgien och Tyskland och i mindre utsträckning för Österrike.

I länder där mellannivån främst består av kommunalförbund är dessa organ mycket mera funktionellt orienterade än de lokala myndigheterna och också finansiellt och i fråga om personella resurser svagare än de lokala enheter som de bygger på.

5.2.4 Finansiering

När det gäller mellannivåns finansiering finns det tre huvudkällor:

- * mellannivån har egen beskattningsrätt
- * en viss andel av statsskatten tillfaller mellannivån
- * statsbidrag.

Den förstnämnda modellen dominerar i de skandinaviska länderna. I Sverige och Danmark har landstingen och amtskommunerna en relativt stor frihet att bestämma uttaxeringen. I federala och halvfederala system dominerar den andra modellen. I Tyskland delas t.ex. mervärdesskatteintäkterna jämnt mellan staten och delstaterna. Italien, Norge och Nederländerna är exempel på länder där statsbidragen är den viktigaste inkomstkällan för mellannivån. Kommunalförbund finansieras i de flesta fall av medlemskommunerna eller motsvarande, i vissa fall med stöd av statsbidrag.

Utjämningsystem, syftande till att jämna ut skillnaderna i finansiella resurser mellan olika självstyrelseorgan på mellannivån, finns t.ex. i Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien, Österrike och Sverige. Det svenska utjämningsystemet är det mest långtgående.

Den allmänna tendensen i de studerade länderna är att man eftersträvar en ökad finansiell autonomi för de politiska organen på mellannivå.

5.2.5 Mellannivåns involvering i EU-processen

Generellt kan sägas att mellannivån i de federala staterna Tyskland, Österrike och Belgien och det halvfederala Italien har betydligt bättre möjligheter till medverkan och inflytande i EU-processen än i de övriga staterna. I t.ex. Tyskland kanaliseras delstaternas deltagande genom förbundsrådet, som ägnar mer tid åt EU-frågor än förbundsdagen. De flesta delstaterna har inrättat särskilda ministerier för federala och europeiska frågor. I de icke-federala staterna är mellannivåns medverkan och inflytande på gemenskapsfrågorna jämförelsevis svag.

5.2.6 Reformering av och debatt om mellannivån i Europa

En av de mest framträdande aspekterna när det gäller pågående reformering av mellannivån i Europa är en strävan i enhetsstaterna efter att stärka de regionala organen i fråga om ställning, kompetens och resurser. I många enhetsstater, även de som kan betecknas som utpräglat centraliserade, finns en rörelse i riktning mot ökad regionalisering underbyggd av reformer och debatt som syftar till att överföra ett ökat antal uppgifter från central nivå till den regionala nivån. Det finns också en tendens till tävlan i fråga om att tillskapa regioner med tillräcklig kraft att möta utmaningar i fråga om ekonomisk utveckling, samverkan över nationsgränser mellan regioner och möjligheter att utnyttja de europeiska institutionerna.

Som exempel på länder där dessa tendenser är påtagliga nämns i rapporten Frankrike, Italien, Portugal, Storbritannien, Danmark och Sverige. Intressant är att länder som Portugal och Storbritannien, där det väsentligen tidigare saknats en mellannivå, pågår en uppbyggnad av sådana organ. I Storbritannien har under senare år upprättats "Government Regional Offices", GRO, som har till uppgift att åstadkomma bättre samordning och ökad effektivitet i implementeringen av den statliga politiken på regional nivå. Blair-regeringen planerar att tillskapa regionala utvecklingsmyndigheter med ansvar för ekonomisk och social utveckling på regional nivå.

5.2.7 Problemet med det organisatoriska överskottet

Utvecklingen av mellannivån är enligt rapporten i viss utsträckning ett svar på problem och önsknningar som uppstått på andra ställen i systemet. Ett exempel på detta är att i länder, där man inte förmått

strukturrationalisera den lokala nivån, har man tillskapat olika organisatoriska arrangemang på mellannivån för att råda bot på det grundläggande problemet. Vad som kan uppfattas som en lösning i en del av systemet kan på detta sätt visa sig vara ett problem i en annan del.

Som exempel på problem förknippade med utvecklingen av den europeiska mellannivån nämns att om mellannivån är splittrad medför det ofta konkurrens mellan de olika typerna av administrativa enheter och nya problem varpå krav på samordning kan snart komma att ställas. Mellannivåns komplexitet i sig kan också bli ett problem när krav ställs på samverkan mellan olika mellannivåer i olika länder. Vem skall samverka med vem när samma typ av frågor hanteras av olika strukturer i olika länder?

En annan iakttagelse i rapporten är att det i de flesta länder som studerats finns en skillnad beträffande hur de politiska organen är organiserade på central nivå och mellannivå. Som exempel nämns att i parlamentariska system tillämpas ofta inte principen om en strikt uppdelning mellan majoritet och opposition inom de direktvalda beslutande församlingarna på mellannivå.

I vissa länder finns det ett demokratiskt dilemma i form av en obalans mellan den politiska legitimiteten och de uppgifter som anförtros mellannivån. Ett exempel på detta är att beslutande församlingar å ena sidan ges stor legitimitet genom att de väljs direkt av folket medan de samtidigt kan få relativt begränsade befogenheter. En sådan obalans kan i det långa loppet åstadkomma spänning mellan antingen den centrala nivån och mellannivån eller mellan mellannivån och den lokala nivån.

Det mest framträdande enskilda resultatet av studien är det stora antalet strukturer som finns samtidigt på mellannivån i ett land; därav titeln på studien: Överskottet på mellannivån i Europa. Detta överskott förefaller att gå både i vertikal riktning – då nya nivåer läggs ovanpå eller under den existerande mellannivån – och horisontell riktning – då nya typer av administrativa enheter skapas på samma nivå som den existerande mellannivån. Kort uttryckt skapas nya strukturer utan att gamla tas bort.

Finland är ett bra exempel på denna utveckling. Trots att antalet länsförvaltningar minskades från tolv till sex har en ny nivå tillskapat genom upprättandet av 19 s.k. regionala råd som är ett slags mellan-kommunala gemensamma myndigheter med bl.a. obligatoriskt ansvar för regional utveckling och planering. I Danmark och Norge, där amts- respektive fylkeskommunerna mer eller mindre fullständigt övertog alla uppgifter från länsstyrelserna för många år sedan, finns dessa styrelser fortfarande kvar och har visat sig vara anmärkningsvärt skickliga i att

finna nya uppgifter att utföra. I länder som Frankrike, Spanien och Italien har mellannivån utvecklats mer längs den vertikala dimensionen då nya nivåer har lagts till gamla. Belgien förefaller vara det bästa exemplet på hur utvecklingen av mellannivån kan innebära en rörelse både i vertikal och horisontell riktning samtidigt.

Det organisatoriska överskott som rapporten redovisar ger upphov till frågor om allmänheten kan förstå dessa nya strukturer och hur denna utveckling är förenlig med den grundläggande demokratiska principen om styrelseskicket överskådlighet (transparens), vilket är en förutsättning för att medborgarna skall kunna utöva kontroll över de styrande och därigenom uppfylla sina demokratiska rättigheter och skyldigheter.

5.2.8 Samhällsorganisationen på regional nivå i Danmark, Norge och Finland

I fråga om *strukturella och organisatoriska förhållanden* kan konstateras att både Danmark och Norge har en stabil struktur sedan två, tre decennier tillbaka. I Danmark genomfördes sålunda en indelningsreform som påverkade både amts- och kommunnivån. Inte minst vad gäller antalet amtskommuner var strukturrationaliseringen kraftfull. Antalet amtskommuner minskades med 40 % och genomsnittsbefolkningen i de nya amtskommunerna fördubblades. I Norge reformerades fylkeskommunerna i mitten av 1960-talet, då de mera befolkningstäta kommunerna också fick sända delegater till fylkenas fullmäktigeförsamlingar. Tidigare var det endast glesbygdskommunerna som i denna mening var medlemmar av fylkeskommunerna. Från mitten av 1970-talet har ledamöterna valts direkt av folket, och fylkeskommunerna och deras fullmäktigeförsamlingar har blivit självständiga myndigheter med egen beskattningsrätt.

I kontrast till Danmark och Norge har Finland genomgått genomgripande strukturella förändringar först under de senaste åren, både avseende länsindelningen och den statliga och den kommunala regionala förvaltningens organisering. Antalet län har minskat från 12 till 6, och antalet länsstyrelser har minskat i motsvarande mån. Den regionala nivån har förändrats radikalt i två avseenden. Dels har de s.k. regionalförvaltningsmyndigheterna omdanats. Nya myndigheter är 13 regionala miljöcentraler och 15 regionala arbetskrafts- och näringscentraler. Dels har en motsvarighet införts till de regionala självstyrelseorganen i de övriga nordiska länderna (landsting, amts- och fylkeskommuner) i form av 20 landskapsförbund. Dessa skiljer sig dock statusmässigt från motsvarigheterna i övriga Norden genom att de närmast är att betrakta som

kommunalförbund, i vilka kommunerna är medlemmar. Landskapsförbunden är ansvariga för bl.a. regional utveckling och planering. En ytterligare typ av regionala organ är 23 sjukvårdsdistrikt som har ansvaret för den specialiserade sjukvården.

När det gäller *kompetensen för självstyrelseorganen på regional nivå* kan sägas att amtskommunerna i Danmark och fylkeskommunerna i Norge har en relativt bred kompetens. Amtskommunerna har två huvudfunktioner: dels uppgifter som har anknytning till traditionella välfärdstjänster, främst sjukvården, samt utbildning och kultur, dels ansvar för regional planering och utveckling. Även planering och drift av kollektivtrafik är uppgifter som åligger amtskommunerna. En annan viktig uppgift är natur- och miljöskydd. När det gäller planeringsuppgifterna har amtskommunerna ansvaret för samordning av den kommunala sektorsplaneringen. Amtskommunerna har också en viktig roll som regionala utvecklingsmyndigheter. I denna roll tar de en rad initiativ ägande att stimulera kommersiella verksamheter på regional nivå. Många amtskommuner har utvecklat egna handlingsplaner för ekonomisk utveckling. Initiativ inom ramen för EU:s regionalpolitik spelar en allt viktigare roll i detta sammanhang.

De norska fylkeskommunernas ansvarsområden är, om man ser till utgifternas fördelning, främst sjukvård och social service (ca. 60 % 1996) och utbildning (25 %). Knappt en tiondel av budgeten spenderas på kollektivtrafik. Fylkeskommunerna spelar också sedan mitten av 1970-talet en viktig roll för den allmänna regionala utvecklingen avseende den övergripande regionala planeringen.

Finland har som framgått valt en från de övriga nordiska länderna avvikande linje vad gäller självstyrelseorganens organisering och kompetens. Historiskt sett har Finland föredragit att ha ett stort antal kommuner (f.n. 452) men inga direktvalda kommunala självstyrelseorgan i egentlig mening på regional nivå. I stället har man sedan slutet av 1940-talet satsat på långtgående samverkan mellan kommuner inom ett utvecklat system av kommunalförbund. F.n. finns ca. 270 kommunalförbund. Huvuduppgifterna om man ser till utgiftsandelarna i förbundens budgetar är hälso- och sjukvård (ca. 75 % 1997), utbildning (19 %) och social service (5 %).

Sedan 1994 har kommunalförbunden omvandlats till s.k. samkommuner. Samkommuner är obligatoriska inom den specialiserade hälso- och sjukvården, regionplaneringen och handikappomsorgen. De har också ansvaret för EU:s strukturfonder.

Dessutom finns på regional nivå s.k. landskapsförbund, som övertagit länsstyrelsernas ansvar för den regionala utvecklingen och den fysiska planeringen samt beslut om statliga utvecklingsanslag. Landskapsförbunden är i princip ansvariga för den allmänna policy-

planeringen och framtagandet av en regional utvecklingsplan, men i verkligheten bygger deras maktutövning mer på nätverksarbete än på verklig kompetens. Landskapsförbundens fullmäktige utses av de i landskapen ingående kommunerna.

Den statliga regionala förvaltningens kompetens har i Danmark och Norge generellt sett krympt till följd av den breddade kompetens som de regionala självstyrelseorganen fått under de senaste årtiondena, framför allt vad gäller ansvaret för den övergripande planeringen. Grovt uttryckt har statsamten i Danmark och fylkesmannens kontor i Norge främst funktionen att utöva tillsyn och kontroll över kommunerna. Härutöver har statsamten vissa uppgifter inom familjerätten och den lokala värnpliktsadministrationen. Fylkesmannens kontor i Norge handlägger frågor om bl.a. plan- och byggärenden, miljövard, familjerättsliga frågor, sociala frågor, fiskefrågor och civilförsvarsärenden. Länsstyrelserna i Finland har genom 1997 års reform fått betydligt minskade befogenheter. En viktig uppgift för länsstyrelserna är kontroll och utvärdering av den kommunala verksamheten. Inom detta område är länsstyrelserna ansvariga för kontroll, inspektion och viss tillståndsgivning. De har också ansvar för polisverksamheten och räddningstjänsten på regional nivå.

Landshövdingens roll i Danmark och Norge (amts- respektive fylkesmannen) har också förändrats. Avsikten var i Danmark i början av 1970-talet att landshövdingen skulle ersättas av en direktvald ordförande i fylkeskommunens fullmäktige och helt försvinna från den administrativa arenan, men så blev inte fallet. Som framgått ovan har amtsmannen fortfarande vissa viktiga uppgifter och framför allt har statsamten fått viktiga uppgifter avseende kontroll och tillsyn över kommunerna. Utvecklingen i Norge har varit ännu tydligare. Redan 1976 framtogs fylkesmannen uppgiften som ordförande i fylkeskommunens styrelse. Även den finska utvecklingen kan sägas ligga i linje med den danska och norska.

5.3 Länsstyrelsens utvecklingsinriktade uppgifter

5.3.1 Gällande ordning

Statsmakterna har beslutat att i *försökslänen* skall regionala självstyrelseorgan överta länsstyrelsens ansvar för det sektorsövergripande arbetet med att utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling enligt 7§ förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete. Vidare överförs ansvaret för att besluta om länsplanen för regional transportinfrastruktur och att fördela statliga medel för regional- och kulturpolitiska ändamål. I det sistnämnda avseendet har självstyrelseorganet övertagit befogenheten från Statens kulturråd.

Länsstyrelsen har i försökslänen kvar en mer begränsad samordningsroll. Vidare har man kvar viss begränsad projektverksamhet inom det näringspolitiska området. Länsstyrelsen skall vidare enligt försökslagen (1996:1414) lämna det regionala självstyrelseorganet det biträde som det behöver för det regionala utvecklingsarbetet.

I *övriga län* har länsstyrelsen kvar sina tidigare utvecklingsuppgifter.

5.3.2 Statskontorets rapport

Statskontorets slutsatser

Nuvarande utvecklingsuppgifter bör ligga kvar hos länsstyrelsen i län som inte ingår i försöksverksamheten.

I län med självstyrelseorgan bör länsstyrelsen bevaka nationella intressen bl.a. via överläggningar med självstyrelseorganet och vara en aktiv part i genomförandet av planerade utvecklingsåtgärder. Länsstyrelsen bör ges möjlighet att komma överens med självstyrelseorganet om uppgiftsfördelningen vad gäller utvecklingsåtgärder som inte är författningsreglerade.

Länsstyrelsens uppföljande arbete bör utvecklas.

Självstyrelseorganen bör överta intressebevakande uppgifter inom kommunikationsområdet. Arbetet med miljö- och hushållningsplaner bör ligga kvar på länsstyrelsen.

Enligt Statskontoret bör länsstyrelsen i län utan självstyrelseorgan ha samma roll vad gäller utvecklingsinriktade uppgifter som i dag. Möjligen kommer former och arbetssätt att påverkas av de tillväxtavtal som nu är på väg att tas fram.

Kritiken mot den regionala organisationen har enligt Statskontoret varit att den är splittrad på många aktörer – en "regional röra". Länsstyrelsen, landstinget, självstyrelseorgan, beslutsgrupper för EU-stöd, kommunförbunden och olika samverksansorgan har olika uppgifter och befogenheter. Detta har skapat en komplex bild som kan leda till att ingen tar ett helhetsansvar. Problemen skall dock inte överdrivas – aktörerna har under åren funnit sina roller och i flertalet län verkar det fungera bra.

Av Statskontorets undersökning har framkommit att det råder oklarhet om vilken roll som länsstyrelsen skall spela i fråga om utvecklingsfrågorna. Enligt Statskontoret har statsmakterna emellertid redovisat en relativt tydlig *gränsdragning mellan länsstyrelserna och självstyrelseorganen i försökslänen*. Det ansvar som flyttats till självstyrelseorganen är att "utarbeta en strategi för länets långsiktiga utveckling". Genom användning av de regionalpolitiska medlen blir självstyrelseorganet något av "spelfördelare" för utvecklingsåtgärderna. Arbetet med att genomföra programmet åvilar många parter och där förutsätts länsstyrelsen vara aktiv och delta. Statsmakternas krav på tillståndsbeskrivningar och uppföljning av utvecklingen åvilar länsstyrelsen.

I några frågor kan enligt Statskontoret *statsmakternas reglering fortfarande upplevas som oklar* – det gäller bl.a. den kvarvarande projektverksamheten hos länsstyrelsen som skall avse bl.a. servicelösningar i glesbygd. Om erfarenheterna visar att det är en olämplig uppgiftsfördelning förutsätter Statskontoret att statsmakterna ser över regelverket.

När det gäller länsstyrelsens uppgifter inom *kommunikationsområdet* så är det enligt Statskontoret kanske naturligt att de mera intressebevakande uppgifterna mot Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Telia m.fl. bör övertas av självstyrelseorganen. Skälet är att dessa uppgifter är nära kopplade till planarbetet.

Länsstyrelsens uppgifter på kommunikationsområdet bör enligt Statskontoret vara att följa upp utvecklingen och därvid hävda de nationella målen vid kontakter med självstyrelseorganet och i remissyttranden m.m. I genomförandet av enskilda investeringar inom kommunikationsområdet skall länsstyrelsen hävda de intressen som länsstyrelsen har att bevaka – miljö, kulturmiljö m.m. Intressekonflikter mellan utvecklings- och bevarandeintressen har tidigare till stor del

hanterats inom länsstyrelsen, men dessa konflikter måste nu hanteras i öppen dialog mellan länsstyrelsen och andra parter.

Länsstyrelsen har både planerande och utvecklande uppgifter inom miljö- och naturvårdsområdena. Även självstyrelseorganen tar fram miljöplaner inom ramen för det regionala utvecklingsprogrammet och driver miljöprojekt. För att undvika risk för dubbelarbete skulle statsmakterna kunna besluta att självstyrelseorganen övertar länsstyrelsens planerande och utvecklande uppgifter inom miljö- och naturvårdsområdena. Statskontoret avstyrker emellertid en sådan utveckling av följande skäl.

Enligt försökslagen (SFS 1996:1414) skall ett av självstyrelseorganet fastställt regionalt utvecklingsprogram beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet. Innehåller utvecklingsprogrammet en miljöplan så skall länsstyrelsen beakta den i sitt arbete, om den inte strider mot nationella mål. Genom denna konstruktion får självstyrelseorganet ett stort inflytande över länsstyrelsens utvecklingsinriktade miljöåtgärder samtidigt som de nationella intressena bevakas av länsstyrelsen. Det skulle vidare enligt Statskontoret vara olyckligt att splittra den samlade miljökompetensen på två organisationer – en för förvaltningsärenden och en annan för utvecklingsverksamheten. Ytterligare ett skäl mot att flytta länsstyrelsens utvecklingsarbete inom miljöområdet till självstyrelseorganen är enligt Statskontoret att miljöarbetet i många fall är kopplat till andra uppgifter som länsstyrelsen har inom området, t.ex. lantbruk, fiske och naturvård. Utvecklingen inom miljöområdet underlättas genom inplaceringen i länsstyrelsen. Det kanske mest avgörande skälet enligt Statskontoret är ändå att staten måste ha beredskap för att genomföra den nationella miljöpolitiken via det utvecklingsarbete som länsstyrelsen bedriver. I den senaste miljöpolitiska propositionen (prop. 1997/98:145) föreslog regeringen att de nationella miljö kvalitetsmålen skall brytas ned på regionala delmål. Då måste staten också ha ett eget verktyg för att styra utvecklingen mot dessa mål.

Statsmakterna bör anser Statskontoret skapa *flexibilitet i uppgiftsfördelningen* mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet, eftersom det kan vara svårt att en gång för alla mer formellt reglera uppgiftsfördelningen. Klarheten i uppgiftsfördelningen bör inte förloras även om länsstyrelsen ges viss möjlighet att lokalt förhandla om uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet i frågor av projekt- eller samordningskaraktär.

Staten har ett intresse av att *stödja utvecklingen i länet* och länsstyrelserna i försökslänen förutsätts vara aktiva i detta arbete. Det betyder att länsstyrelsen både kan initiera och driva projekt som syftar till att genomföra delar av utvecklingsprogrammet. Om utvecklingen

skulle visa att länsstyrelserna i försökslänen drar sig tillbaka från allt utvecklingsarbete så skulle detta enligt Statskontoret vara mycket olyckligt.

När en regional utvecklingsplan är fastställd skall länsstyrelsen beakta detta i sitt arbete. Det betyder att planen skall styra länsstyrelsens utvecklingsarbete om inte planen står i konflikt med nationella mål.

Regeringen tar i dag ingen 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. Såväl Statskontoret som NUTEK har i remissyttranden hävdad att statliga utvecklingsmedel bör knytas till utvecklingsplanen. När en gemensam uppfattning finns bör staten ställa medel till förfogande för att förverkliga planen. Denna ordning kan nu komma att införas i samband med att regionala tillväxtavtal utformas.

En konsekvens av beslutet att bilda ett regionalt självstyrelseorgan kan enligt Statskontoret synas vara att staten "drar sig tillbaka" när det gäller ansvaret för att skapa en god infrastruktur för näringslivsutveckling och ekonomisk tillväxt i försökslänen. Statskontoret menar att detta inte kan accepteras. *Staten måste säkra sitt inflytande över den regionala utvecklingen.* I dag styr staten självstyrelseorganen med samma regelverk som sina egna myndigheter (länsstyrelserna respektive Statens kulturråd). Utrymmet för självstyret blir inte då så stort och själva idén med ansvarsförändringen kan enligt Statskontoret ifrågasättas. Statens inflytande över den regionala utvecklingen kan inte ske med hjälp av detaljregelringar från den nationell nivå.

En annan väg för regeringen att styra utvecklingen är att utnyttja länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet. I stället för att förlita sig på detaljregleringar i förordningar bör länsstyrelserna enligt Statskontoret via samarbete med självstyrelseorganet arbeta för att en balans mellan nationella och regionala intressen uppnås.

I försökslänen kommer länsstyrelsens förmåga att *bevaka nationella intressen* att vara beroende av hur man lyckas samspela med andra regionala aktörer – främst det regionala självstyrelseorganet. För att bli framgångsrik i ett sådant samspel gäller det att ha en tydlig roll (regeringens representant), ett tydligt mandat (hävda klara nationella mål) och en kompetent organisation. Statskontoret anser att länsstyrelsens nya tydligare roll bör stärka förmågan att hävda de nationella

målen. Men det gäller också att komma till förhandlingsbordet. Här erbjuder beslutet om regionala tillväxtavtal en ny möjlighet.

5.4 Samverkan mellan länsstyrelsen och andra statliga myndigheter

5.4.1 Gällande ordning

Formdlt har länsstyrelsen, med stöd av den tidigare instruktionen, haft i uppdrag att samordna i princip all offentlig verksamhet i länet – även kommunal sådan. Enligt *instruktionen* (SFS 1997:1258, ändrad senast 1998: 546) skall länsstyrelsen samordna olika intressen inom myndighetens ansvarsområde.

Ansvarsområdena är följande enligt 3§ i instruktionen:

1. civilt försvar och räddningstjänst,
2. social omvårdnad
3. kommunikationer,
4. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
5. lanbruk,
6. remäring i förekommande fall,
7. fiske
8. jämställdhet mellan män och kvinnor,
9. kulturmiljö,
10. regionalekonomi, näringslivsutveckling och konkurrens,
11. bostadsfinansiering,
12. planväsende och hushållning med mark och vatten,
13. naturvård och miljöskydd.

Enligt 4§ omfattar länsstyrelsens uppgifter också

1. de allmänna valen,
2. tillsynen över att fastighetsinnehav avvecklas enligt 18 kap. 7§ ärvlabalken,
3. distriktsveterinärorganisationen och tillsynen över andra praktiserande veterinärers verksamheter samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar,
4. fjälförvaltningen i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Enligt 5§ i instruktionen finns föreskrifter om den regionala polisverksamheten m.m. samt om handläggningen av vissa polisfrågor i polisförordningen (1984:730).

Enligt andra författningar och regleringsbrev har länsstyrelserna samordningsuppgifter också inom andra områden.

I försökslänen innebär detta att länsstyrelsen i respektive län har en samordningsroll inom dessa ansvarsområden, med den begränsning som följer av annan författning.

5.4.2 Statskontorets rapport

Statskontorets slutsatser

Samordningsarbetet får inte äventyra tydligheten beträffande de demokratiska-politiska ansvarsförhållandena. Regelverken som reglerar samordningsuppgifterna bör ses över i syfte att skapa större klarhet om bl.a. förhållandet mellan aktörerna.

Det är naturligt att samordningsuppgifter som hör samman med det regionala utvecklingsansvaret förs över till självstyrelseorganen.

Effektivare former för avvägning mellan olika sektorsintressen på regeringsnivå skulle underlätta länsstyrelsernas samordningsarbete.

Länsstyrelserna i försökslänen bör vara statens förhandlings- och samordningspart gentemot självstyrelseorganen.

Länsstyrelsens formella befogenheter för samordningsarbete är begränsade. Länsstyrelsens legitimitet kan därför enligt Statskontoret i vissa fall ifrågasättas. Det är inte den statliga regionala verksamheten som är svår att samordna. Här är länsstyrelsen mer eller mindre direkt engagerad genom sin breda sakområdesinriktning och orientering mot statliga aktiviteter. Samordningsuppgiften är däremot svårare när det gäller den verksamhet som kommunerna bedriver. I vissa fall kunde det därför enligt Statskontoret vara av värde att regeringen gav ett fördjupningsuppdrag för att stötta ett kanske tungt samordningsarbete i någon aktuell fråga.

Det är enligt Statskontoret naturligt att *självstyrelseorganet i försökslänen* övertar mycket av det samordningsarbete som länsstyrelsen svarar för i andra län och som är kopplat till de regionala utvecklingsuppgifterna. Det är också naturligt att länsstyrelsen stödjer och kompletterar självstyrelseorganets samordningsarbete på olika sätt.

Man kan enligt Statskontoret utgå från att samordningsarbetet blir viktigare ju större länet är. Samtidigt ökar de praktiska problemen genom att antalet aktörer och frågor ökar. Det går t.ex. knappast att hålla löpande kontakt mellan länsledning och ett trettiotal kommuner. I de två nya storlänen har man också lokaliserat länsstyrelsens egen verksamhet till flera orter vilket kan försvåra även det interna

samarbetet. Det är enligt Statskontoret för tidigt att se om detta förhållande kommer att leda till praktiska problem. Det får framtida utvärderingsarbete visa.

Kritik har enligt Statskontoret tidigare framförts av bl.a. NUTEK och RRV för att samordningsarbetet inte har drivits med tillräckligt stor kraft. *Kritiken mot samordningsarbetet* kan ha flera orsaker:

- den som beställer samordningen (regeringen) har själv samordningsproblem vilket leder till att dubbla signaler kan ges om målet för verksamheten,
- andra aktörer vill inte erkänna samordnarens legitimitet eller kompetens,
- samordning blir ett löst instoppat honnörsord för att komma undan målkonflikter eller verkliga resursprioriteringar,
- regelverk är så strikt utformade att det inte finns utrymme för verklig samordning.

Enligt Statskontorets uppfattning möts länsstyrelsernas samordningsarbete numera med respekt från de offentliga aktörer som berörs i arbetet. Samordnings- och samverkansarbete sker i väl upparbetade former även om länsstyrelsen i praktiken ofta endast kan hoppas på att uppnå mindre justeringar av starka aktörers agerande.

Länsstyrelsens formella befogenheter är enligt Statskontoret begränsade. De formella befogenheterna begränsas till möjligheten att anmäla frågor för regeringen (som alla myndigheter har) och viss samrådsskyldighet för andra statliga myndigheter. Att de formella befogenheterna är begränsade upplevs dock inte som ett besvärande hinder. Man löser uppgiften i kraft av god kompetens, effektiv organisation och väl fungerande former för sektorsövergripande avvägningar, internt och externt. Länsstyrelsen kan dock hamna i en besvärlig situation när regeringen, eller av regeringen utsedda utredare och delegationer, agerar i regionen för att fördela medel eller genomföra något program. Länsstyrelsens legitimitet som länets samordnare kan sådana gånger ifrågasättas. Något särskilt hänsynstagande till regionala utvecklingsplaner är det ofta inte fråga om.

Ett *hinder för samordning och samverkan* är enligt Statskontoret att i stort sett alla statliga myndigheter och myndighetskoncerner som har verksamhet på regional nivå har valt att dela in landet i regioner som är större än län. Detta försvårar samverkan bl.a. genom ökade geografiska avstånd.

För att utveckla länsstyrelsernas samordnings- och samverkansarbete bör enligt Statskontoret i första hand följande *åtgärder* övervägas.

Det kan vara tveksamt att ålägga länsstyrelserna ett ansvar för att samordna viss verksamhet om regeringen inte samtidigt anger detta

även för de parter vilkas verksamhet skall samordnas. Detta gäller länsstyrelsernas förhållande till andra statliga myndigheter men särskilt i förhållande till kommuner. Däremot kan man direkt begära av länsstyrelsen att den skall samverka och samråda med andra parter. Många samordnings-, samråds- och samverkansuppgifter redovisas i ett stort antal författningar. En överblick över dessa är svår att få. En översyn av hela det samlade regelverket som reglerar länsstyrelsernas samordnings- och samverkansuppgifter och kontakter med andra myndigheter bör enligt Statskontoret därför ske. Vid en sådan översyn bör man uppmärksamma att krav på samordning, samråd och samarbete m.m. bör regleras inte bara beträffande styrande regelverk för länsstyrelsen utan också för berörda parter regelverk (myndigheter och kommuner).

Regeringens förslag i den regionalpolitiska propositionen (prop. 1997/98:62) innebär att länsstyrelsen (i försökslänen självstyrelseorganen) skall ta fram regionala tillväxtavtal där stat, kommuner och näringsliv kommer överens om insatser. Länsstyrelserna kommer via dessa avtal att få ett mer övergripande ansvar för de samlade statliga insatserna som är knutna till en avtalsform.

Länsstyrelsen är i många frågor regeringens företrädare i länet. Det kan bli arbetskrävande för departement och centrala myndigheter om flertalet län får självstyrelseorgan som direkt kontaktar departement och verk i alla de frågor som kan uppkomma. Det är därför enligt Statskontoret rimligt att *länsstyrelserna i försökslänen fungerar som statens förhandlingspart* mellan självstyrelseorganet och staten.

Regionberedningen konstaterar i sitt betänkande Regional framtid (SOU 1995:27) att det finns en förvaltningspolitisk obalans i synen på samordning kontra sektorsintressen genom att kraven på regional samordning inte har sin motsvarighet på central nivå. Enligt Statskontoret borde länsstyrelsernas samordningsarbete underlättas om det fanns en naturlig *kontaktpunkt på regeringsnivå* dit länsstyrelserna kunde vända sig för att väcka olika frågor, för att få vägledning och stöd i konkreta sektorsavvägningar och kunna aktualisera frågor av principiell natur som rör samordningsarbetet. Statsrådsberedningen torde enligt Statskontoret vara det mest naturliga alternativet.

5.5 Åtgärder för mer samordnade insatser i fråga om bl.a. tillsyn, uppföljning och utvärdering

5.5.1 Tillsyn

5.5.1.1 Gällande ordning m.m.

Länsstyrelsen utövar i dag med stöd av lag tillsyn över bl.a. kommunal och enskild verksamhet inom ett 30-tal tillsynsområden. Därutöver har länsstyrelsen tillsynsuppgifter som är kopplade till vissa bidragsgivningar. I några fall regleras tillsynsuppgifterna i förordningar.

I vissa fall har länsstyrelsen sanktionsmöjligheter i samband med tillsyn. I många fall har länsstyrelsen inga sanktionsmöjligheter, vilket framför allt gäller när tillsynen avser renodlad kommunal verksamhet.

Huvuddelen av länsstyrelsens resursinsatser åtgår till preventiv tillsyn – råd och stöd. En mindre del åtgår för korrektiv tillsyn – inspektioner och kontroller.

Riksdagens socialutskott har uttalat (1996/97:SoU13) att det är angeläget att skapa en tydligare organisation för tillsynen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Utskottet pekar på hur uppdelningen mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter skapar svårigheter och en otydlighet vid tillsyn i gränsområdet mellan kommunal och landstingskommunal verksamhet. Enligt utskottet bör det övervägas om tillsynen för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården kan läggas på samma statliga myndighet, i syfte att skapa en slagkraftigare organisation. Riksdagen har beslutat (rskr. 1996/97:185) att ge regeringen tillkänna vad som uttalas ovan. Regeringen har därefter tillsatt en särskild utredare (dir. 1997:109) för att bland annat se över tillsynsfrågan; ett förslag från utredaren skall lämnas våren 1999.

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) anförde regeringen att den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag bör ses över i syfte att få till stånd en mer ändamålsenlig statlig tillsyn.

Avregleringsutredningen (In 1997:09, dir. 1997:81), som haft i uppgift att göra en översyn av den statliga regleringen av och tillsynen över kommunal verksamhet, överlämnade i juli 1998 sitt betänkande Minska

regleringen av kommuner och landsting (SOU 1998:105). I fråga om tillsyn föreslår utredningen bl.a. att regeringen ålägger berörda myndigheter att i sina årsredovisningar lämna information om inriktningen på samt omfattningen av den tillsynsverksamhet som myndigheten bedriver. Av särskilt intresse i sammanhanget är enligt utredningen myndigheternas avvägning mellan olika typer av kontrollerande och stödjande insatser samt uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har i augusti 1998 framlagt en rapport om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50). I rapporten föreslås bl.a. att riksdagen ålägger tillsynsmyndigheter att upprätthålla en viss miniminivå på tillsynen och att en gemensam statlig policy för tillsynsverksamheten utarbetas till ledning för de lokala och regionala myndigheter som utövar tillsyn enligt många olika lagstiftningar.

5.5.1.2 Rapporter till kommittén

Statskontorets slutsatser

Länsstyrelsens tillsynsverksamhet bör stärkas resurs- och kvalitetsmässigt.

Det är en fördel i vissa fall om tillsynsansvaret är skilt från den myndighet som har det direkta ansvaret för verksamheten. Länsstyrelsen är i dessa fall ett naturligt alternativ.

Länsstyrelsen bör normalt ha ansvaret för tillsyn över kommunal verksamhet. Kommunerna bör åläggas att organisera egentillsyn över sin egen verksamhet, varvid denna tillsyn bör vara skild från den för verksamheten ansvariga nämnden.

I fall där länsstyrelsen inte har egna sanktionsmöjligheter bör resultatet av tillsynen snarast tillställas centrala verk och regeringen för åtgärd. Regeringen bör årligen redovisa resultatet av tillsynen till riksdagen.

Länsförvaltningens tillsyn har i olika sammanhang kritiserats för att vara lågprioriterad och svag. Orsaken till den svaga tillsynen är troligen enligt Statskontoret att besparingskrav fått konsekvenser för all initiativverksamhet – däribland tillsynen. Om nuvarande utveckling fortsätter kommer såväl centrala verk som tillsynsobjekt att bli missnöjda med länsstyrelsens tillsyn. I en sådan situation är det möjligt att förslag kommer om att tillsynen bör föras över till annan huvudman. Statskontorets bedömning är att *länsledningarna i större utsträckning bör prioritera tillsynsuppgifterna.*

Regeringen bör också kräva att *tillsynens kvalitet* förbättras. Vilka åtgärder som bör vidtas kan skilja sig från område till område. De centrala verken kan dock t.ex. stödja länsstyrelserna med att identifiera generella problem och ta initiativ till kvalitetshöjande åtgärder i form av handböcker, rättsfallsregister, utbildning m.m. där sådant stöd inte finns i dag.

Statskontoret anser att länsstyrelsen bör vara förstahandsalternativet när det gäller *tillsyn över kommunal verksamhet*. Fler tillsynsuppgifter skulle kunna läggas på länsstyrelsen under förutsättning att resurser följer med och att länsstyrelsen bättre prioriterar uppgifterna. Motivet för detta är att kunskapen om enskilda kommuners verksamhet ofta är stor. Resultatet kan också tas upp med kommunledningarna i återkommande överläggningar. Eftersom sanktionsmöjligheter ofta saknas när det gäller kommunal verksamhet är överläggningar med kommunledningen en viktig del av tillsynen. Andra myndigheter kan ha praktiska svårigheter att ha motsvarande kontakter med kommunerna.

Det är uppenbart att tillsynens oberoende kan ifrågasättas när bristerna kan höra samman med tillsynsmyndighetens egen verksamhet. Därför är det enligt Statskontoret lämpligt att *den operativa tillsynen* läggs på länsstyrelsen som inte har verksamhetsansvar på samma sätt som sektorsmyndigheter. Undantag bör dock göras där kraven på specialistkompetens är sådana att tillsynen av detta skäl måste genomföras av sektorsmyndigheten.

Statskontoret ser inga direkta rollkonflikter mellan länsstyrelsens övriga uppgifter med undantag av tillståndshandlingen. Om tillstånd givits för en verksamhet som sedan granskas från tillsynssynpunkt skulle man kunna tänka sig att någon form av jävsproblematik skulle kunna finnas, nämligen om tillstånd givits för en verksamhet som kritiserar utifrån tillsynsuppgiften. Detta har lett till att regeringen genom en ändring i länsstyrelseinstruktionen (SFS 1998:957) beslutat att tillståndsuppgifterna inom miljöbalkens område skall separeras genom att en från länsstyrelsens ledning fristående beslutsfunktion inrättas. Innebörden av bestämmelsen är att det vid varje länsstyrelse från den 1 januari 1999 skall finnas en *miljöprövningsdelegation* för sådana uppgifter. Vid varje miljöprövningsdelegation skall det finnas ordförande och miljösakkunnig, vilka skall utses av regeringen.

Det finns också *rollkonflikter* inom tillsynsuppgiften. Tillsynsmyndigheten skall ge råd och stöd till tillsynsobjektet, men också svara för kontroll med sanktionsmöjligheter. Det renodlade radikala alternativet är enligt Statskontoret att tillsynsbegreppet reserveras för kontrollerande tillsyn och att tillsynen tydligt skiljs från rådgivning och stöd.

Det är enligt Statskontoret viktigt att tillsynen inom länsstyrelsen ges ett sådant oberoende att rollkonflikterna, i de fall de skulle kunna uppkomma, kan hanteras på ett rättssäkert sätt.

I rapporten Länsstyrelsen som överklagningsinstans – igår, idag, i morgon av Ulla Björkman, behandlas bl.a. länsförvaltningens olika roller som tillsynsmyndighet och överklagningsinstans.

En generell iakttagelse enligt rapporten är att varken *begreppet* eller *företeelsen tillsyn* är något entydigt. I förvaltningen i allmänhet förekommer tillsyn, som en myndighet utövar över enskilt bedriven verksamhet, och tillsyn, som en myndighet utövar över annan. Det är dock inte samma slags tillsyn. När det gäller tillsyn över miljöfarlig verksamhet, livsmedelshandling eller djurhållning, som enligt speciallagstiftningen faller under särskilda kravregler och myndighetstillsyn, förfogar myndigheten över en rad *tvångsmedel och andra maktbefogenheter*. Mellan olika tillsynsmyndigheter växlar dessa maktbefogenheter, vilket i sig kan bidra till en viss osäkerhet, när en myndighet har olika tillsynsområden.

När det däremot gäller tillsyn, som en myndighet, oftast statlig, utövar över en annan, ofta kommunal, saknas i allmänhet enligt rapporten sådana tvångsmedel. Det förekommer att den högre myndigheten har befogenhet att upphäva den lägre myndighetens beslut, som t.ex. länsstyrelsen vad gäller planbeslut i kommunen eller beslut om kommunal ordningsstadga. Men vanligen innebär tillsynen som en myndighet utövar över en annan inte mycket mer än att den lägre myndigheten förmodas ta intryck av den högre myndighetens sakkunskap och kloka råd. Någon befälsrätt över den lägre myndigheten har inte den högre, eftersom en sådan ordning skulle komma i konflikt med den grundlagfästa självständighetsprincipen i RF 11:7.

Ytterligare att märka är den osäkerhet som råder vad gäller det inbördes förhållandet när *flera myndigheter har parallell kompetens* på ett område. Inom många tillsynsområden är konstruktionen att en kommunal nämnd utövar den lokala tillsynen över vissa verksamheter, länsstyrelsen den regionala och en central myndighet den centrala tillsynen. Ibland används termen " uppsikt " för att markera en skillnad mellan den tillsyn som sker på central nivå och annan tillsyn.

Det är något av ett problem inom svensk förvaltning att tillsynsbegreppet har flera betydelser och tillsynsfrågorna förtjänar enligt rapporten en fördjupad studie.

5.5.2 Uppföljning och utvärdering

5.5.2.1 Gällande ordning

Enligt länsstyrelseinstruktionen (SFS 1997:1258) skall länsstyrelsen främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt att få veta om länet och händelser som inträffat.

Härutöver skall länsstyrelsen svara för uppföljning och utvärdering av nationella mål inom olika sakområden, vilka uppgifter regleras i särskilda författningar.

5.5.2.2 Statskontorets rapport

Statskontorets slutsatser

Ökade krav ställs på länsstyrelsens uppföljning av utvecklingen i länen. Denna uppgift blir ännu mer angelägen när självstyrelseorgan har ansvaret för planeringen av den regionala utvecklingen. Det kan finnas anledning att i en särskild studie precisera hur arbetet med uppföljning och utvärdering skall utvecklas och hur resultatet skall användas av regeringen. Det bör t.ex. finnas ett tydligt samband mellan uppföljningen och statsmakternas åtgärder.

Riksdagen bör årligen informeras om vad som framkommit via länsstyrelsernas uppföljning och tillståndsbeskrivningar.

Det åligger länsstyrelsen enligt instruktionen att noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där. Men flera länsstyrelser redovisar i sina årsredovisningar att de inte har egna uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter för att följa upp utvecklingen i förhållande till de nationella målen i länet. I nästan alla län finns nyligen fastställda utvecklingsplaner som utarbetats av länsstyrelsen eller självstyrelseorganet. De närmaste åren kommer enligt Statskontoret den viktigaste uppgiften att vara att följa upp den regionala utvecklingen för att se om målen nås.

En uppföljning av länets utveckling kräver enligt Statskontoret en annan typ av information än den som regeringen kräver in i dag. Effekterna bör i stället vara i fokus. Men skall utgångspunkten vara den regionala utvecklingen eller de nationella målen?

Som Statskontoret ser det bör *en uppföljning mot utvecklingsplanen* vara av regionalt intresse eftersom planen fastställts på regional nivå.

Statsmakternas primära intresse bör emellertid vara uppföljning mot nationella mål. Men de nationella målen är svåra att följa upp emot – de kan både vara oprecisa och formuleras olika i olika lagar och regleringsbrev m.m. Ett annat problem är att det ofta inte finns några nationella mål som är nedbrutna på regional nivå, vilket försvårar en utvärdering av måloppfyllelsen.

Grunden för all uppföljning måste enligt Statskontoret vara en tillståndsbeskrivning av olika slag. Mycket kan hämtas från officiell statistik som länsstyrelser eller kommuner tar fram själva. I det senare fallet kan dock problem med jämförbarhet mellan länen uppstå. Kvaliteten och relevansen kan också skifta. Det vore därför enligt Statskontoret bra om det fanns *en plan för vilka uppgifter som regeringen vill ha om utvecklingen i varje län*. En utgångspunkt kan vara den statistik som går att koppla till olika län – t.ex. BNP fördelad på region m.m.

Några länsstyrelser bedriver ett utvecklingsarbete för att kunna redovisa en bättre uppföljning av länets utveckling i förhållande till nationella mål. Statskontoret anser att detta arbete måste bedrivas i en aktiv dialog med mottagaren, Regeringskansliet och centrala verk, och att enhetliga metoder utvecklas för vad som skall följas upp och hur detta skall ske. Statskontoret föreslår därför att *en särskild studie genomförs i syfte att förbättra uppföljningssystemen m.m.*

5.6 Delegering av uppgifter från centrala verk till länsstyrelserna

5.6.1 Bakgrund

Statskontoret har genom en enkät till samtliga länsstyrelser undersökt vilka uppgifter som skulle kunna delegeras från centrala verk till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har redovisat närmare 300 förslag. Flest förslag gäller de areella verksamhetsområdena samt näringslivs- och miljöområdena. Flera länsstyrelser har redovisat samma förslag, varför antalet olika förslag uppgår till ca 110. Förslagen gäller ett trettiotal myndigheter, främst Jordbruksverket och NUTEK.

5.6.2 Statskontorets rapport

Statskontorets slutsatser

Det finns förvaltningsuppgifter inom centrala myndigheter som lika gärna eller med fördel skulle kunna utföras av länsstyrelserna. Förslag lämnas på 45 sådana uppgifter. Dessa förslag bör beredas vidare i en samlad process. En sådan beredning bör syfta till att renodla den centrala myndigheternas uppgifter, att stärka länsstyrelsen som förvaltningsmyndighet och att flytta beslut närmare dem som berörs av besluten.

Varje utredare bör i direktiven få i uppdrag att belysa för- och nackdelar med att lägga nya eller ändrade uppgifter på länsstyrelserna.

Enligt Statskontoret bör uppgiftsfördelningen mellan central statlig och regional statlig nivå utgå från tre kriterier, nämligen effektivitet, service och demokrati.

Faktorer som enligt Statskontorets bedömning talar för delegering av förvaltningsuppgifter till regional nivå är

- att länsstyrelsen har liknande uppgifter eller har möjlighet att lösa uppgiften på ett effektivt sätt
- att verksamheten gagnas av lokalkännedom och kontakter med kommuner samt närhet till andra avnämare
- att uppgifterna är förenliga med en förvaltarroll
- att länsstyrelserna har eller kan med rimliga insatser skaffa sig kompetens inom området.

Det som enligt Statskontoret kan tala emot delegering kan t.ex. vara:

- att verksamheten är integrerad med annan verksamhet som ej bör flyttas till länsstyrelsen,
- att statsmakterna nyligen har fattat beslut i frågan eller uppgiften nyligen har lyfts ut ur länsstyrelsen (t.ex. bilregistret),
- att verksamheten är av liten omfattning och kräver specialiserad kompetens,
- att åtagandet gentemot EU gör det svårt att ändra nuvarande ordning (t.ex. utbildningsansvar för EU-stöd),
- att kravet på likformig behandling i hela riket är så starkt att en samlad hantering torde vara mest rimlig (t.ex. praxisbildning inom konkurrensområdet),
- att förslaget torde av politiska och andra skäl inte vinna gehör av statsmakterna (t.ex. tillsyn av skolan).

Statskontoret redovisar 45 förslag till uppgifter som i dag ligger på centrala myndigheter och som bedöms vara intressanta att gå vidare

med. Förslagen rör beslut om bidragsmedel, tillståndsärenden, tillsyn och liknande ärenden. De flesta förslag är förvaltningsärenden av sådan typ som länsstyrelserna redan hanterar. En delegering av uppgifter från centrala verk till länsstyrelser förutsätter en ändrad författningsreglering samt en överföring av medel till länsförvaltningen. Förslagen redovisas i bilaga 2.

Mycket utredningsarbete återstår bl.a. då inte de centrala myndigheternas aspekter är belysta, vilket bör ske i det fortsatta beredningsarbetet. I en del fall åberopas pågående utredningar och beredningar och då bör förslagen så långt möjligt hanteras av dessa. Bland möjliga sätt att hantera länsstyrelsernas förslag nämner Statskontoret att förslaget kan överlämnas till lämpliga offentliga utredningar eller till Regeringskansliet eller att förslagen utan vidare beredning redovisas i det här föreliggande betänkandet för vidare bedömning i en remiss. Det bör vidare enligt Statskontoret övervägas att länsstyrelserna och centrala verk ges befogenhet att komma överens om uppgiftsfördelningen av sådana *förvaltningsuppgifter som genom lag inte är knutna till respektive myndighet*.

Det finns en tendens att uppgifter läggs på centrala verk. Enligt Statskontoret bör det vara tvärtom. Länsstyrelsen bör vara förstahandsalternativet. Motivet för detta är bl.a. att flytta uppgifter närmare medborgarna och stärka det tvärsektoriella arbetssättet. Statskontoret anser att nuvarande *generella direktiv till kommittéer och särskilda utredare* bör omarbetas så att det av dessa framgår att utredningarna bör pröva om länsstyrelsen är lämplig att handha nya eller ändrade förvaltningsuppgifter. För utredningar där strukturella och organisatoriska överväganden är en central uppgift bör direkt i utredningens direktiv anges vilka förvaltningspolitiska riktlinjer som bör iakttas.

5.7 Överprövningsverksamheten vid länsförvaltningen

5.7.1 Gällande ordning m.m.

Överprövningsverksamheten i länsförvaltningen regleras i ett 80-tal författningar.

I en ny 22a § i *förvaltningslagen* anges att fr.o.m. den 1 juli 1998 (SFS 1998:386) skall beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte särskilda föreskrifter säger

något annat. Därmed har den tradition brutits som inneburit att beslut av förvaltningsmyndighet överklagats hos närmast högre myndighet och ytterst hos regeringen, om inte särskilda föreskrifter inneburit en annan ordning. Den nya regeln påverkar inte fall där speciallagstiftningen redan anger länsstyrelsen som överklagningsinstans. Så är ju i dag fallet med de lagar som rör kommunernas specialreglerade områden och där beslut skall överklagas genom förvaltningsbesvär.

År 1997 överklagades ca 8 000 ärenden till länsförvaltningen. 90 % av dessa ärenden avsåg beslut av kommunala nämnder. Ca 2 700 av ärendena överklagades därefter till högre instans.

Inom Justitiedepartementet har en översyn gjorts av förvaltningslagen (1986:223). Uppdraget, som har innefattat att lämna förslag till effektivare regler om omprövning av förvaltningsbeslut, har redovisats i departementspromemorian *Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut* (Ds 1998:42).

Reglerna om omprövning i nuvarande 27 § förvaltningslagen (FL) innebär i huvudsak att en myndighet är skyldig att ändra ett beslut, som den har meddelat som första instans, endast om myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt och ändringen kan ske snabbt och enkelt utan att bli till nackdel för enskild part. Möjligheterna till omprövning i andra fall är oreglerade. I promemorian föreslås bl.a. att mera utvecklade omprövningsbestämmelser skall införas i FL med innebörd att en myndighet skall vara skyldig att ompröva ett beslut som den har meddelat som första instans, om det begärs av enskild som berörs av beslutet. Ett beslut som myndigheten meddelar i sin egenskap av besvärinstans skall inte kunna omprövas enligt den föreslagna bestämmelsen. Omprövningsskyldigheten skall inte omfatta omprövnings- och avvisningsbeslut.

5.7.2 Rapporter till kommittén

Statskontorets slutsatser

Övervägande skäl talar emot en överföring till domstol av länsstyrelsens överklagningsärenden. För en överföring till domstol talar främst rättssäkerhet och Europakonventionens krav på domstolsbedömning. Mot en överföring talar främst effektivitetsaspekter och domstolarnas brist på sakkompetens.

Regeringen bör överväga en ändring i instruktion eller styrande regelverk så att överklagningsärenden alltid bereds av en person som inom länsstyrelsen är fristående från sakverksamheten och att beslutsfattaren antingen är jurist eller en person i länsledningen.

För att åstadkomma en mera likformig bedömning i likartade ärenden bör ett för länsstyrelserna gemensamt register över avgjorda ärenden upprättas.

De *argument* som enligt Statskontoret i flera utredningar anförts tala för att länsstyrelsernas överklagningsverksamhet flyttas till domstol är:

- principiella rättssäkerhetsaspekter – särskilt de dubbla rollerna som besvärs- och tillsynsmyndighet,
- Europakonventionens och förvaltningsprocesslagens krav på domstolsprövning och möjlighet till muntlig förhandling,
- önskemål att minska antalet överklagningsinstanser.

De *argument* som i flera utredningar anförts tala för att länsstyrelsens överklagningsärenden bör behållas på länsstyrelsen är:

- länsstyrelsen besitter saklig kompetens och ärendet kan bli bättre utrett,
- besvärsförfarandet i länsstyrelsen är förhållandevis snabbt och billigt,
- resursbrist och långa handläggningstider vid de allmänna domstolarna.

Enligt Statskontoret bör länsförvaltningen behållas som överklagningsinstans. Länsförvaltningens hantering av överklagningsärenden fyller rimliga krav på rättssäkerhet genom att beredningen av dessa ärenden i de flesta fall hålls åtskild från respektive sakenhet och att beslutet fattas av en rättsenhet eller motsvarande. Av de ärenden som överklagas till högre instans ändras i genomsnitt 11 %, vilket enligt Statskontoret får anses som ett gott betyg på den rättsliga kvaliteten i länsförvaltningens beslut. Vidare är överklagningsverksamheten kostnadseffektiv. Länsförvaltningen har en kostnad per ärende som är förhållandevis låg i jämförelse med handläggningkostnaden i länsrätt.

Vid den genomgång som Statskontoret gjort har det framkommit att sakenheter bereder vissa grupper av ärenden på några länsstyrelser. Det förekommer också att styrelsen är beslutsfattare i enskilda ärenden. Detta anser Statskontoret vara tveksamt ur rättssäkerhetssynpunkt. Statskontoret anser att regeringen bör överväga en ändring i instruktionen eller andra styrande författningar så att ärenden alltid bereds av en tjänsteman som inom länsstyrelsen är fristående från sakverksamheten och att beslutsfattaren är en jurist eller en person i länsledningen.

Med hänsyn till att många länsstyrelser fattar beslut som grundas på samma regelverk är det enligt Statskontoret viktigt att prövningen sker på ett likformigt sätt. Statskontoret anser därför att motsvarigheten till ett rättsfallsregister bör skapas där varje länsstyrelse har tillgång till beslut i avgjorda ärenden.

I en ytterligare studie i ämnet – Länsstyrelsen som överklagningsinstans – igår, idag, i morgon av Ulla Björkman – redovisas i stort liknande slutsatser.

I rapporten reses frågan om det finns några sakliga skäl att behålla länsstyrelsen som överklagningsinstans eller om det inte vore bättre med en enhetlig linje som följer av den nya regeln i förvaltningslagen. Detta skulle konkret innebära, vad gäller kommunala nämndbeslut, att sådana beslut skulle kunna överklagas till länsrätt av en enskild. Där skulle det bli en tvåpartsprocess med nämnden som motpart och sedan skulle det normalt vara stopp p.g.a. kravet på prövningstillstånd i kammarrätt. En sådan ordning gäller i vissa fall redan i dag men frågan är enligt rapporten om rättsskyddet för den enskilde förbättras och om kvaliteten i beslutsunderlaget förändras. Trots allt får nog de ärendetyper som handläggs av länsstyrelsen betecknas som speciella eftersom de förutsätter specialkunskaper av särskild art, t.ex. kunskap om djurskydd, natur och miljö etc.

Enligt rapporten finns det goda sakliga grunder att behålla nuvarande ordning. Utredningarna i sak blir bättre samt handläggningen säkrare och effektivare genom att länsstyrelsen har tillgång till expertis i sakfrågorna och genom den informella kontakt med den enskilde som serviceskyldigheten innebär. Farhågorna om jävsproblem och rollförväxlingar är enligt rapporten kraftigt överdrivna. Ett ärende som först har hanterats i en kommunal nämnd och sedan i länsstyrelsen har i allmänhet fått den goda sakliga genomlysning som behövs och därtill juridisk precisering som gör en eventuell efterföljande domstolskontroll bättre och snabbare, särskilt om den kan begränsas till laglighetsprövning. En sådan begränsning stämmer också bättre med och gynnar den mer domstolsmässiga roll som många önskar för förvaltningsdomstolarnas räkning.

6 Generella problemställningar med betydelse för framtidens statliga regionala förvaltning

6.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt direktiven bör en utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag vara att "ge det regionala utvecklingsarbetet en fördjupad demokratisk förankring". Kommuner och landsting "bör få ökade möjligheter att påverka och besluta i frågor som berör den egna regionens utveckling". Syftet är att öka medborgarnas inflytande över samhällsverksamheten och att förbättra deras möjligheter att utkräva politiskt ansvar. Grundtanken är att legitimiteten för det politiska systemet ökar och de demokratiska värdena förstärks om den politiska legitimeringen genom val sker på samma nivå som verksamheten äger rum.

En andra utgångspunkt för kommitténs överväganden är att det bör finnas en "sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan bedriva en effektiv ärendehandläggning, svara för bl.a. tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera effekterna av statsmakternas beslut". I direktiven understryks att staten har att övervaka att de nationella politiska målen "fullföljs i landets alla delar", men att hänsyn samtidigt måste tas till de mål för den regionala utvecklingen som de regionala självstyrelseorganen formulerar. Staten måste vidare ta ett ökat ansvar för att samordna sin egen verksamhet. Bland annat mot denna bakgrund anser regeringen att det är "angeläget att vidareutveckla den samordnade länsförvaltningen".

Det är två komplicerade och delvis överlappande förvaltningspolitiska frågor som kommittén här har att hantera. *För det första:* hur åstadkoms bästa möjliga avvägning mellan statens strävan att utjämna skillnader mellan regioner och regionernas ansvar, genom de regionala självstyrelseorganen, för den regionala utvecklingen? *För det andra:*

hur åstadkoms en ändamålsenlig organisering av den statliga verksamheten på regional nivå?

Detta kapitel är tänkt att fungera som en brygga mellan kapitel 5, där kommitténs underlagsmaterial presenteras och kapitel 7, där kommitténs överväganden redovisas. I det syftet har vi valt att i detta kapitel i huvudsak föra diskussionen på ett mer principiellt plan. Ambitionen är att genom en fördjupad analys av de för kommittén centrala frågeställningarna skapa en plattform för kommande ställningstaganden. Strävan är att problematisera och att visa hur pass komplexa dessa frågor är.

Kapitlets tyngdpunkt utgörs av en principiell analys av de två för kommittén centrala förvaltningspolitiska frågor som nämns ovan – den kommunala självstyrelsen och statens ansvar samt organiseringen av den statliga regionala verksamheten. Dessa två frågor har också varit styrande för dispositionen av kapitlet.

Kapitlet inleds med att två generella utvecklingstendenser – den ökade decentraliseringen och internationaliseringen – diskuteras. Därefter följer först ett avsnitt om den kommunala självstyrelsen och statens ansvar och sedan ett avsnitt om organiseringen av den statliga regionala verksamheten. Kapitlet avslutas med att vissa slutsatser formuleras när det gäller statens regionala roll.

6.2 Generella utvecklingstendenser

6.2.1 Allmänt

När samhällsforskare ser tillbaka på de senaste årtiondenas förändringar inom den offentliga samhällsorganisationen är det två utvecklingstendenser som särskilt brukar framhållas: decentralisering och internationalisering (se t.ex. Petersson, 1998). Utvecklingen är dock inte förutbestämd. Förändringarna har vuxit fram genom ett otal olika beslut, vilka inte alla har gått i samma riktning, men vilkas sammantagna resultat ändå tydligt har inneburit ökad decentralisering och internationalisering. Det finns i dag inte någonting som talar för att denna utveckling kommer att avstanna inom den närmaste framtiden. Utvecklingen har fått, och kommer även fortsättningsvis att få, konsekvenser för den regionala samhällsförvaltningen.

Inför den fortsatta framställningen i detta kapitel bör dock understrykas att tyngdpunkten i de senaste decenniernas relativt omfattande

decentraliseringar ligger på den lokala nivån. Den regionala nivån har av tradition en svag ställning i Sverige; den svenska samhällsorganisationen brukar ibland liknas vid ett timglas, där den regionala nivån utgör timglasets midja (se t.ex. Petersson, 1998, jfr Gidlund & Sörlin, 1993, s.217).

6.2.2 Decentralisering

Decentraliseringsbegreppet

Decentralisering är ett av de begrepp inom politiken som har den starkaste positiva laddningen. Det illustreras om inte annat av att begreppet centralisering knappast längre förekommer i den politiska debatten. De som vill argumentera emot decentralisering talar hellre om enhetlighet, lika standard eller en rättvis fördelning inom landet.

Decentralisering har kommit att stå för ökade möjligheter för medborgarna att påverka det politiska skeendet, för lokalt självbestämmande, för småskalighet, och allmänt för en mer demokratisk samhällsorganisation. Uppgifter utförs också effektivare, har det hävdats, om ansvaret ligger på lokal eller regional nivå.¹

Mer allmänt syftar decentraliseringsbegreppet på en "förflyttning av politisk och/eller administrativ makt och formell kompetens från centrala institutioner till institutioner på lägre nivåer" (Pierre, 1997, s.120). Decentralisering är emellertid ingen entydig företeelse; begreppet har flera dimensioner. Exempelvis kan man i vissa fall tala om en decentralisering av regleringen. Med detta avses i första hand den övergång från en mer detaljerad reglering av kommunala² verksamheter till en lagstiftning av ramkaraktär. Sådana ramlagar anger målen för verksamheten inom ett visst område, t.ex. socialtjänsten, men ger kommunerna en stor frihet att utforma och genomföra verksamheten på bästa sätt inom de givna ramarna. Denna typ av decentralisering bör i analys-sammanhang hållas åtskild från den decentralisering som innebär att genomförandet av en viss verksamhet förflyttas från en högre till en lägre politisk eller administrativ nivå.

¹ För en utförligare beskrivning av de demokrati- och effektivitetsvärden som sammankopplas med lokal och regional självstyrelse hänvisas till avsnitt 6.3.1.

² Termerna "kommunal", "kommun" etc. syftar i detta kapitel på såväl primärkommuner som landsting, där inte annat framgår av texten.

Det bör också understrykas att decentralisering inte kan betraktas som enbart en teknisk eller administrativ fråga; ytterst är det en politisk verksamhet, där de grundläggande politiska värderingarna ofta framträder tydligt. Detta förhållande kan också uttryckas som att det finns ett starkt samband mellan hur man väljer att organisera ett lands politiska institutioner och den politik som är möjlig att genomföra.

I Sverige har enhetlighet och likvärdig offentlig service sedan länge värderats mycket högt. Särskilt påtagligt har detta varit under välfärdsstatens uppbyggnadsskede. Det är ingen tillfällighet att begreppet "generell välfärdspolitik" intar en central position i det politiska samtalet. Sedan slutet av 1980-talet har dock en viss förskjutning av tyngdpunkten ägt rum. I dag är det inte ovanligt att lokal och regional frihet framhålls såsom ett minst lika viktigt värde som behovet av att upprätthålla en likvärdig utveckling i hela landet. Statens strävan är att på bästa sätt förena dessa värden för att säkerställa och utveckla välfärds-systemet.

Enligt regeringsformen är det riksdag och regering som har det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten och det politiska beslutsfattandet. I princip alla offentliga uppgifter är i detta perspektiv nationella uppgifter och maktutövningen på lägre politiska nivåer, t.ex. kommuner, sker genom delegering från den centrala politiska nivån; delegerade befogenheter som det följaktligen står den centrala nivån fritt att återkalla. Genom denna distinktion blir det också tydligt att decentralisering förutsätter en styrande central nivå från vilken ansvar och befogenheter kan föras nedåt i systemet. I detta traditionella statscentrerade perspektiv ses nivåuppdelningen av samhällsorganisationen i huvudsak som ett praktiskt problem. Den centrala förvaltningen kan inte själv ombesörja alla uppgifter som riksdagen har beslutat om. Staten behöver därför organiseras så att uppgifterna fördelas mellan olika nivåer, vilka samtliga är föremål för statlig styrning. Statsvetaren Olof Petersson har beskrivit relationen mellan de olika samhällsnivåerna i Sverige som "en arbetsdelning på statens villkor" (Petersson, 1998, s.86).

Decentraliseringen utgör således en av de tydligaste utvecklingstendenserna under de senaste årtiondena. Decentralisering, som begreppet har kommit att användas i den svenska kontexten, behöver emellertid inte nödvändigtvis innebära att den kommunala självstyrelsen tilldelas fler och viktigare uppgifter. Det är fullt möjligt att decentralisera en uppgift till ett statligt lokalt eller regionalt organ.

Demokrati och decentralisering

Inte sällan likställs i debatten decentralisering med en demokratisering. Det finns därför anledning att understryka att begreppen inte är synonyma. Ett argument mot att decentralisera ansvaret för en viss uppgift är exempelvis att en lokal eller regional majoritet inte skall ha rätt att blockera en politik som en majoritet av medborgarna i landet finner angelägen. Ett annat demokratiargument för att behålla ett centralt ansvar, är att det enbart är staten centralt som kan utjämna skillnader mellan medborgarna och därmed ge förutsättningar för alla medborgares aktiva deltagande i demokratins förverkligande.

Demokrati kan inte enbart definieras som medborgarstyrelse, utan måste också kompletteras med vissa rättsstatliga krav. Dessa två sidor av det demokratiska styrelseskicket illustreras av att regeringsformens första paragraf inleds med satsen: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket" och avslutas med satsen: "Den offentliga makten utövas under lagarna".

Tre minimikrav måste ställas på en rättsstat. För det första skall medborgarna åtnjuta ett antal grundläggande fri- och rättigheter. För det andra måste den offentliga maktutövningen uppfylla kravet på rätts-säkerhet och för det tredje måste den offentliga makten vara organisatoriskt uppdelad på olika händer, enligt en maktodelningsprincip (Pettersson, 1998, s.13 f, Demokratirådet, 1997, s.39 ff, Pettersson, 1996, s.21 f). Rättsstaten kan därmed ses som en samling regler som bestämmer politikernas och offentliga tjänstemäns handlingsmöjligheter. Ett viktigt element i rättsstaten är allas likhet inför lagen. En begränsning av den kommunala självstyrelsen kan även motiveras utifrån rätts-säkerhetsskäl, då en enhetlig lagtillämpning vanligtvis anses kunna tillgodose bäst genom central styrning.

Effektivitet och decentralisering

Decentralisering som ett politiskt instrument har inte alltid använts i det primära syftet att stärka demokratin. Den kan också ses som en medveten och nödvändig strategi från den centrala statliga nivån för att komma till rätta med de styrproblem som en utvecklad välfärdsstat som den svenska har att bemästra. Inte sällan har det ansetts vara mer effektivt för den offentliga verksamheten i stort att låta kommuner eller landsting överta en större del av de offentliga uppgifterna.

Inte heller när det gäller effektivitetsmotiv har dessa alltid använts som argument för en decentralisering, även det omvända gäller. Här är det företrädesvis stordriftsfördelar som framhålls. För vissa uppgifter

anses det inte rationellt att genomföra en decentralisering till lokal eller regional nivå. Ibland framförs även som ett effektivitetsargument att en decentralisering måste kompletteras med en omfattande reglering, vilken i sin tur kommer att hämma effektiviteten.

6.2.3 Internationalisering

Inledning

Under beteckningen internationalisering ryms flera olika utvecklingstendenser. Ett globaliserat företagande där de enskilda nationernas gränser betyder allt mindre samt en kommunikationsteknik som inte begränsas av avstånd eller statsgränser, och som gör att information och idéströmningar snabbt sprids runt jorden, är ett par viktiga faktorer bakom politikens internationalisering. Allt fler problem och frågor på den politiska agendan är också transnationella till sin karaktär. Miljö, ekonomi och brottsbekämpning är exempel på centrala politikområden som i dag omöjligt kan hanteras enbart på nationell eller lokal nivå. Gränsen mellan inrikes- och utrikespolitik blir allt mindre meningsfull att försöka upprätthålla (Jacobsson, 1997, s.109).

Utvecklingen har inneburit att den enskilda staten har kommit att bli allt mer uppbunden av olika internationella mellanstatliga överenskommelser. Den internationella arenan har också kommit att inbegripa allt fler icke-statliga aktörer. Det är tveksamt om det fortfarande går att tala om ett statscentrerat världssystem; utvecklingen går mot ett mångcentrerat system med ett stort antal självständiga aktörer vilkas samarbetsmönster varierar såväl över tid som mellan sakområden (Petersson, 1998, s.89). Överenskommelser växer fram inom gränsöverskridande nätverk, där representanter för offentliga och privata organisationer möts. Agenda 21-överenskommelsen har lyfts fram som ett exempel på denna nya världsordning. Överenskommelsen är undertecknad av de enskilda staterna, men frivilligorganisationer har spelat en stor roll för tillkomsten av miljöprogrammet. Vidare kommer genomförandet av programmet att i stor utsträckning vara en uppgift för såväl offentliga som frivilliga organisationer på lokal nivå (Petersson, 1998, s.89).

Internationaliseringen bidrar till att öka komplexiteten i ett redan tidigare komplext samhälle. Men internationaliseringen gör även länder mer lika. Idéer sprids snabbt över världen. Det gäller också modeller för den offentliga förvaltningens organisering och styrning. Ett slående exempel på detta är den förvaltningspolitiska skolbildning som brukar

betecknas New Public Management (NPM), vars kännetecken är en förvaltningspolitik inriktad på decentralisering och delegering, fokusering på utförande och resultat samt tillämpning av olika typer av marknadsmekanismer i offentlig verksamhet. I en rapport från RRV betecknas NPM som ett "förvaltningspolitiskt paradig" i ett internationellt perspektiv (RRV 1996:50, s.298 f).

Gränsöverskridande nätverk

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

Det finns dock forskare som anser att detta är ett förenklat synsätt. Det internationella samarbetet i allmänhet, och EU i synnerhet, leder snarast till en ökad efterfrågan på nationalstatliga aktörer, menar exempelvis förvaltningsforskaren Bengt Jacobsson (Jacobsson, 1997, t.ex. s.7). I det internationella samarbets- och förhandlingsarbetet efterfrågas ständigt en svensk ståndpunkt. På allt fler områden skapas därmed genom internationaliseringen en nationell politik. Internationaliseringen och europeiseringen leder till att nationalstaten blir än viktigare än tidigare, eftersom "allt mellanstatligt samarbete förutsätter att det finns en aktör som står för det svenska" (Jacobsson, 1997, s.28).

Jacobssons resonemang illustrerar också att fördelningen av makt mellan olika nationella och internationella nivåer inte kan ses som ett nollsummespel. Det är inte självklart att internationaliseringen eller decentraliseringen leder till att den centrala nationalstatsnivåns makt minskar (Petersson, 1998, s.97). Detta hindrar inte att det kan ske förskjutningar mellan institutionerna på den centrala nivån. Det är en ofta framförd synpunkt att riksdagen har haft svårare att hävda sin ställning i den internationaliserade politiska verkligheten.

EU

Den förändring som torde ha betytt mest när det gäller internationaliseringens konsekvenser är tillkomsten av den europeiska unionen och sedermera Sveriges medlemskap i denna. Det är också genom den europeiska integrationsprocessen och EU som regionerna har fått en ny och viktig roll att spela. Tankarna på "regionernas Europa" har hämtat sin näring från båda de dominerande utvecklingstendenser som har be-

skrivits ovan, från såväl decentraliserings- som internationaliseringsprocessen. Utvecklingen är emellertid komplex. Samtidigt som nationalstaten som aktör har blivit viktigare på den internationella arenan förlorar nationsgränserna i betydelse när nya samarbetsformer mellan lokala och regionala aktörer i olika länder växer fram. I propositionen om den regionala samhällsorganisationen konstaterar regeringen att de allt starkare regionala samarbetssträvandena som uppstår ur ekonomiska behov sällan är anpassade till de administrativa nationsgränserna. Nationsgränserna förlorar därmed sin betydelse och utbytet mellan näraliggande regioner stimuleras (prop. 1996/97:36, s. 29). Det ökande transregionala samarbetet har under 1990-talet blivit en viktig komponent i internationaliseringsprocessen (Lindeborg, 1995, s. 271).

Utvecklingen på regional nivå

Det internationella samarbete som nationalstaterna allt mer vävs in i gör också de enskilda länderna mer beroende av varandra. Men internationaliseringsprocessen innebär inte enbart ett ökat samarbete. Den kanske tydligaste förändringen på den regionala nivån är att konkurrensen mellan regionerna ökar. Regionberedningen gör den framtidsbedömningen att det är den regionala konkurrensen som kommer att känneteckna Europa under de närmaste årtiondena (SOU 1995:27, s. 171, jfr Gidlund & Sörlin, 1993, s. 166). Regeringen understryker att statens roll på den regionala nivån har förändrats. Staten kan inte längre på samma sätt som tidigare lösa regionala problem med olika ekonomiska bidrag. Utvecklingsarbetet inriktas därför mer på att "stimulera de faktorer och processer som har betydelse för den egna regionens utveckling" (prop. 1996/97:36, s. 40). Utvecklingen går mot att regionerna försöker mobilisera resurser och kompetens för att i konkurrens med andra regioner, inom och utom landet, hävda den egna regionen (Gidlund & Sörlin, 1993, s. 166).

Det är viktigt att i denna situation vara uppmärksam på att utvecklingen också kan innebära ökade regionala skillnader och intresseinställningar *inom* landet. Risken finns att regioner som redan tidigare har haft svårt att attrahera näringslivet kommer att få det ännu besvärligare genom den ökade konkurrensen (Gidlund & Sörlin, 1993, s. 196 ff). Det är dock en felsyn att betrakta den centrala och den regionala nivån som konkurrenter på den internationella arenan. Som framgår av den undersökning som kommittén låtit European Institute of Public Administration (EIPA) genomföra har också en förstärkt regional nivå kommit att utgöra ett konkurrensmedel mellan nationalstaterna. EIPA konstaterar att det finns en tendens till tävling mellan staterna när det gäller

att tillskapa regioner som har kraft att möta de utmaningar som internationaliseringen ställer (EIPA, 1998).

6.2.4 Decentralisering och internationalisering – nya samarbetsformer växer fram

Utvecklingen mot ökad decentralisering och internationalisering har även inneburit att nya samarbetsformer vuxit fram, såväl nationellt som internationellt. Som beskrivs i internationaliseringsavsnittet (6.2.3) sker samverkan ofta i form av nätverk som sträcker sig över de territoriella gränserna. Detta gäller inte enbart på central nivå, utan också på regional och lokal nivå. Samverkansmönstret mellan kommuner, landsting, länsstyrelser och andra privata och offentliga aktörer tenderar att bli allt mer mångfasetterat. Visserligen varierar samverkansformerna, men tendensen är ändå tydlig; det är samverkansprojekt som drivs i mindre reglerade former som dominerar allt mer. Decentralisering och internationalisering skapar förutsättningar för dessa mer informella samverkansformer. Den starka betoningen av lokal och regional tillväxt torde också bidra till att mer flexibla former för samarbetet ges företräde (Kommunförbundet, 1998, s. 69).

Redovisningen i kapitel 4 ger en bild av det regionala samarbetsmönstret utanför försökslänen. Bilden lär dock knappast vara heltäckande eftersom mönstret förändras mycket snabbt.

Det förändrade samarbetsmönstret illustrerar att staten delvis har fått en annorlunda roll på den regionala nivån. Den får agera mer som en aktör bland andra i olika nätverk eller se till att arenor för samverkan skapas.

6.3 Den kommunala självstyrelsen och statens ansvar

6.3.1 Självstyrelse, enhetlighet och demokrati – en principiell diskussion

Inledning

Det svenska folkstyrets praktiska utformning rymmer något av en paradox; det är både starkt centralistiskt och starkt decentralistiskt. Sverige brukar karakteriseras som en enhetsstat med en stark statsmakt som i princip har oinskränkta befogenheter, men också med en stark kommunal självstyrelse, ytterst grundad i den kommunala beskattningsrätten. I ett europeiskt perspektiv har Sverige beskrivits som den stat som har den längst drivna kommunala självständigheten och det mest vidsträckta kommunala ansvarsområdet (Andersson, 1996, s. 2).

Sverige tillhör Europas äldsta stater och har varit en enhetsstat sedan 1500-talet. Regeringen fastslår, som en utgångspunkt för en diskussion om uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting, att Sverige även fortsättningsvis skall vara en enhetsstat. Det regionala reformarbetet skall inte leda till någon utveckling i federalistisk riktning (prop. 1996/97:36, s. 32).

Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen – där både den lokala och regionala nivån inbegrips – utgör en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket i vårt land. Enligt det i Sverige traditionella synsättet utgår all offentlig maktutövning från den centrala politiska nivån och de befogenheter som den lokala eller regionala nivån utövar är delegerade från statsmakterna. Det finns emellertid också andra sätt att se på fördelningen av makt mellan de olika politiska nivåerna. Det har exempelvis tidigare funnits, och i vissa fall lever den fortfarande kvar, en naturrättslig föreställning om att vissa uppgifter en gång för alla är gemensamma endast för de människor som lever inom ett lokalt avgränsat område. Dessa uppgifter skulle till sin grundläggande karaktär vara annorlunda än de som staten centralt ansvarar för (SOU 1996:129, s. 181).

Ur ett historiskt perspektiv³ har den kommunala självstyrelsen motiverats av, förutom den redan nämnda naturrättsliga föreställningen, en strävan efter autonomi från statsförvaltningen. Det förekom också att självstyrelsen motiverades med att den bidrog till att fostra folket till goda medborgare. Vidare argumenterades för att självstyrelsen gjorde förvaltningen både smidigare och billigare för samhället genom att skapa självständiga lokala förvaltningsorgan, istället för att utvidga den centrala statsförvaltningen.

Dessa ursprungliga motiv för den kommunala självstyrelsen komplementerades från mitten av 1800-talet med associationstanken, enligt vilken kommunen kunde betraktas som en form av permanent föreningsverksamhet. Två av dessa ursprungsmotiv för den kommunala självstyrelsen – medborgarfostran och tanken på en smidigare och billigare förvaltning – har vidareutvecklats och utgör i dag grundelement i vad som kan betecknas som en löst sammanhållen kommunideologi.

Inom kommunforskningen brukar numera begreppen demokrati- och effektivitetsvärden användas för att beteckna de värden som i första hand är förknippade med den kommunala självstyrelsen. Särskilt demokrativärdena har kommit att ta ett stort utrymme i den aktuella självstyrelsedebatten.

Demokrativärden

Den ursprungliga tanken på att den kommunala självstyrelsen skulle bidra till att fostra goda medborgare var i sig inte demokratisk. Det var i första hand fråga om att förankra det rådande hierarkiska samhällsskickets normer på medborgarnivå. Grundtanken, att medborgarna genom medverkan i det kommunala arbetet skolas in i det rådande samhällsskickets normer, har dock överlevt det fördemokratiska samhället. Genom demokratiseringsprocessen transformerades medborgarfostran till demokratisk skolning. Redan tidigt insåg man att den kommunala självstyrelsen kunde fungera som en skola i demokrati, genom att den ger många människor möjlighet att delta i genomförandet av de offentliga uppgifterna. Den gör också medborgarna delaktiga, och därmed medansvariga, i den demokratiska processen.

Som ett skolningsargument brukar vidare anföras att kommunala politiska uppdrag kan fungera som en skola för blivande rikspolitiker. I dag har emellertid ett annat demokrativärde – folkviljans förverkligan-

³Följande avsnitt om den kommunala självstyrelsen bygger i första hand på SOU 1996:129, s.181 ff och Ds Kn 1978:5, s.5 ff.

de – kommit att tillmätas större tyngd. Folkviljan förverkligas numera på den kommunala nivån genom en representativ demokrati, där de politiska partierna spelar en mycket viktig roll. Hur väl de politiska partierna fungerar som förmedlare av medborgarintresset har avgörande betydelse för folkviljans förverkligande.

Självstyrelsen har setts som ett viktigt medel att uppnå överensstämmelse mellan folkviljan och offentliga beslut och offentlig verksamhet.⁴ Skälen till detta utvecklas något nedan.

Ett överordnat mål för det politiska beslutsfattandet i en demokrati är att på bästa möjliga sätt tillgodose medborgarnas intressen. Detta innebär att det måste finnas en överensstämmelse mellan medborgarnas uttalade önskemål och den offentliga verksamheten. Genom att fördela uppgifterna på olika nivåer i samhällsorganisationen är det tänkt att ett optimalt förverkligande av folkviljan skall uppnås. Den kommunala självstyrelsen innebär att beslutsfattandet sker nära medborgarna och med deras medverkan. Legitimiteten för det politiska systemet anses bli stärkt av att självstyrelsen ger medborgarna möjlighet till lokalt och regionalt inflytande över verksamheten och till ansvarsutkrävande vad avser den genomförda politiken. Detta kan sägas utgöra den kommunala självstyrelsens viktigaste funktion i det svenska samhällsskicket. Självstyrelsen bidrar också till en spridning av makten i samhället, genom att den ger fler medborgare möjlighet att få vara med att fatta politiska beslut.

Det brukar vidare anföras territoriella motiv för den kommunala självstyrelsen. Inom mer begränsade beslutsterritorier anses de heterogena intressen som kännetecknar dagens samhälle vara lättare att hantera. Argumentet är att intressegemenskapen är större inom mindre geografiska områden. Kravet på den demokratiska beslutsprocessens förmåga att väga samman motstående intressen blir därmed inte lika starka.

För att de demokratiska värdena skall förverkligas genom den lokala och regionala självstyrelsen krävs därutöver att medborgarna verkligen vill, och har möjlighet att, engagera sig i det decentraliserade besluts-

⁴ I den representativa demokrati som tillämpas på kommunal nivå i Sverige förverkligas folkviljan i stor utsträckning genom vad som betecknas som *åsiktsrepresentativitet*, dvs. de valda ledamöterna i de kommunala församlingarna förväntas vara representativa för medborgarna i kommunen eller landstinget. Åsiktsrepresentativiteten är tänkt att tillgodoses genom att väljarna i första hand röstar på åsikter, som de framställs i de politiska partiernas program. Genom det proportionella valsystemet fördelas platserna i församlingarna så att åsiktsfördelningen bland väljarna avspeglas på ett rättvisande sätt.

fattandet. Det är i det sammanhanget viktigt att det finns fora för en offentlig diskussion om de lokala och regionala förhållandena. Massmedia spelar här en viktig roll (Gidlund, 1998, s.14). Det är självfallet också viktigt att medborgarna finner ett engagemang i det decentraliserade beslutsfattandet meningsfullt. De uppgifter som den lokala och regionala nivån har fått ansvar för måste därför ha en reell och uppenbar betydelse för kommunens respektive regionens medborgare.

Effektivitetsvärden

En decentraliserad förvaltning anses ofta vara både enklare och billigare än motsvarande central. Den kommunala och regionala självstyrelsen ger förutsättningar för större flexibilitet och bättre anpassningsförmåga vad gäller de behov av offentliga åtgärder som kan finnas. Särskilt brukar framhållas vikten av att den kommunala nivån har frihet på det organisatoriska och personella området, vilket ger möjlighet att tillhandahålla tjänster och fördela resurser utifrån de behov som lättast kan bedömas lokalt och regionalt.

Ett ursprungligt argument för att den kommunala självstyrelsen skulle vara både enklare och billigare var att man genom att utnyttja kommunens medborgare i den offentliga verksamheten till en låg kostnad skulle få tillgång till deras erfarenheter och kunskaper. Tanken var att det egentligen inte skulle behövas några tjänstemän för att administrera självstyrelsen. Även om det sistnämnda argumentet i dag är föråldrat kan det ändå hävdas att det är en effektivare resursanvändning att utnyttja redan befintliga lokala eller regionala materiella och mänskliga resurser för genomförandet av statliga beslut, än att bygga upp en ny statlig organisation för ändamålet. Det sistnämnda argumentet har också ökat i tyngd efterhand som kommuners och landstings administrativa och kompetensmässiga styrka har växt.

En decentralisering till kommunal nivå kan också vara motiverad, även i de fall när det inte finns någon större lokal eller regional variation i behoven. Ett argument är att en viss verksamhet är av sådan art att en decentralisering är att föredra, till exempel då åtgärder måste anpassas till de specifika fallen och kanske också samordnas med andra åtgärder för att få effekt. Ett annat argument är att en handläggning så nära verkställighetsplanet som möjligt är nödvändig för att uppnå den snabbhet i beslutsfattandet som krävs.

Ett effektivitetsvärde, som även rymmer ett demokratiement, är att det finns ett egenvärde i att förvaltningen äger rum nära medborgarna. Motivet är att medborgarna har större förtroende för myndigheter som fysiskt befinner sig nära och som man har direkt erfarenhet av. En

implicit utgångspunkt för detta argument är att ett förtroende från medborgarnas sida befrämjar effektiviteten i beslutsfattandet.

Demokrati, effektivitet och subsidiaritet

För det demokratiska styrelseskicket representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Emellertid måste självstyrelsen ändå vara begränsad. Om så icke vore fallet skulle varje kommun eller landsting de facto utgöra en egen stat. I begränsningen av självstyrelsen ingår, förutom de formella begränsningar som följer av allmänintresset, lokaliseringsprincipen och besvärsinstitutet,⁵ att vissa offentliga uppgifter inte anses kunna på bästa sätt tillgodoses på kommunal nivå och därför betraktas som statliga angelägenheter.

Uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och landsting är dock inte en gång för alla given, utan förändras över tid genom en anpassning till samhällsutvecklingen och till rådande förhållanden. I stor utsträckning har uppgiftsfördelningen därmed kommit att grundas på praktiska överväganden. En principiell utgångspunkt vid prövningen av huvudmannaskapet för en viss offentlig uppgift bör vara huruvida uppgiften gagnas av att beslutsfattandet sker nära medborgarna så att lokal och regional hänsyn kan vägas in i beslutet. Därutöver finns det, som redovisats ovan, ett demokrativärde i att beslutsfattandet sker så nära medborgarna som möjligt.

Dessa tankar ligger nära den s.k. subsidiaritetsprincipen, vilken kommit att stå för att politiska beslut skall fattas, och uppgifter skötas, på den nivå närmast medborgarna där det är mest ändamålsenligt. Det är de lägre nivåerna som utgör samhällets kärna. Högre nivåer skall inte ta över beslut som kan skötas på ett bra sätt på en lägre nivå. Den högre gemenskapens grundläggande uppgift är att ge stöd (subsidium) åt de lägre nivåerna (Eklund, 1994, s.9 ff).

I praktiken innebär subsidiaritetsprincipen att det som sköts effektivt lokalt också skall skötas där; i andra hand förs uppgifterna till den regi-

⁵ Lokaliseringsprincipen innebär att de angelägenheter som de kommunala självstyrelseorganen har att sköta skall vara av allmänt intresse för kommunens eller landstingens medlemmar. Besvärsinstitutet innebär att vissa kommunala beslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär och andra genom kommunalbesvär. Även kommuners och landstings beskattningsmakt kan tillfälligt begränsas, vilket framgår av uttalanden som gjordes vid RF:s tillkomst samt genom den konstitutionella praxis som utvecklats som utfyllnad av RF. Se SOU 1996:129 för en aktuell diskussion om den kommunala självstyrelsen och grundlagen i allmänhet, och beskattningsrätten i synnerhet.

onala nivå och i sista hand till den centrala nivån (jfr SOU 1992:63, s.80). I effektivitetsbegreppet innefattas här också att de närmast berörda skall ha så stort inflytande över den aktuella uppgiften som möjligt. Vanligtvis har detta tolkats som att den politiska legitimeringen genom direkta val skall ske på den nivå där uppgifterna sköts (se t.ex. SOU 1995:27, s.183). Det krävs således enligt denna tolkning en politisk legitimering utöver den rent geografiska dimensionen. Geografiskt är det ingen skillnad om en verksamhet utförs lokalt eller regionalt av en statlig myndighet eller av ett självstyrelseorgan.

En central fråga i sammanhanget är vem som skall avgöra var den mest ändamålsenliga hanteringen av ett ärende sker. Subsidiaritetsprincipen innebär att det inom den politiska gemenskapen är den högsta nivån som avgör detta. Det är endast denna nivå som anses ha ett särskilt ansvar för gemenskapen i dess helhet (Eklund, 1994, s.26, jfr Lindborg, 1995, s.92). Det är således inte fråga om att avhända riksdag och regering ansvaret för att organisera landets politiska och administrativa system.

Subsidiaritetsprincipen har också kommit till uttryck i Europakonventionen om kommunal självstyrelse och i EG-rätten. I Europakonventionen om kommunal självstyrelse formuleras detta som att offentliga uppgifter "normalt i första hand skall utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgarna" (artikel 4, prop.1988/89:119).

6.3.2 Stat och självstyrelse på regional nivå

Det återkommande temat när den regionala samhällsförvaltningen diskuteras är hur bästa möjliga balans skall kunna uppnås mellan statens strävan att utjämna skillnader mellan regioner och självstyrelseorganens ansvar för regionens utveckling. Detta är komplicerade avvägningar, där någon en gång för alla given balans inte står att finna. I ett samhälle som ekonomiskt, socialt och värderingsmässigt ständigt befinner sig i rörelse måste också relationen mellan stat och region präglas av flexibilitet och vilja till omprövning.

Samhället har blivit allt mer komplext och system och aktörer allt mer sammanvävda. I avsnitt 6.2.3 beskrivs hur internationaliseringen har inneburit framväxten av ett mångcentrerat system med ett stort antal självständiga aktörer, både statliga och icke-statliga. Samarbetet och samordningen mellan dessa aktörer sker allt oftare i nätverk som varie-

rar såväl över tid som mellan sakområden. Samma tendenser kan skönjas inom nationsgränsen och är också framträdande på den regionala nivån (se vidare 6.4). Mångfald och variation snarare än enhetlighet och stabilitet kännetecknar den miljö som dagens statsförvaltning har att arbeta i.

I denna situation har statens roll som enhetlig och självständig aktör med rätt att fritt ombesörja den auktoritativa värdefördelningen i samhället, och därmed också styra över den regionala utvecklingen, allt oftare blivit ifrågasatt. En alternativ roll för staten är att, istället för att försöka praktisera en traditionell hierarkisk styrning som i många fall inte fungerar tillfredsställande, utforma arenor där de olika aktörerna kan mötas. På dessa arenor kommer staten inte sällan att inta en position som innebär att man blir en aktör bland andra. Således en anpassning av statens styrambitioner och styrinstrument till de faktiska styrbarheterna.

I propositionen om den regionala samhällsorganisationen fastslår regeringen att man vill förstärka den utveckling som har inneburit att de lokala och regionala nivåerna gjorts till betydelsefulla aktörer inom allt fler politikområden. Regeringen ställer sig också positiv till en utveckling som innebär en ökad samverkan mellan staten och den kommunala självstyrelsen, när det gäller den nationella politikens genomförande på lokal och regional nivå.

Regeringens förordande av en förstärkt decentraliseringspolitik innebär ett stort ansvar. Som bland annat uppmärksammas av Janerik Gidlund finns det en uppenbar risk för besvikelse bland medborgarna i en region, om det skapas stora förväntningar på regionens förmåga att lösa regionala samhällsproblem samtidigt som det saknas effektiva instrument för att lösa de föregivna uppgifterna (Gidlund, 1998, s.20). Detta är också ett aktuellt problem i andra europeiska länder, enligt vad som framkommer i EIPA:s rapport till kommittén. Även en demokratiskt förankrad regional organisation kan komma att stämpas som "skendemokratisk" om den inte utrustas med relevant beslutskompetens. Därutöver, som beskrivs i avsnitt 6.3.1, är det väsentligt för att en regional demokrati skall kunna förverkligas att de uppgifter som ett regionalt självstyrelseorgan får ansvar för också är av betydelse för medborgarna i regionen.

Det bör påpekas att de olika modellerna för medborgarinflytande skiljer sig mellan de olika försökslänen. I det ena fallet är representationen indirekt, genom kommunal samverkan i ett regionförbund (Kalmarmodellen). I det andra fallet – Skåne och Västra Götaland – har

direktval skett till självstyrelseorganet (träder i kraft 1 januari 1999).⁶ Skillnaden är självfallet väsentlig, även om det bör understrykas att båda modellerna är demokratiska och ytterst grundar sin verksamhet på mandat från medborgarna i val.

Vi vill här erinra om att ett huvudsyfte med försöksverksamheten är att pröva olika samverkansformer, bland annat utifrån ett demokrati-perspektiv. Enligt direktiven har också kommittén till uppgift att bedöma huruvida medborgarnas möjligheter att utkräva politiskt ansvar för det regionala utvecklingsarbetet har förändrats genom den ändrade ansvarsfördelningen. En utvärdering av den förändrade regionala självstyrelsens betydelse för utvecklingen av den regionala demokratin i olika avseenden kommer att redovisas i kommitténs slutbetänkande den 1 oktober 2000.

Uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna i Sverige har huvudsakligen grundats på praktiska överväganden. Emellertid bör subsidiaritetsprincipen utgöra en principiell grund när ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå prövas. Det finns ett demokratiskt värde i att beslutsfattandet sker så nära medborgarna som möjligt.

Ett accepterande av mångfald och variation på den regionala nivån och en fortsatt decentralisering av ansvar och befogenheter innebär inte att staten abdikerar. Det övergripande ansvaret för att de mål som anges i den nationella politiken genomförs i landets alla delar vilar även fortsättningsvis på staten. I detta inbegrips att garantera en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden för medborgarna i hela landet, bland annat med avseende på utbildning och samhällsservice. Denna uppgift för staten är naturligtvis mycket viktig, men också mer komplicerad, i en decentraliserad och komplex samhällsstruktur. I denna situation har vissa styrintstrument, som tillsyn, uppföljning och utvärdering, blivit viktigare för att staten skall kunna leva upp till sitt ansvar. En mer principiell diskussion om dessa instrument följer i avsnitt 6.3.3.

⁶ Försöken på Gotland har inte medfört att något nytt organ har behövt tillskapas, eftersom kommunen här utgör självstyrelseorgan. Gotlands särprägel som försökslän gör också att det kan vara svårt att överföra erfarenheterna från försöken där till andra län. Försökslänerna skiljer sig också på andra sätt än genom direkt respektive indirekt representation. De olika förutsättningarna för den regionala självstyrelsen berörs dock inte i detta avsnitt; vi hänvisar istället till redovisningen i kapitel 3.

6.3.3 Statens kontrollerande roll på regional nivå

Inledning

Kontrollverksamheten är ett viktigt instrument för staten att effektivt genomdriva fattade beslut, dvs. att utöva sin makt. I ett demokratiskt samhälle utgör kontrollen också ett redskap för att säkra respekten för folkviljan, genom att förhindra brott mot de lagar som folkets valda representanter har beslutat. Vidare bidrar kontrollen till att stärka rätts-säkerheten i samhället. Genom kontroll kan staten förhindra att grupper och enskilda särbehandlas på ett sätt som strider mot lagen.

I en demokrati kan den statliga kontrollapparaten inte vara allt för stor. Om statens kontroll av de medborgare som utgör grunden för statens legitimitet blir för omfattande riskerar denna legitimitet att gå för-lorad. I det svenska samhället, där den politiska kulturen sedan länge har präglats av en låg konfliktnivå och där tillit och hederlighet inte sällan tas för givet, har den statliga kontrollverksamheten uppfattats som en visserligen nödvändig, men inte särskilt högt prioriterad verk-samhet (RRV 1996:10). I Förvaltningspolitiska kommissionens betänk-ande beskrivs också den svenska kontrollmakten som svag i ett inter-nationellt perspektiv (SOU 1997:57, s.96). En viss omsvängning tycks dock ha skett under senare år. Olika "affärer" inom den offentliga sek-torn, liksom avslöjanden om "fusk" på medborgarnivå när det gäller olika bidrag och förmåner, torde ha bidragit till denna omsvängning.

När den statliga kontrollmakten diskuteras kan det vara klagörande att göra en distinktion mellan förvaltnings- och samhällskontroll. Den förstnämnda typen av kontroll riktar sig primärt mot myndigheterna, med syftet att kontrollera att de utför sina uppgifter på ett korrekt och effektivt sätt. Här är regeringens och riksdagens revisionsorgan centrala instrument. Samhällskontrollen syftar på den kontroll som myndigheter utför och som är riktad mot det omgivande samhället, exempelvis mot kommuner och enskilda (SOU 1997:57, s.95). Det är huvudsakligen den sistnämnda typen av kontroll som diskuteras i den fortsatta fram-ställningen. I fokus står fyra viktiga instrument för den statliga makt-utövningen på regional nivå – tillsyn, uppföljning, utvärdering samt överklagningsinstrumentet.

Kontroll i ett decentraliserat och internationaliserat samhälle

Decentraliseringen har inneburit att förutsättningarna för statens styr-ning av kommuner och landsting har förändrats. De kommunala själv-

styrelseorganen har successivt tagit över ansvaret för uppgifter som tidigare varit statliga. Även om bilden inte är entydig har utvecklingen gått mot att kommuner och landsting har fått ökad frihet att bestämma över organisation, regeltillämpning och användning av ekonomiska resurser. Regeringen har övergått från en direkt till en mer indirekt styrning. En detaljerad reglering har allt oftare kommit att ersättas med mer övergripande målformuleringar i kombination med olika system för efterkontroll (Petersson, 1996, s.49 ff). Den förändrade styrningen innebär att kraven på statsmakternas kontrollinstrument ökar. Utan en fungerande kontroll riskerar, som bland annat Förvaltningspolitiska kommissionen framhåller, riksdagens och regeringens styrförmåga att urholkas (SOU 1997:57, s.95).

Vidare har internationaliseringen bidragit till att vidga och göra statens kontrollverksamhet mer komplex, bland annat som en följd av den ökade mängden övernationella regler och hanteringen av EU-medel, men också genom ett ökat inslag av domstolsprövning.

Decentraliseringen illustrerar en central demokratisk frågeställning: finns det en konflikt mellan kraven på rättssäkerhet, dvs. likabehandling, objektivitet och förutsebarhet, och kommunal självstyrelse, där anpassning till de lokala och regionala förutsättningarna utgör ett centralt värde? Uppenbarligen finns här en risk för godtycke när självstyrelseorganens tjänstemän istället för att följa centralt bestämda detaljregler skall ta hänsyn till speciella förutsättningar i det enskilda fallet (Petersson, 1996, s.50).

Det är en inte alldeles lätt eller självklar balansgång som staten har att gå för att bevaka rättssäkerheten, men också garantera en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i landets alla delar, utan att detta på ett otillbörligt sätt inkräktar på den kommunala självstyrelsen. Några generella regler för hur denna balansgång skall hanteras bör inte uppställas. Utgångspunkten måste vara vilka variationer i genomförandet som är förenliga med de av statsmakterna uppställda nationella målen (SOU 1995:27, s.185, jfr SOU 1998:105, s.151). Detta innebär i praktiken en anpassning till samhällsutvecklingen och till förhållandena inom de olika sakområdena.

Det bör understrykas att den statliga kontrollen av den kommunala verksamheten inte kan hanteras på samma sätt som förvaltningskontrollen. Som Statskontoret konstaterar i en rapport till kommittén måste denna kontroll ta avstamp i en respekt för att kommuner är styrda av folkvalda församlingar och att de inte kan ses som tjänsteleverantörer till den centrala statliga nivån (Statskontoret 1998:8, s.38).

Det finns också anledning att uppmärksamma riksdagens och regeringens roll som mottagare av den information som inhämtas genom

kontrollverksamheten. Regionberedningen (SOU 1995:27) anser att sektoriseringen är ett lika stort problem här som när det gäller genomförandet av de politiska besluten. Följaktligen menar man att behovet av samordning på central nivå också är lika stort. En sammanvägning av de utvärderingar, uppföljningar m.m. som görs på regional nivå bör ske någonstans och lämpligen bör det vara i Regeringskansliet, enligt Regionberedningen.

Riksdagens svaga ställning när det gäller förvaltningskontrollen har också uppmärksammats av flera iakttagare. Enligt exempelvis Förvaltningspolitiska kommissionen utgör detta ett av huvudproblemen i den statliga kontrollverksamheten. Ett rimligt krav är att återrapporteringen av resultaten av kontrollverksamheten till den lagstiftande makten förbättras. En systematisk och tydlig återrapportering tycks särskilt angelägen när det gäller kontrollen av den kommunala verksamheten, där sanktionsmöjligheter oftast saknas.

Vissa övergripande frågor om den statliga tillsynen

Tillsyn handlar om att kontrollera att lagar och förordningar respekteras och efterlevs. Tillsynsverksamheten befinner sig i slutet av verkställighetskedjan och kan därmed betraktas som något av regleringens grundbult. Genom tillsyn går det att få en uppfattning om regleringens faktiska genomslag (RRV 1996:10). Tillsynen skall göra det svårare att bryta mot demokratiskt fattade beslut.

I det demokratiska samhället syftar tillsynsverksamheten ytterst till att stärka rättssäkerheten, effektiviteten och legitimiteten för det politiska systemet. Den skall bland annat bidra till att upprätthålla likheten inför lagen.

Renodling har utgjort en övergripande strategi för de senaste decenniernas förvaltningspolitiska reformarbete. Senast i den förvaltningspolitiska propositionen understryker regeringen att renodlingen av den statliga verksamheten skall fortsätta (prop. 1997/98:136, s.16). Konkret har renodling bland annat stått för åtgärder som avreglering, bolagisering, decentralisering och privatisering av offentlig verksamhet (RRV, 1996:10). Renodlingen har bidragit till att förändra statens roll i förhållande till andra samhälleliga aktörer; till förvaltning, kommuner, näringsliv och enskilda medborgare.

Renodlingen av statens roll får med nödvändighet konsekvenser för tillsynsverksamheten. Tillsynens relativa betydelse kan förväntas öka när statens åtaganden i egen regi omprövas inom olika politikområden. Kraven växer därmed på en väl fungerande och effektiv tillsyn från statsmakternas sida.

Tillsyn utgör ett flitigt använt, men oklart definierat begrepp. Svenska Kommunförbundet finner att termen tillsyn, med böjningsformer och sammansättningar, förekommer 2552 gånger i de författningar som fanns redovisade i SFS den 1 juli 1994. Tillsyn omnämns vid samma tidpunkt i mer än 500 lagar (Ds 1998:50, s.47).⁷

Det saknas en enhetlig definition av tillsynsbegreppet. Vissa minimikrav på vad som kan betecknas som tillsynsverksamhet går emellertid att urskilja. Ett sådant är att tillsyn sker på riksdagens och regeringens uppdrag och gäller kontroll av verksamhet som regleras i, eller sker med stöd av, lag eller förordning. Tillsyn kan därmed inte utövas av vanliga medborgare eller av massmedia.

I den praktiska tillämpningen har tillsynen sedan lång tid utvecklats i riktning mot mer av uppföljning, rådgivning och stöd. Detta kan delvis ses som en följd av decentraliseringspolitiken. Den statliga tillsynsverksamheten måste visserligen alltid ta sin utgångspunkt i statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande, men den måste också bedrivas med respekt för den kommunala självstyrelsen.

Tillsynen över den kommunala nivån illustrerar vissa grundläggande frågor i relationen mellan statlig makt och lokal och regional självstyrelse. När ansvar och befogenheter genom renodlingen av den statliga verksamheten har decentraliserats till den kommunala nivån har betydelsen av en effektiv statlig tillsyn blivit relativt sett viktigare. Statens övergripande ansvar för att målen i den nationella politiken uppnås i landets alla delar och för att alla medborgare, oavsett var de är bosatta, skall ges likvärdiga förutsättningar har inte blivit mindre på grund av decentraliseringarna.

En inte oväsentlig komponent i tillsynsverksamheten utgörs av möjligheten för tillsynsutövaren att tillgripa sanktioner. När det gäller kommunal verksamhet är den möjligheten mycket begränsad; för renodlat kommunal verksamhet, exempelvis socialtjänstområdet, saknas helt sanktionsmöjligheter kopplade till tillsynen. Här har maktodelningsprincipen och den kommunala självstyrelsen ansetts vara överordnade det eventuella behovet från statens sida att kunna tillgripa sanktioner för att kunna upprätthålla efterlevnaden av lagar och förordningar. I förhållande till den kommunala nivån blir därför den rådgivande och stödjande delen av tillsynsverksamheten särskilt viktig. Tillsynen av

⁷ I EU:s regelverk används dock inte begreppet tillsyn. Istället används där begrepp som "kontroll", "granskning" "rapportering" och "övervakning" (Ds 1998:50, s. 52).

kommunerna sker i dag i stor utsträckning i en dialog, där kunskapsutbytet är ömsesidigt.

Det har emellertid påpekats att dialogen och samspelet mellan kommuner och stat ibland kan få karaktären av förhandlingar, där det kan finnas risk för att enskilda medborgares rättigheter och intressen kompromissas bort (SOU 1998:105, s.152).

Den stora volymen rådgivning och stöd inom tillsynsverksamheten har också uppmärksammats. Det finns en fara, har det hävdats, att jävlika situationer kan uppstå eftersom den statliga myndighet, den kommun eller det enskilda tillsynsobjekt som tar emot handledning eller råd senare kan bli föremål för tillsyn av den överordnade myndighet som givit handledningen eller råden. Ett sätt att hantera denna situation är att göra en tydlig organisatorisk åtskillnad mellan tillsyn och rådgivning och stöd. Bland annat Avregleringsutredningen framhåller detta som en möjlig väg (SOU 1998:105, s.152 f). I ett aktuellt betänkande från Tunnelkommissionen (SOU 1998:137) framhålls vikten av att tillsynsmyndighetens myndighetsutövande roll görs tydligare och att den hålls i sär från rådgivning och stöd.

En liknande problematik finns i relationen mellan tillståndshantering och tillsyn. Om tillståndsprövning och tillsyn återfinns inom samma organisation kan det finnas en risk att problem uppstår om tillstånd har givits för en verksamhet som sedan kritiserar utifrån tillsynsuppgiften (Statskontoret 1998:19, s.106). Bland annat Miljöbalksutredningen uppmärksammade detta problem och menade att tillståndsprövning och tillsyn inte bör ligga hos samma myndighet (SOU 1996:103, s.484 ff). Regeringen delade denna åsikt (prop.1997/98:145). Från och med 1 januari 1999 inrättas därför vid varje länsstyrelse en särskild miljöprövningsdelegation, fristående från länsstyrelsens ledning och med uppgift att bland annat hantera tillståndsärenden.

Den statliga tillsynen har uppmärksammats i ett flertal utvärderingar och kommittébetänkanden under senare år. I dessa utredningar redovisas ett antal grundläggande problem i tillsynsverksamheten. Bland annat är, som vi redan nämnt, tillsynsbegreppet oklart till sin innebörd. Vidare varierar tillsynens inriktning och innehåll kraftigt mellan olika sakområden och mellan de myndigheter som utövar tillsyn. Vissa utredningar finner det också svårt att se ett samband mellan den vikt som en viss reglering tillmätts och den tillsyn av regelefterlevnaden som bedrivs. Ofta beskrivs tillsynen som påfallande svag. Överhuvudtaget framstår grunderna för dess dimensionering som oklara. Regleringen av den statliga tillsynen beskrivs också som omfattande, splittrad, svåröverskådlig och svårtillgänglig (Statskontoret 1998:8, s.21).

Avregleringsutredningen framhåller särskilt att tillsyn inte kan analyseras avskilt från regleringen. Inför beslut om införandet av nya regler måste också vägas in frågan om den nya regelns konsekvenser för tillsynen inom området. Utredningen påpekar att införandet av nya regler inom ett område där inte ens tidigare regler efterlevs, inte bara är orealistiskt utan i många fall också rent destruktivt. Det är därför viktigt att en diskussion om tillsyn även innefattar "en analys och prövning av den reglering och de ambitioner som finns inom området samt storleken på de resurser som kan avsättas för den totala verksamheten" (SOU 1998:105, s.152).

Regeringen planerar mot bakgrund av de problem med den statliga tillsynsverksamheten som olika utredningar uppmärksammat, att genomföra en översyn av den statliga tillsynen med fokus på ett antal generella och övergripande frågor. I översynen skall en tydligare definition av tillsynsbegreppet övervägas. Vidare fokuseras bland annat regleringen av tillsynsuppgifterna, möjligheterna till verkningsfulla sanktioner samt hur regeringens och riksdagens behov av uppföljning av tillsynen skall tillgodoses (prop. 1997/98:136, s.46).

Länsstyrelsens roll i tillsynsverksamheten

Länsstyrelsen har tillsynsansvar enligt en stor mängd författningar. Inte sällan gäller tillsynen sådan verksamhet som länsstyrelsen redan tidigare har meddelat tillstånd för. I övrigt riktar sig tillsynen i stor utsträckning mot den del av den kommunala verksamheten som är reglerad utanför kommunallagen (SOU 1995:27, s.408). Som framgår av diskussionen i föregående avsnitt är tillsynen över kommunerna numera i första hand inriktad på råd och stöd.

När det gäller länsstyrelsernas tillsyn över kommunal verksamhet beräknar Statskontoret att ungefär 60 procent av resursinsatsen ägnas åt tillsyn över socialtjänst; 30 procent ägnas åt tillsyn över miljö, hälso- skydd, räddningstjänst och civil beredskap. Inom övriga områden är det frågan om marginella resursinsatser. Det finns dock stora variationer mellan länen, både när det gäller den totala resursinsatsen och fördelningen mellan tillsynsområdena.

Enligt den beräkning som Statskontoret gör tar tillsynsverksamheten i genomsnitt mellan 6 till 8 procent av länsstyrelsens resurser i anspråk, varav tillsynen av den kommunala verksamheten utgör den största delen. Det är svårt att enbart utifrån dessa procentandelar bedöma huruvida detta är en tillräcklig resursinsats. Av den senaste årsredovisningen framgår dock att flera länsstyrelser anser att insatsen är otillfredsställande låg och att ingen aktiv tillsyn bedrivs inom vissa områden. Bris-

terna beror troligen, enligt Statskontoret, på besparingskraven som har påverkat all initiativverksamhet i länsstyrelsen. I besparingstider tycks den egeninitierade tillsynen ha använts som buffert i arbetet. Det finns dock stora skillnader mellan länen vad gäller ambitionsnivån i tillsynsverksamheten.

I 1999 års budgetproposition understryker regeringen att den ser allvarligt på att länsstyrelserna inte prioriterar tillsynsverksamheten. I propositionen redovisas också en förstärkning av resurserna till miljö-tillsyn samt tillsyn över vården av äldre och funktionshindrade.

När den statliga tillsynen på regional och lokal nivå diskuteras görs inte sällan – implicit eller explicit – avvägningar mellan en sektoriserad och en samordnad statlig tillsynsverksamhet. Den samordnade tillsynsorganisationen utgörs då av länsstyrelsen.

Om relationen mellan sektorisering och samordning när det gäller den statliga tillsynen kan följande anföras. De rena samordningsvinsterna av att samordna den statliga tillsynen till länsstyrelsen är begränsade och ofta av administrativ karaktär. Olika tillsynsuppgifter låter sig inte så enkelt samordnas (Statskontoret 1998:19, s.104). Tillsynen är starkt bunden till den lagstiftning den utgår ifrån och förutsätter olika kompetens hos den som utövar tillsynen. Detta gör att det är svårt att se några större synergieffekter av att samordna olika tillsynsuppgifter i en organisation. Tvärtom innebär en sådan samordning till viss del en uttunning av den sakkunskap och auktoritet som sektorsmyndigheterna står för, eftersom de tillsynsuppgifter som förs över skall konkurrera om resurser och uppmärksamhet med allt annat som finns inom länsstyrelsen (SOU 1995:27, s.366 f).

Som Regionutredningen påpekar i sitt betänkande (SOU 1992:63) följer rent logiskt av en överflyttning av utvecklingsuppgifter och sektorssamordnad planering till regionala självstyrelseorgan, att det ter sig olämpligt med ytterligare en samordningsinstans utöver självstyrelseorganet på regional nivå. Tvärtom blir det i detta läge viktigare att markera sektorsintressenas plats i systemet. Den statliga kontrollverksamheten bör då genomföras med kvalificerad och specialiserad kompetens (SOU 1992:63, s.130 f).

Regionutredningen konstaterar likväl att det finns argument som talar för en samordning av den statliga tillsynen till länsstyrelsen. Viktigast av dessa argument är kommunernas behov av att möta en stat som inte uppträder splittrat. Utredningens sammanvägda slutsats blev därför att betona sektorsintresset inom "en praktiskt samordnad ram" (SOU 1992:63, s.131). Konkret innebär det ett förord för gemensam ledning och samordnat kansli för den statliga tillsynen av kommuner och regioner.

Uppföljning och utvärdering

Regeringen understryker vikten av att det finns en sammanhållen och kompetent statlig organisation på den regionala nivån, som bland annat kan svara för uppföljning och utvärdering av statsmakternas beslut. Utgångspunkten för en sådan uppföljning och utvärdering är att staten måste bevaka att målen för den nationella politiken genomförs i landets alla delar (prop.1996/97:36, s.33). I praktiken är det således i första hand mot de nationella målen som länsstyrelsernas uppföljning och utvärdering bör ske.

I likhet med vad som görs i detta avsnitt brukar uppföljning och utvärdering ofta diskuteras i ett sammanhang. Det bör dock påpekas att begreppen inte är identiska. Något förenklat kan uppföljning definieras som att fortlöpande följa ett förlopp genom att samla in, sammanställa och presentera information. Uppföljningen kan visserligen ge underlag för bedömningar av vilket genomslag olika insatser har fått, hur mål uppfylls etc., men någon kausalanalys förekommer normalt inte i uppföljning. Begreppet är dock inte alldeles entydigt och det kan förekomma mer kvalificerade former av uppföljning, som snarast kan betecknas som en form av utvärdering (Vedung, 1997, s.273 ff).

En utvärdering skiljer sig från en vanlig uppföljning genom att den har en mer analytisk ansats. Utvärdering innebär en fördjupad bedömning i efterhand av offentliga insatser och deras konsekvenser.

När det gäller förhållandet mellan tillsyn och uppföljning/utvärdering ses dessa kontrollinstrument ibland som "kommunicerande kär!"; en ökad aktivitet när det gäller uppföljning och utvärdering anses i nästa led kunna minska behovet av tillsyn (RRV 1997:47, s.202 f). Det är möjligt att så är fallet i något längre perspektiv. Den form av tillsyn som ibland brukar benämnas systemtillsyn, och som avser förhållanden och processer inom större områden, liknar också mycket en uppföljnings- eller utvärderingsverksamhet. Vi vill emellertid peka på att det finns en viktig och ibland förbisedd skillnad när det gäller utgångspunkterna för tillsyn respektive uppföljning/utvärdering av kommunal verksamhet.

Tillsyn utgår i normalfallet från bestämmelser som har stöd i lag. Inom statsförvaltningen tillämpas emellertid sedan cirka tio år tillbaka en mål- och resultatorienterad styrning. Denna styrmodell innebär bland annat att regeringen i regleringsbrev fastlägger mål och krav för myndigheters verksamhet. Budgetmålen i regleringsbreven överensstämmer inte alltid med de lagstadgade krav som styr tillsynen. Detta innebär att tillsyn över kommunal verksamhet inte primärt kan utgå från de mål och krav som uppställs i regleringsbreven. Detta kan där-

emot en uppföljning eller utvärdering. Häri ligger en inte oväsentlig skillnad mellan tillsyn och uppföljning/utvärdering, vilken också motiverar att dessa kontrollinstrument hålls i sär (Statskontoret 1998:8, s.39 f).

Överklagningsinstrumentet

Rätten att överklaga förvaltningsbeslut utgör en central rättssäkerhetsgaranti för den enskilde medborgaren. I Sverige utgör överklaganden den viktigaste vägen att söka rättelse för den som anser sig felaktigt behandlad av en myndighet (Petersson, 1996, s.56).

Utvecklingen sett i ett något längre tidsperspektiv har inneburit att den interna kontrollen i förvaltningen genom den s.k. förvaltningsbevärsprövningen inom myndighetshierarkin och i sista hand hos regeringen efterhand har kompletterats med, och i stor utsträckning ersatts av, en domstolskontroll genom de allmänna förvaltningsdomstolarna – länsrätterna, kammarrätterna och Regeringsrätten. Allt fler överklagningsärenden av kommunala beslut sker direkt till domstol, utan att dessförinnan överklagas till länsstyrelsen. Delvis kan denna utveckling ses som en följd av Sveriges internationella åtaganden när det gäller rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter (SOU 1997:57, s.110). Genom införlivandet av Europakonventionen i svensk lag och genom anslutningen till EU har Sverige förbundit sig att i ökad utsträckning ställa domstolsprövning till medborgarnas förfogande.

Det bör noteras att fr.o.m. den 1 juli 1998 har i förvaltningslagen (SFS 1998:386) införts en ny huvudregel om att beslut hos förvaltningsmyndighet får överklagas hos allmän domstol, om något annat inte särskilt föreskrivs. Den tidigare huvudregeln innebar att statliga myndigheters beslut i avsaknad av bestämmelser om överklaganden fick överklagas hos närmast högre myndighet och i sista hand hos regeringen. Den nya regeln om överklaganden syftar inte primärt till att flytta överprövningen till en annan instans än den som nu gör överprövningen. Ändringen har beskrivits som närmast av författningsteknisk karaktär; en lagreglering av en huvudregel om domstolsprövning som i praktiken redan gäller.

Även om den nya huvudregeln om domstolsprövning av förvaltningsbeslut således inte påverkar de författningar – ett 80-tal – som i dag anger länsförvaltningen som överklagningsinstans kan en författningsändring i förlängningen innebära förändringar i instansordningen, vilka också påverkar länsstyrelsen. I en underlagsrapport till kommittén konstateras att frågan om instansordningen kommer att aktualiseras varje gång en ändring görs i systemet (Björkman, 1998, s.3). I Fri- och

rättighetskommitténs betänkande anges också att huvudprincipen om domstolsprövning bör vara vägledande när nya regler om överklagande av förvaltningsbeslut utformas (SOU 1994:117, s.18).

Vidare bereds inom Justitiedepartementet ett förslag (Ds 1998:42) enligt vilket en myndighet skall vara skyldig att ompröva ett beslut som den har meddelat som första instans, om detta begärs av en enskild som berörs av beslutet. Enligt förslaget får beslutet inte överklagas hos allmän förvaltningsdomstol innan det har omprövats. Genomförs ett sådant förslag kan antalet överklaganden till länsstyrelsen förmodas ytterligare minska, menar Statskontoret i sin rapport till kommittén (Statskontoret 1998:19, s.108).

Sedan en tid förs en diskussion huruvida länsstyrelserna även fortsättningsvis skall fungera som överklagningsinstans för kommunala och lokala statliga myndigheters beslut. Åtskilliga argument har anförts såväl för som emot länsstyrelserna som överklagningsinstans.

Argumenten *för* att länsstyrelsen även fortsättningsvis skall utgöra överklagningsinstans är oftast kopplade till effektiviteten i handläggningen och till sakkompetensen. Överklagningsförfarandet i länsstyrelsen anses vara förhållandevis snabbt och billigt, medan en domstolsprövning är en långsammare och dyrbarare handläggningsform. Länsstyrelsens handläggning av överklagningsärenden har också beskrivits som mer flexibel och smidig i jämförelse med domstolarna.

Vidare framhåller regeringen att ärendena redan på ett tidigt stadium får en allsidig saklig och rättslig belysning när länsstyrelsen är första instans i överklagningsärenden (prop. 1996/97:36, s.64).

Ett argument mot att föra över resterande överklagningsärenden till förvaltningsdomstolarna är att dessa inte skall göra lämplighetsbedömningar, vilket det inte sällan blir fråga om. Förvaltningsdomstolarnas prövning bör begränsas till laglighetsprövning.

De viktigaste argumenten *mot* att behålla länsstyrelsen som överklagningsinstans är av rättssäkerhetskaraktär. Bland annat har det anförts att den processordning som tillämpas i en förvaltningsdomstol har klara rättssäkerhetsmässiga fördelar i jämförelse med vad som gäller för myndigheter. Till detta bidrar bland annat reglerna om muntlig förhandling, liksom det ökade förtroende för handläggningen som de i demokratisk ordning valda nämndemännen bidrar till genom sitt regelbundna deltagande i länsrättens avgörande (SOU 1995:27, s.415).

Vidare har det påpekats att länsstyrelsens dubbla roll som besvär- och tillsynsmyndighet i vissa fall kan innebära problem ur rättssäkerhetssynpunkt; det finns risk att jävssituationer uppstår. Det bör noteras att i samband med förvaltningsrättsreformen 1971 underströk ansvarig departementschef att en av fördelarna med besvärspövning i förvalt-

ningsdomstolar är att dessa, i likhet med andra domstolar, ”intar en fristående ställning i förhållande till samhällsapparaten i övrigt” (prop. 1971:30, del 2, s. 72). Med andra ord minskar därmed risken för att det skall uppstå tvivel om att ärendehandläggningen sker på ett opartiskt sätt.

Ett ytterligare argument för att överflytta överklagningsärendena till domstol är att man därigenom kan minska antalet överklagningsinstanser och därmed få en enklare och enhetligare instansordning.

Det har också varnats för att det i längden kan vara svårt att upprätthålla den nödvändiga juridiska kompetensen inom den statliga regionala förvaltningsorganisationen. Detta oavsett om fler överklagningsärenden överförs till förvaltningsdomstolarna. Orsaken är att den regionala förvaltningsorganisationen genom 1971 års förvaltningsrättsreform har kommit att stå vid sidan av den utbildnings- och karriärväg som går via förvaltningsdomstolarna (JO:s remissvar på Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande, SOU 1997:57).⁸

Något tillspetsat kan diskussionen huruvida länsstyrelserna skall ha kvar överklagningsinstrumentet sammanfattningsvis beskrivas som en avvägning mellan vad som är ekonomiskt mest fördelaktigt och smidigast för stat och kommun och vad som ger den enskilde medborgaren den bästa garantin för en opartisk och allmänt rättssäker prövning i den händelse hon eller han anser sig felaktigt behandlad av kommun eller stat.

6.4 Organiseringen av den statliga regionala verksamheten

6.4.1 Regionala strukturer

Som framgår av kapitel 2 har den regionala samhällsorganisationen varit föremål för ett omfattande utredningsarbete under efterkrigstiden. Från 1960-talet kan man urskilja två huvudlinjer i synen på den offent-

⁸ Förvaltningsrättsreformen innebar initialt även att tillgången på kompetent juristpersonal till följd av förvaltningsdomstolarnas rekryteringsbehov minskade påtagligt. Tilläggas kan att Statskontoret finner att i dagsläget är tillgången på juridisk kompetens i länsstyrelsen god (Statskontoret, PM 4, 1998, s. 32).

liga regionala förvaltningens organisation. De båda linjerna brukar ofta betecknas som länsdemokrati- respektive länsförvaltningslinjen.

Efterhand som den statliga länsförvaltningen har fått ansvar för allt fler politiskt intressanta frågor, t.ex. regional planering, lokalisering och fördelning, har kraven på en kommunalisering av länsförvaltningen blivit starkare. Utvecklingen har sett i ett längre perspektiv gått i länsdemokratisk riktning, även om inte vissa länsdemokratiföreträdares förhoppningar om en fullständig kommunalisering av den statliga länsförvaltningen har genomförts. Ett starkare inflytande för den regionala politiska nivån över de frågor som anses viktiga för länets utveckling utgör utgångspunkten för den fortsatta diskussionen i avsnitt 6.4.

I kapitel 6 beskrivs bland annat dagens samhälle med hjälp av termer som mångfald, variation, komplexitet och flexibilitet. Det finns naturligtvis en risk att detta blir tomma etiketter, som egentligen inte säger så mycket om en allmänt svårgripbar samhällsutveckling. Den aktuella utvecklingen på regional nivå utgör emellertid ett konkret exempel på denna mångfasetterade verklighet. Den enhetliga svenska förvaltningsmodellen, där kommuner, landsting och statliga länsorgan i princip skall ha samma regelverk över hela landet, existerar de facto inte längre. I dag går det att urskilja åtminstone fem olika, mer eller mindre välutvecklade, regionala ordningar (Gidlund, 1998, s.25):

1. Status quo
2. Län med informella samarbetssträvanden
3. Län med institutionaliserade regionala nätverk
4. Regionförbund (inom försöksverksamheten)
5. Regionfullmäktige (inom försöksverksamheten).

Som Janerik Gidlund påpekar finns det inget som talar för att denna mångfald inom den närmaste framtiden kommer att ersättas av enhetlighet.

En utveckling i riktning mot mångfald och variation är emellertid inte problemfri. I EIPA:s studie framhålls som den mest framträdande enskilda iakttagelsen, det stora antalet strukturer som finns på regional nivå (se kap.5). Där avses i första hand institutioner inom en region, inte på variationer mellan regioner. EIPA finner att det finns en tendens att nya strukturer skapas utan att gamla tas bort.

Den ökade mångfalden på den enskilda regionala arenan kan utgöra ett demokratiskt problem. Ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det skall vara överskådligt så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, att kunna påverka processen samt att utkräva ansvar av de valda representanterna. Om det regionala sty-

relseskicket blir svårbegripligt och svårgenomträngligt för den enskilde medborgaren försvagas också den regionala demokratin.

Det regionala överskott som EIPA-rapporten beskriver kan ha många orsaker, varav åtskilliga torde vara länderspecifika. Generellt gäller emellertid att institutionella arrangemang och organisationer har en stark motståndskraft mot mer djupgående förändringar. Det leder för långt att i detta sammanhang närmare gå in på skälen till detta, men det är väl känt att det alltid finns såväl enskilda aktörer som grupper av aktörer, som har intresse av att bevara en viss institution eller organisation.

När det gäller det regionala strukturella "överskottet" kan det också finnas anledning att uppmärksamma huruvida detta är en följd av att det på den regionala nivån är två principer för organiseringen som möts, de som ovan har beskrivits som länsdemokrati- respektive länsförvaltningslinjen. Försöken att lösa kompetensfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan på regional nivå tenderar att leda till en ökning av antalet offentliga organisationer, eftersom det inte sker något val mellan den ena eller andra linjen. När samhällsstrukturen blir allt mer komplex leder detta inte sällan till mer komplicerade organisatoriska lösningar inom samma regionala territorium.

Som diskuteras i en rapport till kommittén – *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen* – är det emellertid inte självklart att den statliga regionala organisationens och det regionala självstyrelseorganets territoriella gränser behöver sammanfalla. I rapporten redovisas två grundläggande perspektiv på den regionala samhällsorganisationen. I det ena, det funktionella, betraktas regionen som ett medel. Här ligger fokus på uppgiftens natur. I det andra utgör regionen ett mål i sig; en svårföränderlig och stabil företeelse. Länsstyrelserna är som administrativa organ huvudsakligen ett medel för staten att förverkliga vissa mål. I kraft av sin långa historiska varaktighet och genom att de också har kommit att spela en politisk roll i länens utveckling har emellertid länsstyrelserna inte sällan kommit att ses som identiska med länen, och därmed uppfattats som mål i sig.

I den utsträckning som administrativa regioner har konstruerats för att utöva politiskt-demokratiska funktioner är de fast rotade i territorier. Landsting och kommuner är exempel på politiska konstruktioner med basen i territorier. Funktionella regioner däremot förändras genom den ekonomiska och tekniska utvecklingen i ett allt snabbare tempo. Under senare år har ambitionen från politiskt håll att anpassa de administrativa politiska regionerna till de funktionella ökat. Länsammanslagningar är det tydligaste exemplet på detta. Inte sällan finns i bakgrunden tankar

på att man genom stordriftsfördelar bättre skall kunna hantera en pressad ekonomisk situation.

Tillskapandet av regionala självstyrelseorgan öppnar för en alternativ strategi, enligt underlagsrapporten. Där självstyrelseorgan etableras som politiska aktörer på den regionala nivån tonas länsstyrelsens politiska (i vid bemärkelse) roll ned. Den statliga regionala förvaltningen kan då lättare överlåta den nödvändiga territoriella kopplingen på självstyrelseorganet. Det blir därmed möjligt att utifrån ett principiellt synsätt argumentera för att även den statliga regionala förvaltningen kan organiseras utifrån mer funktionella principer.

Detta synsätt öppnar för en större variation. Det är exempelvis inte självklart att de nuvarande länen utgör den lämpligaste indelningsgrunden för den statliga regionala organisationen. Inte heller är det givet att den statliga regionala organisationen skall se likadan ut i hela landet. De verksamheter som ingår i en samordnad regional statsförvaltning skulle kunna variera mellan de olika regionerna.

6.4.2 Den statliga samordningsrollen – en principiell diskussion

Om *samordning* i en vanlig ordbok kan man läsa att ordet betyder att ”anpassa två eller flera saker till varandra”. I gängse språkbruk tycks samordning förutsätta en aktivt handlande aktör; någon som ”anpassar sakerna” till varandra. En sådan tolkning av samordningsbegreppet ligger också i linje med hur Statskontoret definierar begreppet. Enligt Statskontoret står samordning⁹ närmast för ”att koordinera olika verksamheter för ett gemensamt syfte”. Den samordnande parten har att samordna ”andras verksamheter” (Statskontoret, PM 5, 1998, s.7).¹⁰ Det är också denna aktiva samordningsroll som kommit att bli ett kännetecken för den moderna länsstyrelsen.

⁹ Många snarlika begrepp figurerar i detta sammanhang. *Samråd* är ett sådant begrepp som bl.a. återfinns i länsstyrelseinstruktionen och som närmast står för de kontakter och diskussioner som skall förekomma före ett visst beslut. Andra vanliga begrepp som *samverka*, *samarbeta* och *samspela* har alla ungefär samma betydelse: att arbeta tillsammans med andra för att nå ett gemensamt mål (Statskontoret, PM 5, 1998, s.7).

¹⁰ Samordning definieras också ofta negativt, som ”politiska aktiviteter som syftar till att förhindra att beslut i olika sfärer motverkar varandra” (Johansson, 1995, s.75).

Samordning betraktas ofta som ett relativt okontroversiellt tekniskt-administrativt instrument för att åstadkomma en effektivare statlig styrning av en decentraliserad verksamhet. En sådan samordning förutsätter emellertid tydliga, väl avgränsade mål, som inte heller står i motsättning till varandra. Verkligheten ser dock sällan ut på det viset. Mål tenderar ofta att vara otydliga och också stå i motsättning till andra mål. Detta är oftast inte någon tillfällighet utan grundar sig ytterst i politiska intressemotsättningar. I samordning ryms således inte enbart konsensus, utan också konflikt (Larsson, 1986, s.28 f). Samordning handlar i praktiken mycket om prioriteringskonflikter, politikutformning och agendasättning.

Tidigare i kapitlet har två dominerande utvecklingstendenser under de senaste decennierna – decentralisering och internationalisering – beskrivits. För båda dessa gäller att de också har konsekvenser för samordningen, både för behovet av samordning och för karaktären på denna samordning.

Samordning i en decentraliserad och internationaliserad värld

Genom den omfattande decentraliseringen av uppgifter, befogenheter och ansvar till företrädesvis kommuner, men också till statliga regionala myndigheter och i viss utsträckning till landsting, har regeringen förändrat förutsättningarna för styrningen. Parallellt har också de facto en ny modell för denna styrning introducerats. Där regeringen tidigare styrde genom detaljerade regler och anslagsvillkor tillämpas numera en styrning baserad på ramar, övergripande mål samt uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat. Det finns inget skäl till att i detta sammanhang i detalj diskutera innebörden av den förändrade styrningen. Däremot finns det anledning att påtala de konsekvenser för samordningen som decentraliseringen i detta avseende medför.

I en utvecklad välfärdsstat som den svenska, där den offentliga sektorn är engagerad i en stor mängd olika verksamheter, tenderar också komplexiteten i den offentliga verksamheten att tillta. Ett sätt att hantera denna komplexa styrsituation har från statsmakternas sida varit att decentralisera uppgifter, för att på så sätt bland annat avlasta den centrala nivån och skapa utrymme för ett mer strategiskt, långsiktigt politikskapande. Komplexiteten minskar emellertid inte genom decentraliseringen, snarare tvärtom. I en komplex offentlig verksamhet tenderar också kraven på en förstärkt och utökad samordning att växa. Detta förhållande har också uppmärksamats av regeringen, som konstaterar att ”uppgiften att stå för avvägningen mellan olika samhällssektorer har

ökat i betydelse i takt med samhällets tilltagande komplexitet och kravet på ett effektivare resursutnyttjande" (prop.1996/97:36, s.34).

Även den tilltagande internationaliseringen har konsekvenser för samordningen. Vi har tidigare beskrivit hur den nationella nivån "återupprättas" i det internationella samarbetet, framförallt inom EU, där efterfrågan på en svensk ståndpunkt inom allt fler politikområden tvingar fram ett enhetligt svenskt agerande. Tveklöst leder internationaliseringen på detta vis till ett ökat behov av samordning mellan regering och förvaltning, men också mellan andra svenska aktörer, såväl offentliga som privata. Det sistnämnda är emellertid inte alldeles okontroversiellt. Ofta har staten setts som en enhetlig organisation och svenska intressen har likställts med den svenska statens intressen. I internationella förhandlingssituationer torde dock Sverige vara betjänt av en samordning som inbegriper alla som kan forma och driva landets intressen (Jacobsson, 1997, s.49). En formell och hierarkisk syn på statens samordningsroll är också svår att förena med den faktiska situationen på den internationella arenan. Inom exempelvis EU tenderar beslut att växa fram inom komplexa nätverk, vilka långt ifrån alltid är kopplade till varandra.

Det växande samordningsbehovet som följer av internationaliseringen och EU-medlemskapet har även lett till vissa institutionella reformer inom statsförvaltningen. Exempelvis har ett EU-sekretariat inrättats i Utrikesdepartementet och i verksförordningen finns numera inskrivet att myndigheterna har skyldighet att biträda regeringen i EU-arbetet (Jacobsson, 1997, s.109).

Internationaliseringen och dess konsekvenser för den statliga samordningen rymmer också en mer principiell fråga om synen på staten. Är det rimligt att betrakta staten som en enhetlig, autonom aktör i förhållande till det omgivande samhället? Eller bör staten i första hand ses som invävd i samhället i övrigt? Bilden av staten som en organisation väl invävd i det omgivande samhället tycks vara den som bäst överensstämmer med verkligheten. Poängen med att lyfta fram båda dessa perspektiv på staten är att påvisa att det inte är oväsentligt vilken av dessa två bilder av staten som vi utgår ifrån när den statliga samordningsrollen definieras.

Utgår vi från den första synen på staten som en enhetlig autonom aktör blir samordning i första hand en fråga om formaliserade rutiner och styrning. Kontakten med det omgivande samhället är också formaliserad och sker huvudsakligen genom remissomgångar, kommittémöten etc. (Jacobsson, 1997, s.85). Detta är den traditionella bilden av samordning och den som oftast figurerar i statliga utredningar och i utvärderingar; ett exempel med anknytning till EU är Statskontorets

rapport "EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning" (1996:7).

Ses staten däremot som invävd i samhället i övrigt blir det viktigare att för samordningsrollen konstruera arenor, där olika aktörer – såväl offentliga som privata – kan mötas och skapa ett gemensamt, enhetligt agerande. Det är inte alldeles lätt att se hur denna delvis korporatistiska verklighet skall kunna förenas med det rådande förvaltningspolitiska idealet om renodling. Ett ideal som förordar tydliga roller, renodlade ansvarsförhållanden och organisatorisk autonomi är kanske sympatiskt, men inte särskilt realistiskt i en värld där allt mer och allt fler vävs allt tätare samman (Jacobsson, 1997, s.99 f).

Även om bilden av staten som invävd i det omgivande samhället är den mest realistiska är den långt ifrån oproblematiserad. När politiken skapas på relativt låg formell nivå i nätverk, där representanter för förvaltning, företag och intresseorganisationer kan ingå, tenderar den också att bli svärgenomskådlig. Nätverken är visserligen bra på att skapa samordning, men de är svåra att få insyn i och att påverka. Politiker befinner sig allt oftare i en situation där de tvingas ta ansvar för sådant som de har små möjligheter att påverka; beslut som växer fram i svärgenomträngliga nätverk. Ytterst aktualiserar samordningen i nätverk därmed frågor om förhållandet mellan ansvar och inflytande och om styrbarhet, lojalitet och öppenhet i den offentliga förvaltningen (Jacobsson, 1997, s.100).

Statsvetaren Janerik Gidlund framhåller de principiella problem för den demokratiska legitimiteten som följer av det invecklade samspelet mellan offentliga och privata aktörer på den regionala nivån. Hur legitimeras det samlade resultatet av dessa "förhandlingsspel" och vilka möjligheter har medborgarna att påverka skeendet, frågar han. Ju större frihet för de offentliga aktörerna, desto rörigare ansvarssituation och desto större legitimitetsproblem, enligt Gidlund (Gidlund, 1998, s.23). Ett illustrativt exempel på detta problem utgör de s.k. partnerskap som nu växer fram i regionerna, som en konsekvens av regeringens förslag om regionala tillväxtavtal (prop. 1997/98:62). I förslaget erbjuds länsstyrelser och självstyrelseorgan att ingå tillväxtavtal med andra parter. Det på många sätt intressanta samarbetet över såväl geografiska som organisatoriska gränser lider dock av oklara ansvarsförhållanden. Processen är "rörig" och svärgenomskådlig för den enskilde medborgaren.

6.4.3 Den statliga samordningen på regional nivå

I Sverige har diskussionen om den regionala samhällsorganisationen ofta varit en diskussion om *samordningsproblem*. Den administrativa samordningen har karaktäriserats som "ett ledmotiv i svensk länsförvaltnings historia under efterkrigstiden" (Johansson, 1995, s.74).

Länsstyrelsen är unik i den meningen att det är den enda myndighet som har till uttalad uppgift att löpande väga samman olika sektorsintressen, både nationella och regionala. Tvärsektoriell samordning är en prioriterad uppgift för länsstyrelserna. Det är emellertid väl känt att samordningen mellan olika organ på den regionala nivån har brister i dag. Ett ofta påtalat problem i sammanhanget är att många myndigheter, affärsverk och statliga bolag har valt att organisera sig i regioner som omfattar fler än ett län (se t.ex. prop. 1997/98:1). Inte sällan har dessa regioner en betydande storlek. Det är heller inte ovanligt att myndighetsregionernas gränser skiljer sig från länsgränserna. Självklart försvårar detta länsstyrelsens samordningsuppgift. Enligt regeringen håller därmed länsindelningen på att mista sin funktion som sammanhållande struktur för den statliga förvaltningen på mellannivå. Den statliga länsförvaltningen bestod år 1960 av drygt 30 myndigheter i varje län. I dag finns enbart ett fåtal statliga myndigheter kvar på länsnivå (prop.1996/97:36, s.26, jfr 1997/98:KU21, s.24).

Samordningsproblemen på den statliga regionala nivån är inte nya. Till stor del kan de härledas till perioden efter andra världskriget, då riksdag och regering valde att för genomförandet av den nya ambitiösa välfärdspolitiken bygga upp en antal förvaltningssektorer, där verksamhetsansvaret ålades centrala ämbetsverk. På den regionala nivån kompletterades länsstyrelserna med ett antal regionala sektorsorgan. Det primära intresset för statsmakterna var att med hjälp av den nya förvaltningsstrukturen snabbt kunna genomföra beslutade välfärdsreformer. Genomslagskraften prioriterades, delvis på bekostnad av samordningen.

Från slutet av 1960-talet, och med accelererande hastighet därefter, har det blivit tydligt att de samhällsproblem som den regionala samhällsförvaltningen konstruerades för att lösa, delvis har ändrat karaktär. Det är inte längre i första hand fråga om att kraftfullt genomföra ett antal välfärdsreformer. För uppgiften att på bästa möjliga sätt hantera frågor som t.ex. regional utveckling, kollektivtrafik och miljövard har den sektoriserade modellen visat sig ha klara brister (Esping, 1990, s.30). Ett växande behov av tvärsektoriella lösningar har gjort att den statliga samordningsrollen på regional nivå har kommit mer i förgrun-

den. I denna situation har länsstyrelsernas roll delvis omprövats, bland annat genom 1991 års reform med samordnad länsförvaltning.¹¹

Ett ytterligare skäl till att samordningsproblemen har kommit mer i blickpunkten under de senaste decennierna är att den regionala förvaltningens roll på ett grundläggande sätt har förändrats under denna period. Förändringen kan beskrivas som en utveckling från att i huvudsak vara ett instrument för genomförandet av en centralt formulerad politik till att utgöra en självständigt ”problemlösande” nivå (Esping, 1990, s.29 f). Bakom denna rollförskjutning kan man finna såväl politiska som ekonomiska motiv. Politiskt utgör förändringarna ett utflöde av en mer decentralistisk syn på samhällsorganisationen. När det gäller ekonomin har de ekonomiskt kärvare villkoren för statsförvaltningen inneburit att det inte längre i första hand är frågan om att fördela ett nationellt överskott, utan att mobilisera och utveckla de regionala resurserna. Länsförvaltningen blir i denna situation mer ett instrument för samordning än för fördelningspolitik.

Regeringen framhåller, när det gäller det aktuella läget och utvecklingstendenserna för den statliga förvaltningen på regional nivå, att strävan att ge länsstyrelsen en mer planerande och samordnande funktion har inneburit såväl ”en betoning av länsförvaltningens nationella roll som ett framhållande av samordnade länsutvecklande insatser” (prop.1996/97:36, s.27). Men utvecklingen har också inneburit att den länsvisa samordningen successivt har tunnats ut, enligt regeringen. Detta bland annat som en konsekvens av att många myndigheter har valt att frånga länet som indelningsgrund för sin regionala organisation.

När det gäller regionalpolitiken konstaterar regeringen att denna har breddats och delvis fått en ny inriktning. Från att tidigare främst ha varit ett instrument för den centrala statliga nivån att genom selektiva stödåtgärder påverka näringslivets lokalisering, har under de senaste årtiondena regionalpolitiken präglats av att en delegering av beslutanderätten skett. Samtidigt har ekonomisk tillväxt blivit en viktigare regionalpolitisk faktor. En tendens under senare tid har varit att samordningen av sektorspolitiken i syfte att stärka den regionala utvecklingen har kommit att tillmätas ökad vikt.

Regeringen beskriver i detta sammanhang hur utvecklingen har lett till rollförskjutningar och att nya constellationer av aktörer har uppstått. Samordningen får allt oftare karaktären av mer eller mindre formaliserade nätverk, där länsstyrelsen utgör en av flera jämbördiga aktörer. I dessa nätverk skapas gemensamma handlingslinjer i för länet strategiska frågor som exempelvis näringslivsutveckling, kompetensförsörjning

¹¹ För en utförligare diskussion om den samordnade länsförvaltningen, se kap.2.

och miljö. Samarbetet gäller inte sällan sakfrågor som inte på något naturligt sätt kan avgränsas geografiskt till det enskilda länet. Allt oftare sträcker sig därför samarbetet och samordningen över länsgränserna, ibland även över nationsgränserna.

Inget talar för att den utveckling som beskrivs ovan kommer att stanna av under den närmast överblickbara framtiden (jfr Andersson, 1996, s.13). Tvärtom finns det faktorer som talar för att den kommer att accelerera. En växande del av åtgärderna för regional utveckling hantearas nu inom ramen för EG:s strukturfondsprogram, där det är ett uttalat krav att regionala och lokala aktörer samverkar. Vidare innebär tillskapandet av de statliga tillväxtavtalen att det behövs ett ökat samarbete och att en samordning av olika närings- och regionalpolitiska aktörer blir nödvändig. Utvecklingen tycks gå i riktning mot en allt mer oortodox samordning av såväl offentliga som privata aktörer, inom eller utöver de etablerade geografiska gränserna.

När den statliga regionala samordningsrollen diskuteras är det emellertid ofta en annan aspekt av samordningen, än att samordna olika offentliga och privata aktörer, som uppmärksammas. Det är den samordning som förväntas ske inom länsstyrelseorganisationen, i det som betecknas som samordnad länsförvaltning. De två aspekterna av den regionala samordningen bör analytiskt hållas åtskilda. Den ena innebär att samordna många olika regionala aktörer, ofta i nätverksliknande konstellationer. Den andra att överbrygga sektorsgränserna inom den statliga regionala förvaltningen genom att inordna statliga regionala verksamheter i länsstyrelsen.

Det pågår på Gotland, som har beskrivits i det föregående (kap.3), ett försök med vidgad samordnad länsförvaltning, där länsarbetsnämnd och skogsvårdsstyrelse inordnas i länsstyrelsens organisation. Syftet med försöket är att se huruvida man på detta sätt kan förbättra statlig samverkan och effektivitet på regional nivå. Regeringen konstaterar att behovet av samordning inom den statliga sektorn ökar, bland annat som en konsekvens av samhällets tilltagande komplexitet och kraven på ett effektivare resursutnyttjande. Det är i dag av stor vikt att på den regionala nivån kunna göra avvägningar mellan olika sektorsintressen. Det är av de skälen som den samordnade länsförvaltningen bör vidareutvecklas. Vidare menar regeringen att en förbättrad samordning av den statliga regionala verksamheten ger ökade möjligheter att flytta uppgifter från central till regional och lokal nivå. Som framgår av diskussionen i avsnitt 6.3 är det emellertid i vissa fall – exemplet gäller tillsyn – svårt att se några direkta samordningsvinster med att förlägga ytterligare sådan verksamhet till länsstyrelserna.

6.5 Statens regionala roll – några slutsatser

I detta kapitel har vi utifrån olika infallsvinklar diskuterat två centrala förvaltningspolitiska frågor – den kommunala självstyrelsen och statens ansvar samt organiseringen av den statliga regionala verksamheten. Dessa frågor är intimt sammanflätade; hur staten på bästa sätt skall organisera den regionala verksamheten är naturligtvis i stor utsträckning avhängigt av hur man ser på statens ansvar på den regionala nivån.

Diskussionen har den givna utgångspunkten att Sverige har en grundlagsfäst maktindelning. Grundlagens väl kända formulering är att den svenska folkstyrelsen förverkligas ”genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse” (RF 1 kap.1§). Genom att fördela de gemensamma uppgifterna i samhället på olika nivåer är det tänkt att folkviljan på bästa sätt skall förverkligas. Legitimiteten för det politiska systemet stärks av att självstyrelsen ger medborgarna möjlighet att på lokal och regional nivå utöva inflytande över verksamheten samt till ansvarsutkrävande vad avser den genomförda politiken.

Som framhölls inledningsvis har strävan i detta kapitel inte varit att förenkla, utan istället visa på komplexiteten i de frågor som diskuteras och att de avvägningar som görs varken är enkla eller oproblematiska. Den mest grundläggande av dessa avvägningar gäller *å ena sidan* statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande i landets alla delar och för att garantera att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar oavsett var de bor och *å andra sidan* självstyrelseorganens frihet och ansvar för regionens utveckling. Vi har kunnat konstatera att någon en gång för alla given avvägning mellan dessa intressen inte står att finna. I ett samhälle som ekonomiskt, socialt och värderingsmässigt befinner sig i ständig rörelse bör relationen mellan stat och region präglas av flexibilitet och vilja till omprövning.

Uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan har också i stor utsträckning grundats på praktiska överväganden. En principiell utgångspunkt bör dock vara att alltid pröva 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.

Ett genomgående tema i kapitlet är decentralisering och internationalisering. Vi har valt att lyfta fram dessa utvecklingstendenser inte enbart därför att vi menar att dessa är de viktigaste förändringarna inom den offentliga samhällsorganisationen under de senaste decennierna, utan också för att de så tydligt illustrerar hur enhetlighet och autonomi i

ökad utsträckning har kommit att ersättas av mångfald, variation, komplexitet, flexibilitet och ömsesidigt beroende.

Decentraliseringen av uppgifter, befogenheter och ansvar till kommuner, landsting, men även statliga regionala organ, har drivits fram av såväl ideologiska som ekonomiska motiv. Till delar kan den ses som en medveten och nödvändig strategi från den centrala statliga nivån för att åtgärda de styrproblem som en utvecklad välfärdsstat som den svenska har att bemästra. Ett sätt att hantera en komplex styrsituation har varit att decentralisera. Decentraliseringspolitiken utgör en del i den styrmoddell – resultatstyrning – som numera tillämpas. Där regeringen tidigare styrde genom detaljerade regler och anslagsvillkor, tillämpas i dag en styrning baserad på ramar, övergripande mål samt uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat. Komplexiteten minskar dock inte genom decentraliseringen, snarare tvärtom.

Det finns anledning att understryka vikten av att medborgarna finner ett engagemang i det decentraliserade beslutsfattandet meningsfullt. De uppgifter som det regionala självstyrelseorganet får ansvar för måste därför ha en reell och uppenbar betydelse för regionens medborgare. Det har påpekats att det finns en risk för besvikelse bland medborgarna i en region, om det skapas stora förväntningar på självstyrelseorganets förmåga att lösa regionala samhällsproblem samtidigt som det saknar effektiva instrument för att utföra dessa. Det är nödvändigt att en demokratiskt förankrad regional organisation utrustas med relevant beslutskompetens, om en debatt om "skendemokrati" skall kunna undvikas.

Vi kan konstatera att allt fler beslut växer fram i vad som brukar betecknas som nätverk; på arenor där staten har att samspela med olika aktörer, såväl privata som offentliga. Detta gäller internationellt, men också på den regionala nivån. En viktig iakttagelse är att utvecklingen förändrar statens roll, men inte gör den mindre intressant eller mindre viktig – tvärtom. När staten i flertalet situationer inte längre kan uppträda som den självklart dominerande samhällsaktören är det på andra sätt man får försöka styra utvecklingen.

Den ökade mångfalden på den regionala arenan är emellertid inte alltid helt oproblematisert sett ur ett demokratiperspektiv. Det är ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick att det skall vara överskådligt, så att medborgarna har möjlighet att förstå var beslut fattas, att påverka processen samt att utkräva ansvar av de valda representanterna. Ett svårbegripligt och svårgenomträngligt system försvarar legitimiteten för den regionala demokratin.

Den statliga kontrollen

Det är med respekt för självstyrelsen, men också med ett ansvar för den nationella politikens genomförande, som den statliga kontrollverksamheten måste utvecklas. Det bör understrykas att i ett demokratiskt samhälle skall kontrollen vara ett instrument för demokratins förverkligande. Den utgör en garanti för att de demokratiskt fattade besluten efterlevs. Den utgör också ett instrument för att stärka rättssäkerheten och ytterst den enskilde medborgarens ställning i förhållande till kommuner och statliga myndigheter.

De utvecklingstendenser som vi har beskrivit tidigare i kapitlet – decentralisering och internationalisering – har förändrat villkoren för den statliga kontrollverksamheten. En övergripande strategi för den statliga förvaltningspolitiken under de senaste decennierna har varit renodling. Konkret har detta inneburit att de statliga åtagandena i egen regi har minskat genom bland annat decentraliseringar. Genom renodlingen ökar kraven på en effektiv kontrollverksamhet.

Internationaliseringen har haft störst betydelse för relationen mellan förvaltningsmyndigheternas kontrollverksamhet och den kontroll som sker via domstolsväsendet. Genom internationella åtaganden har Sverige förbundit sig att i ökad omfattning ge medborgarna möjlighet till domstolsprövning av sin sak.

Den statliga tillsynen som riktar sig mot självstyrelseorganens verksamhet kan i dag inte bedrivas genom sanktioner. I praktiken sker mycket av tillsynen i en dialog, där kunskapsutbytet är ömsesidigt. Det bör dock uppmärksammas att denna dialog ibland tenderar att få karaktären av förhandlingar, där det kan finnas risk för att enskilda medborgares rättigheter och intressen kompromissas bort. Det har också varnats för att jävssituationer kan uppstå när en kommun eller ett annat enskilt tillsynsobjekt som tar emot handledning eller råd därefter blir föremål för tillsyn från den överordnade myndighet som givit handledningen eller råden. En liknande jävsproblematik finns i relationen mellan tillståndshantering och tillsyn. Det kan uppstå problem om tillståndsgivning och tillsyn återfinns i samma organisation. Detta om tillstånd ges för en verksamhet som senare kritiserar utifrån tillsynsuppgiften.

Vad gäller den kontrollverksamhet som bedrivs av länsstyrelserna visar undersökningar att det finns betydande problem. Bland annat beskrivs tillsynsverksamheten hos flera länsstyrelser som otillfredsställande lågt prioriterad, vilket troligtvis är en konsekvens av de besparingskrav som har lagts på länsstyrelserna. Vidare kan konstateras att samordningsvinster av att förlägga ytterligare tillsynsverksamhet till

länsstyrelserna är begränsade och ofta av administrativ karaktär. Samordningen innebär också en viss uttunning av den sakkunskap och auktoritet som ett sektorsorgan står för.

Rätten att överklaga förvaltningsbeslut är en mycket viktig garanti för medborgarnas rättssäkerhet. Utvecklingen har inneburit att allt fler överklagningsärenden sker direkt till domstol. En aktuell diskussion gäller om länsstyrelsen skall vara överklagningsinstans även fortsättningsvis. Starka argument har anförts både för och emot en sådan ordning. För ett överförande av överklagningsärendena till förvaltningsdomstolarna talar att rättssäkerheten för den enskilde medborgaren därigenom stärks; mot talar att överklagningsärendena handläggs effektivare och billigare i länsstyrelserna och att dessa besitter en större sakkompetens. Ytterst blir det således en fråga om avvägningen mellan effektivitet och rättssäkerhet.

Samordningsrollen

Kommittén har i avsnitt 6.4 diskuterat den statliga samordningsrollen på ett mer principiellt plan, men också gjort vissa iakttagelser när det gäller den statliga regionala samordningens förutsättningar i dag.

Vi kan konstatera att i en situation där samhället blir allt mer komplext och svåröverblickbart har samordning, tillsammans med tillsyn, uppföljning och utvärdering, kommit att framstå som något av en universalmedicin för att åstadkomma en effektivare statlig styrning av en decentraliserad verksamhet. I huvudsak har samordning också betraktats som ett relativt okontroversiellt teknisk-administrativt instrument.

Samordning kan emellertid inte enbart ses som ett instrument för att effektivisera styrningen. Om så vore fallet skulle det alltid finnas samstämmighet om målen för en viss verksamhet. Samordning som enbart en teknisk-administrativ verksamhet förutsätter tydliga, avgränsade mål, som inte heller står i motsättning till varandra. Så ser inte verkligheten ut. Målen för en verksamhet kan mycket väl vara otydliga och stå i motsättning till varandra; detta är ofta ingen tillfällighet utan bottnar ytterst i politiska intressemotsättningar. Samordning handlar i mycket om prioriteringskonflikter, politikutformning och agendasättning.

Vi har i kapitlet beskrivit hur staten i dag är en organisation väl inövad i det omgivande samhället. På såväl den internationella som den regionala nivån blir staten allt mer en aktör bland andra. Med denna syn på statens roll blir det viktigare att skapa arenor där såväl offentliga som privata aktörer kan mötas, än att försöka strikt formalisera samordningsförfarandet.

Att inse samordningens karaktär, och att acceptera att den äger rum i allt mer komplexa, "invecklade", former, innebär dock inte att samordningen betraktas som problemfri, eller att instrumentets utformning i alla avseenden är den bästa tänkbara. Samordning av många olika aktörer inom nätverksarenor skapar vissa grundläggande problem, vilka ytterst har konsekvenser för det demokratiska styrelseskicket.

Samordning av den karaktär som beskrivits ovan har visat sig vara ett effektivt instrument för att nå fram till beslut i olika avseenden, men nätverken är svåra att få insyn i och att påverka. Här berörs frågor om relationen mellan ansvar och inflytande, om styrbarhet, om de statliga tjänstemännens lojalitet och om öppenheten i den offentliga förvaltningen. Ytterst gäller det legitimiteten för det demokratiska beslutsfattandet.

Länsstyrelsen har sedan länge spelat en central roll i samordningen på regional nivå. Som framgått av redogörelsen i detta kapitel har dock länsstyrelsen betydande problem i sin samordningsroll. Vi har redan berört detta i samband med diskussionen om tillsynsverksamheten. Den diskussionen illustrerar också att vinsterna av en överföring till länsstyrelsen av ytterligare samordningsuppgifter vad gäller tillsyn inte kan tas för givna.

Samordningsproblem är inte lätta att lösa. Det finns också en överdriven tro på att de kan hanteras genom administrativa reformer. Likväl menar vi att tanken på att särskilja den statliga regionala organisationens och det regionala självstyrelseorganets gränser, vilken framförs i en underlagsrapport till kommittén, ger möjligheter också när det gäller statens samordningsroll. Genom en mer funktionell organisering av den statliga länsstyrelseorganisationen öppnas för variation och mångfald. Den statliga regionala organisationen behöver inte se likadan ut i hela landet. Detta gäller även med avseende på samordningsrollen. De verksamheter som ingår i en samordnad regional statsförvaltning skulle kunna variera mellan olika regioner.

7 Kommitténs överväganden

7.1 Inledning

7.1.1 Bakgrund

Kommitténs uppdrag avser i denna del en redovisning av generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter. Det gäller enligt direktiven (s. 8 f.) främst utvecklingsinriktade uppgifter, samordning, uppföljning och utvärdering, tillsyn samt ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna.

Kommittén har tolkat direktiven så att regeringen förväntar sig dels en lägesrapport om kommitténs hittillsvarande arbete, dels vissa generella överväganden som grundas på kommitténs underlagsrapporter.

Enligt kommittén kan inte frågor om den statliga länsförvaltningen ses isolerade från de övriga frågor som skall behandlas i kommitténs slutbetänkande. De överväganden som redovisas i detta kapitel har därför närmast karaktären av preliminära slutsatser, som kan behöva omprövas, utvecklas och preciseras i samband med att kommittén lämnar sina slutliga ställningstaganden.

Med detta delbetänkande vill kommittén föra fram vissa faktauppgifter – vilka redovisas i kapitlen 2-5 – samt ett antal principiella problemställningar, som redovisas i kapitel 6.

I detta kapitel redovisas vissa generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter. I kapitlet behandlas några av de förslag och de mer principiella ståndpunkter som Statskontoret redovisar i sin underlagsrapport till kommittén (avsnitt 5.3-5.7). När det gäller Statskontorets övriga förslag och ståndpunkter har kommittén valt att i detta skede av utredningsarbetet inte ta ställning till dessa.

Vi vill betona att kommitténs arbete i denna del inte skall betraktas som en totalanalys av länsstyrelsens verksamhet. Det är vår förhoppning att genom detta betänkande stimulera till debatt under det kom-

mande året, innan kommittén formulerar sina definitiva ställningstaganden i slutbetänkandet.

Under arbetet med delbetänkandet har kommittén diskuterat ändamålsenligheten med att redovisa ett avslutande kapitel med överväganden och eventuella förslag. Kommittén har därvid kommit fram till att den bör ge sin mening till känna i sådana frågor som på längre sikt inte påverkas av den pågående försöksverksamheten. Det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering, länsstyrelsens roll som överklagningsinstans samt delegering till länsstyrelsen från central statlig nivå. Kommittén diskuterar även länsstyrelsens samordningsroll utan att i sak ta ställning till hur samordningen bör organiseras på längre sikt.

Mot bakgrund av den preliminära karaktär som kommitténs överväganden har, avser kommittén att i slutbetänkandet återkomma i frågor om bl.a. omprövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och ekonomiska konsekvenser av kommitténs överväganden.

7.1.2 Principiella utgångspunkter

Kommittén konstaterar i kapitel 6 att det inte är möjligt att finna någon en gång för alla given avvägning mellan å ena sidan statens övergripande ansvar för den nationella politikens genomförande i landets alla delar och för att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar oavsett var de bor och å andra sidan självstyrelseorganens ansvar för regionens utveckling. Relationen mellan stat och självstyrelseorgan måste präglas av flexibilitet och en vilja till omprövning.

En utgångspunkt för kommitténs ställningstaganden är att decentralisering och internationalisering har förändrat förutsättningarna för den offentliga förvaltningen på ett genomgripande sätt. Samhällsförändringarna har inneburit att enhetlighet och autonomi i ökad utsträckning har kommit att ersättas av mångfald, variation, komplexitet och ömsesidigt beroende.

7.2 Delegering av uppgifter till länsstyrelsen

Kommitténs bedömning

- Enligt kommittén bör de cirka 45 förslag om delegering av uppgifter från centrala verk till länsstyrelsen, som Statskontoret redovisar och som kommittén finner intressanta, utredas vidare.
- Kommittén anser också att frågan om uppgiftsfördelningen mellan regional statlig förvaltning och kommunerna bör ses över.
- Kommittén föreslår att regeringen tar initiativ till ensamlad översyn av uppgiftsfördelningen såväl mellan central och regional statlig nivå som mellan stat och kommun.

Skälen för kommitténs bedömning

Enligt direktiven skall kommittén överväga möjligheterna till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelsen. Statskontoret har till kommittén lämnat cirka 45 förslag på sådana uppgifter som i dag ligger på centrala myndigheter och som bedöms kunna delegeras till länsstyrelsen. Kommittén har funnit dessa förslag intressanta och värda att studera vidare. Enligt kommitténs mening bör även frågan om uppgiftsfördelningen mellan regional statlig förvaltning och kommunerna utredas. Praktiska skäl talar för att dessa båda frågor utreds i ett sammanhang. Även en decentralisering direkt från central statlig nivå till kommunal nivå bör nämligen kunna övervägas. Vi ser det därför som angeläget att regeringen tar ett initiativ till en samlad översyn av uppgiftsfördelningen såväl mellan central och regional statlig nivå som mellan stat och kommun.

Vid överväganden om uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå bör kravet på likabehandling av enskilda medborgare alltid beaktas. I det här sammanhanget vill vi också framhålla att en given utgångspunkt, när uppgiftsfördelningen mellan de olika nivåerna övervägs, är att det alltid bör prövas om en viss offentlig verksamhet gagnas av att beslutsfattandet sker nära medborgarna så att lokalt och regionalt engagemang och lokal och regional erfarenhet kan tas tillvara.

7.3 Kontrollinstrumenten

7.3.1 Allmänt

Kommittén vill understryka att vi ser den statliga kontrollen som ett redskap i demokratins tjänst. Den utgör en garanti för att de demokratiskt fattade besluten efterlevs. Kontrollen syftar även till att stärka rättssäkerheten och ytterst den enskilda medborgarens ställning i förhållande till statliga myndigheter och kommuner.

Kommittén konstaterar i kapitel 6 att renodlingen av den statliga verksamheten under de senaste decennierna har förändrat förutsättningarna för den statliga kontrollen. När de statliga åtagandena i egen regi minskar i omfattning skärps kraven på en effektiv kontroll.

Kommittén vill här framhålla att den statliga kontrollverksamheten alltid måste ha sin utgångspunkt i statens ansvar för den nationella politikens genomförande, men verksamheten skall naturligtvis ske med respekt för den kommunala självstyrelsen.

I de följande avsnitten redovisar kommittén sina överväganden med avseende på vissa centrala kontrollinstrument som länsstyrelsen har till sitt förfogande, nämligen tillsyn, uppföljning och utvärdering samt överklagningsinstitutet.

7.3.2 Tillsyn

Kommitténs bedömning

- Länsstyrelsens tillsynsverksamhet bör effektiviseras. Länsstyrelsen bör i större utsträckning prioritera tillsynsuppgifterna.
- I det fortsatta utredningsarbetet avser kommittén att pröva om ansvaret för samordningen av den statliga tillsynen på regional nivå i större utsträckning kan åläggas länsstyrelsen.
- Enligt kommitténs mening bör parallella tillsynsorganisationer undvikas.

Skälen för kommitténs bedömning

Allmänt

Tillsyn är ett viktigt kontrollinstrument, som ytterst syftar till att säkerställa den enskilde medborgarens rättssäkerhet. När ansvar och befogenheter decentraliseras till kommunal nivå ökar också den statliga tillsynen i betydelse. Samtidigt vill kommittén understryka att tillsynsverksamheten måste utformas i överensstämmelse med principerna för den kommunala självstyrelsen.

En effektivare tillsynsverksamhet

Länsstyrelsens tillsyn har, vilket framgår av redovisningen i kapitel 6, i olika sammanhang kritiserats för att vara lågt prioriterad och svag. Bristerna beror, enligt Statskontoret, troligen på besparingskraven som har påverkat all initiativverksamhet på länsstyrelsen. Fortsätter utvecklingen finns en risk för att såväl centrala myndigheter som tillsynsobjekt blir missnöjda med länsstyrelsens tillsyn. Konsekvensen kan då, enligt Statskontoret, bli att förslag kommer om överförande av tillsynen till annan huvudman. Kommittén instämmer i Statskontorets bedömning.

Kommittén vill understryka att det är av största vikt att länsstyrelsens tillsyn blir effektivare. Vi instämmer i Statskontorets bedömning att länsstyrelsen i större utsträckning bör prioritera tillsynsuppgifterna, varvid resursbehovet måste beaktas.

Regeringen understryker i 1999 års budgetproposition att den ser allvarligt på att länsstyrelsen inte prioriterar tillsynsverksamheten. I propositionen redovisas en förstärkning av resurserna till miljötillsyn samt tillsyn över vården av äldre och funktionshindrade.

Samordningen av tillsynen på regional nivå

Enligt direktiven skall kommittén redovisa på vilket sätt man kan få till stånd och utveckla mer samordnade insatser i fråga om bland annat tillsyn på regional nivå.

Enligt Statskontoret skulle fler tillsynsuppgifter kunna överföras till länsstyrelsen under förutsättning av att resurser följer med och att länsstyrelsen ger tillsynen en mer framträdande ställning. Skälet för detta är att kunskapen om enskilda kommuners verksamhet ofta är stor inom länsstyrelsen.

Vinsterna av att samordna den statliga regionala tillsynen hos länsstyrelsen är emellertid begränsade och ofta av administrativ karaktär, vilket framgår av kapitel 6.

Likväl finns det enligt kommittén ett viktigt skäl för en förstärkt samordning av den statliga regionala tillsynen inom länsstyrelsen och det är kommunernas behov av att möta en stat som inte uppträder splittat. Av det skälet bör länsstyrelsen så långt möjligt fungera som gemensam och samordnad ledning för den statliga regionala tillsynen över kommunerna. I kommitténs fortsatta utredningsarbete kommer att prövas vilka ytterligare tillsynsuppgifter som lämpligen bör överföras till länsstyrelsen.

Det är också viktigt att den statliga tillsynsorganisationen är tydlig och begriplig. För den enskilde medborgaren får det inte råda något tvivel om vem som ansvarar för tillsynen av en viss verksamhet. Kommittén anser att parallella tillsynsorganisationer bör undvikas.

Kommittén menar att det kan vara rationellt att i detta sammanhang lyfta perspektivet från den enskilda länsstyrelsen till länsstyrelseorganisationen som helhet, om man vill skapa möjligheter till ett mer effektivt utnyttjande av länsstyrelseorganisationens samlade resurser och kompetens. Exempelvis bör vissa tillsynsuppgifter som kräver särskild kompetens kunna koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser så att den samlade effektiviteten i tillsynsarbetet därigenom ökar.

7.3.3 Uppföljning och utvärdering

Kommitténs bedömning

- Länsstyrelsens uppföljning och utvärdering av de nationella målen bör utvecklas och förstärkas.
- En studie bör genomföras i syfte att utveckla länsstyrelsens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet.
- Riksdagen bör få en förbättrad, samlad årlig information om vad som framkommit via länsstyrelsens uppföljningar och utvärderingar.

Skälen för kommitténs bedömning

Allmänt

Enligt kommitténs direktiv bör det även fortsättningsvis finnas en sammanhållen och kompetent statlig organisation på den regionala nivån som kan svara för uppföljning och utvärdering av statsmakternas beslut. En given utgångspunkt för en sådan uppföljning och utvärdering bör vara att bevaka att målen för den nationella politiken genomförs i landets alla delar.

En utveckling av länsstyrelsens uppföljning och utvärdering

Enligt Statskontoret ökar kraven på länsstyrelsens uppföljning i de län där regionala självstyrelseorgan övertar det regionala utvecklingsansvaret. Av Statskontorets redovisning framgår att länsstyrelsen behöver utveckla sina aktiviteter för att följa upp utvecklingen i förhållande till de nationella målen i respektive län. Statskontoret föreslår också att en studie genomförs i syfte att förbättra länsstyrelsens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Kommittén stöder detta initiativ.

En viktig utgångspunkt för kommitténs arbete är att det skall finnas en demokratisk insyn i förvaltningens arbete, såväl på nationell som regional och lokal nivå. Det bör vara självklart att riksdagen får en samlad och tydlig information om tillstånden i länen, där det bland annat går att utläsa hur riksdagens beslut genomförs i praktiken. Kommittén konstaterar att regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen (prop.1997/98:136) har angivit som en central utgångspunkt att resultatinformationen till riksdagen måste förbättras. Ett arbete med att utveckla resultatinformationen i detta avseende pågår också i Regeringskansliet.

Enligt kommitténs mening bör riksdagen årligen få en förbättrad, samlad information om vad som framkommit via länsstyrelsens uppföljningar och utvärderingar. Denna fråga bör också behandlas i den studie som aviseras ovan.

7.3.4 Överklagningsinstitutet

Kommitténs bedömning

- Överprövningsverksamheten vid länsstyrelsen bör behållas.
- Regeringen bör överväga en ändring i länsstyrelseinstruktionen eller andra styrande regelverk så att överklagningsärenden alltid avgörs av tjänstemän fristående från sakverksamheten.
- För att åstadkomma en mer likformig bedömning i likartade ärenden bör ett för samtliga länsstyrelser gemensamt register över avgjorda ärenden upprättas.

Skälen för kommitténs bedömning

Allmänt

Rätten att överklaga förvaltningsbeslut utgör en mycket viktig rättssäkerhetsgaranti för den enskilde medborgaren.

I Sverige har den interna kontrollen i förvaltningen genom den s.k. förvaltningsbesvärspövningen inom myndighetshierarkin och i sista hand hos regeringen efter hand kommit att kompletteras med och i stor utsträckning ersättas av den domstolskontroll som framför allt utövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Delvis kan denna utveckling ses som en följd av Sveriges internationella åtaganden. Bland annat genom införandet av Europakonventionen i svensk lag har Sverige förbundit sig att i ökad utsträckning ställa domstolsprövning till medborgarnas förfogande.

Länsstyrelsen bör behållas som överklagningsinstans

I kapitel 6 och i Statskontorets rapport redovisas den diskussion som sedan en tid förs huruvida länsstyrelsen även fortsättningsvis bör fungera som överklagningsinstans vad gäller kommunala och lokala statliga myndigheters beslut. Åtskilliga argument har anförts såväl för som emot länsstyrelsen som överklagningsinstans.

För att länsstyrelsen även fortsättningsvis skall utgöra överklagningsinstans talar huvudsakligen effektiviteten och sakkompetensen. Överklagningsförfarandet i länsstyrelsen anses i jämförelse med domstolsprövning vara en både snabb och kostnadseffektiv handläggningsform.

De viktigaste argumenten *mot* att länsstyrelsen skall behållas som överklagningsinstans är av rättssäkerhetskaraktär.

I propositionen om den regionala samhällsorganisationen (prop.1996/97:36) bedömer regeringen att det inte finns tillräckliga skäl att flytta överklagningsärenden från länsstyrelsen till länsrätt eller annan domstol. Regeringens bedömning får stöd i två underlagsrapporter till kommittén, Statskontorets slutrapport samt rapporten Länsstyrelsen som överklagningsinstans – igår, idag, i morgon. Enligt rapporterna sker handläggningen av överklagningsärenden i länsstyrelsen på ett tillfredsställande rättssäkert sätt. Handläggningskostnaderna är också väsentligt lägre i en länsstyrelse än i en domstol.

Det har i sammanhanget påpekats att länsstyrelsens dubbla roll som besvärs- och tillsynsmyndighet i vissa fall kan innebära problem genom att det finns en risk att jävssituationer uppstår. Ett sätt att minska risken för jäv, vilket Statskontoret redovisar i sin underlagsrapport till kommittén, är att se till att ärenden alltid avgörs av tjänstemän inom länsstyrelsen som är fristående från sakverksamheten. För att åstadkomma detta bör, enligt Statskontoret, regeringen överväga en ändring i länsstyrelseinstruktionen eller andra styrande regelverk. Kommittén instämmer i Statskontorets förslag.

Ytterligare ett förslag från Statskontoret ägnat att stärka rättssäkerheten är att inrätta ett gemensamt register över avgjorda ärenden. Syftet är att åstadkomma en mer likformig bedömning i likartade ärenden. Även detta förslag ställer sig kommittén bakom. Kommittén vill erinra om att det i detta sammanhang är viktigt att uppmärksamma integritetsfrågorna.

Det bör också påpekas att det alltid finns en möjlighet att få ett ärende som överklagats till länsstyrelsen prövat i högre instans.

Generellt sett är en överprövning hos länsstyrelsen i jämförelse med en domstolsprövning såväl kostnadseffektivare för staten som snabbare för den enskilde. Kommittén vill därför även framhålla de värden som med hänsyn till bland annat en god processekonomi ligger i att kommunala beslut prövas av länsstyrelsen innan en prövning sker i domstol. Vi vill i det sammanhanget understryka vikten av att rättssäkerhetsaspekterna inte åsidosätts i länsstyrelsens prövning.

Enligt kommittén talar de skäl som redovisas i bl.a. de två underlagsrapporterna till kommittén för att överprövningsverksamheten hos länsstyrelsen bör behållas.

I kapitel 6 redovisas den nya huvudregeln i förvaltningslagen som innebär att beslut av förvaltningsmyndighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om något annat inte särskilt föreskrivs. Ändringen har beskrivits som närmast av författningsteknisk karaktär; de författningar – ett 80-tal – som i dag reglerar länsstyrelsens överprövnings-

verksamhet påverkas inte. Emellertid kan frågan om instansordningen aktualiseras varje gång en ändring sker i en sådan författning. Den nya huvudregeln kan också komma att bli vägledande när nya regler om överklagande av förvaltningsbeslut utformas.

I sådana fall är det enligt kommittén viktigt att en noggrann prövning sker av vilken instansordning som bör tillämpas och att de motiv som kommittén redovisat för en bibehållen överprövningsverksamhet hos länsstyrelsen därvid beaktas.

7.4 Samordning av statlig verksamhet på regional nivå

Kommitténs bedömning

– Öppenhet och insyn måste beaktas i samordningsarbetet när detta äger rum i informella former, till exempel nätverk.

– Kommittén avser att i det fortsatta utredningsarbetet närmare studera skillnaderna i fråga om sättet att organisera statlig verksamhet på regional nivå. En strategi behövs för att utveckla den tvärssektoriella verksamheten på den regionala nivån.

– I försökslänen bör självstyrelseorganen i första hand ansvara för den samordning som sammanhänger med de regionala utvecklingsuppgifterna, även i de fall när samordningen inbegriper statliga uppgifter.

– Kommittén anser att länsstyrelsens ansvar för samordningen av den statliga verksamheten på regional nivå bör utvecklas, särskilt mot bakgrund av den kommunala nivåns behov av att få möta en samlad stat.

– Den statliga regionala samordningen bör ha stöd av en förstärkt central samordning av de regionala frågorna.

Skälen för kommitténs bedömning

Allmänt

Enligt direktiven skall kommittén överväga hur samverkan mellan länsstyrelse och andra statliga myndigheter bör utformas för att säkerställa en effektiv samordning.

Formerna för samordningen inom den statliga förvaltningen har dock enligt kommittén en nära koppling till hur den regionala självstyrelsen kommer att utvecklas. Kommittén anser därför att frågan om samordningen av den statliga regionala verksamheten och övriga regionala samordningsfrågor bör övervägas i ett sammanhang. En konsekvens av detta är att dessa frågor kommer att behandlas i kommitténs slutbetänkande.

Samordning i nätverk

Kommittén finner att samordning på regional nivå allt oftare får karaktären av mer eller mindre formaliserade nätverk, där länsstyrelsen utgör en av flera jämbördiga aktörer. I nätverken skapas gemensamma handlingslinjer i för länet strategiska frågor. Samordningen sträcker sig därför allt oftare över länsgränser, ibland även över nationsgränser.

Samordning inom nätverk har visat sig vara ett effektivt redskap för att nå fram till beslut i olika avseenden. Kommittén vill dock fästa uppmärksamheten på att nätverken kan vara både svåra att få insyn i och att påverka. Det är därför viktigt att i detta sammanhang framhålla betydelsen av öppenhet och insyn.

Samordningen och indelningsfrågorna

Det är väl känt att samordningen på regional nivå har brister i dag. Särskilt påtagliga är de problem som följer av att flertalet myndigheter, affärsverk och statliga bolag har valt att organisera sig i regioner som omfattar fler än ett län. Ofta skiljer sig myndighetsgränserna från länsgränserna. Självfallet försvårar detta länsstyrelsens samordningsuppgift. Regeringen konstaterar i propositionen om den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36) att länsindelningen håller på att mista sin funktion som sammanhållande struktur för den statliga förvaltningen på mellannivå.

Den statliga regionala förvaltningen anses i dag av många vara allt för splittrad och utformad utan tanke på helheten. Vi har tidigare, bland annat i kapitel 2, pekat på att förslag övervägs om att föra över vissa tillsynsuppgifter från länsstyrelsen till andra huvudmän. Det gäller till exempel livsmedelstillsynen och tillsynen över socialtjänsten. Andra förvaltningsområden där det avgränsat till den egna sektorn förs en diskussion om länsstyrelsens roll är bland annat jordbruksadministrationen, integration, fiske samt vissa administrativa funktioner avseende EU:s strukturfondsprogram.

Kommittén menar att det finns en överdriven tro på att samordningsproblem kan hanteras genom administrativa reformer. När det

gäller den regionala nivån hävdas ibland att en återgång bör ske till länet som indelningsgrund för myndigheters, affärsverks och statliga bolags regionala organisation. Vi menar att detta inte är ett realistiskt alternativ; regionala indelningar kommer även fortsättningsvis att se olika ut.

Enligt kommittén kan det likväl finnas ett sätt att administrativt hantera de statliga samordningsproblemen på regional nivå. Kommittén menar att en mer funktionell organisering av den statliga länsstyrelseorganisationen ger utrymme för variation och mångfald. I en underlagsrapport till kommittén om landshövdingarna och den centrala samordningen framförs tanken på att länsstyrelsen och det regionala självstyrelseorganet bör kunna ha skilda geografiska områden (se kapitel 6). Länsstyrelsen behöver inte se likadan ut i hela landet. De verksamheter som skall ingå i länsstyrelsen, liksom hur staten väljer att agera som regional samordnare gentemot andra aktörer, bör kunna variera mellan olika regioner.

Kommittén avser att i det fortsatta utredningsarbetet närmare studera skillnaderna i fråga om sättet att organisera den statliga verksamheten på regional nivå. Vi menar att en utveckling av den tvärsektorielle verksamheten på regional nivå kräver en ny förvaltnings- och verksamhetsstrategi. En sådan strategi skapar behov av, och ger möjlighet till, en mer förutsättningslös analys av hur de regionala uppgifterna skall organiseras.

Olika samordningsuppgifter

Samordning kan ha flera olika syften, exempelvis att en mer kostnads-effektiv verksamhet skall åstadkommas, att politiska beslut skall kunna genomdrivas effektivare eller att avvägningar mellan olika politikområden skall kunna göras. Kommittén vill i det här sammanhanget peka på några viktiga samordningsuppgifter med betydelse för den framtida utformningen av den statliga samordningsrollen på regional nivå.

I försökslänen är det naturligt att självstyrelseorganen övertar ansvaret för samordningen av de regionala utvecklingsfrågorna. Det gäller även i de fall när samordningen inbegriper statliga uppgifter.

Ett syfte med samordningen är att tillgodose den lokala nivåns behov av att få möta en samlad stat. Detta kräver en stark, samordnande statlig instans på regional nivå. Kommittén anser därför att länsstyrelsens ansvar för samordningen av den statliga verksamheten på den regionala nivån bör utvecklas.

När det gäller utvecklingen av den statliga samordningen inom ramen för modellen med samordnad länsförvaltning, genomförs en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Syftet med försöket är enligt direktiven till kommittén att vinna erfarenheter av en mer sammanhållen statlig regional förvaltning i ett län där arbetet bedrivs med delvis nya förutsättningar. Kommittén har, som framgår av kapitel 1, till uppgift att utvärdera detta försök. Resultatet av utvärderingen kommer att utgöra ett viktigt underlag för kommitténs definitiva ställningstaganden i slutbetänkandet, när det gäller formerna för den statliga samordningen.

Regeringen understryker i direktiven att formerna för den statliga samordningen bör prövas förutsättningslöst. Kommittén vill i det sammanhanget framhålla att de avvägningar mellan olika sektorsintressen som länsstyrelsen i sin samordningsroll skall stå för, inte sällan innebär att olika politiska intressen skall sammanvägas. Dessa intressen har självklart starka försvarare, såväl bland tjänstemän som politiker, och på såväl central som regional nivå.

För att länsstyrelsen skall kunna fungera på ett optimalt sätt krävs därför att samordningen har stöd av en förstärkt central samordning av de regionala frågorna. Detta ligger också i linje med vad Statskontoret föreslår i sin rapport till kommittén.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data. The second part of the document provides a detailed breakdown of the financial data, including a list of all accounts and their respective balances. It also includes a summary of the total assets and liabilities, which shows that the organization is in a sound financial position. The final part of the document discusses the future plans for the organization, including the need to invest in new technology and to expand into new markets. It concludes by stating that the organization is committed to providing the highest quality of service to its customers and to maintaining its reputation as a leader in the industry.

Reservation och särskilda yttranden

1. Reservation av Anders Andersson (kd)

I direktiven till kommittén sägs att i den del av uppdraget som avser generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter skall en delredovisning ske. Som framgår av inledningskapitlet till detta delbetänkande anser kommittén principiellt att det är förenat med svårigheter att nu diskutera frågan om den regionala statliga organisationen, innan kommittén kan överblicka helheten i sitt utredningsarbete.

Jag delar kommitténs redovisade betänkligheter över att nu behöva lämna ett delbetänkande. Det som framförallt gör mig tveksam är de överväganden som lyfts fram i det avslutande kapitlet. Här presenterar kommittén mer långsiktiga ställningstaganden till delar av de statliga länsstyrelsernas roll och uppgifter. Detta sker utan att kommittén har haft möjlighet att i ett helhetsperspektiv pröva vilken roll och vilka uppgifter som i framtiden bör ligga på regionala självstyrelseorgan i respektive län. Först när frågan om fördelning av ansvar och uppgifter mellan statliga myndigheter och regionala självstyrelseorgan klarats ut är det dags att gå över till överväganden kring hur de statliga uppgifterna skall organiseras. Det är både en fråga om vad som skall ligga på central respektive regional statlig nivå, och om fördelningen mellan vad länsstyrelsen och olika statliga sektorsmyndigheter skall ansvar för. För mig är det angeläget att vi också i utredningsarbetet försöker praktisera det synsätt som finns i subsidiaritetsprincipen.

Innan kommittén har skaffat sig en helhetsbild är det enligt min mening olämpligt att försöka göra vissa avgränsade preciseringar av vad som under alla omständigheter bör utgöra länsstyrelseuppgifter och därigenom riskera att föregripa de överväganden kommittén avser att återkomma till i slutbetänkandet hösten år 2000. Ytterligare ett motiv för mig att inta denna ståndpunkt är att jag principiellt förordar en utveckling med direktvalda regionfullmäktige. Enligt min mening borde därför kommittén ha nöjt sig med den generella problemdiskussion som

återfinns i delbetänkandets kapitel 1–6, men nu avstått från att presentera direkta överväganden kring framtida uppgifter för de statliga länsstyrelserna.

2. Särskilt yttrande av Owe Hellberg (v)

Kommentarer till avsnitt 7.1

Kommittén har tolkat regeringens direktiv som ett krav på en lägesrapport om det hittillsvarande arbetet och delvis vissa generella överväganden. Kommittén anser dock att frågor om den statliga länsförvaltningen inte kan ses isolerade från övriga frågor som ska behandlas i kommitténs slutbetänkande. Slutsatserna kan till viss del betraktas som preliminära, behöva omprövas, utvecklas och preciseras.

Eftersom läget beskrivs som det gör, borde inte kommittén lämnat några förslag till slutsatser, utan fört ett mer allmänt resonemang kring dessa frågor. Slutsatserna grundar sig också på synen att länsstyrelserna i stort skall ha den roll de har idag och tar inte heller någon som helst hänsyn till den försöksverksamhet som pågår i våra försökslän. Det finns även i andra län frivilliga försök där en ny ordning växer fram, med ett större ansvar och engagemang av den regionala politiska nivån. Det finns risk för att kommittén låser fast sig i ett viss tänkande inför det fortsatta arbetet.

Kommittén säger sig undvika detta genom att endast lägga förslag som på längre sikt inte påverkas av den pågående försöksverksamheten. Enligt min mening är det något kortsiktigt tänkt, eftersom det grundar sig på tanken att de självstyrelseorgan som finns i försökslänerna i framtiden inte skulle ha några andra uppgifter än vad de idag har fått till uppgift att sköta.

Självstyrelseorganen skulle naturligtvis kunna vara mycket väl lämpade att sköta delar av de uppgifter som kommittén föreslår en utredning runt. Både när det gäller en delegering från den statliga nivån, till länsstyrelserna eller till kommunerna, men framförallt utvecklingsfrågorna.

Kommentarer till avsnitt 7.2

Statskontoret föreslår i sin rapport att ca 45 uppgifter kan delegeras från den statliga nivån till länsstyrelsenivå eller kommunal nivå. Av dessa 45 uppgifter finns många med tillsynskaraktär, men också sådana som tillhör gruppen utvecklingsfrågor. Alla utvecklingsfrågor är naturligtvis av intresse för de regionala självstyrelseorganen och det borde därför vara av intresse, att om möjligt föra dessa frågor till den nivån. Detta finns inte med som förslag i kommitténs slutsatser, men bör vara föremål för prövning inför utredningens slutbetänkande.

Kommentarer till avsnitt 7.3.2

Regeringen vill ha en effektiv statlig förvaltning på länsnivå, men är i vissa sammanhang otydlig i dessa frågor, inte minst när det gäller tillsynsfrågor. När det gäller tillsyn av polisen är regeringen på väg från en tillsyn på länsnivån. När det gäller t.ex. miljöfrågor och äldreomsorg, så ökar resurserna för tillsyn på länsstyrelsenivån. Kommittén uppmärksammar statens dubbla roller när det gäller tillsynsfrågorna med en tillsyn dels på central nivå, dels på länsstyrelsenivå. Här vill kommittén öka effektiviteten i länsstyrelse-tillsynen, genom att tillsyn som kräver särskild kompetens skulle kunna koncentreras till ett mer begränsat antal länsstyrelser. Detta föreslår kommittén utan att ta ställning till vilken tillsyn som skall ligga kvar på central nivå. Dessa frågor måste naturligtvis ses i sin helhet, annars är risken stor för att de dubbla tillsynsrollerna förstärks i stället för att minska.

Kommentarer till avsnitt 7.4

När det gäller samordningsfrågorna i försökslänen, anser kommittén att den samordning som sammanhänger med de regionala utvecklingsuppgifterna bör ligga på självstyrelseorganen, även i de fall när samordningen inbegriper annan statlig verksamhet än länsstyrelserna. När det gäller övriga län blir det inte lika självklart. Här säger kommittén att samordningen av den statliga verksamheten på länsstyrelsenivå bör utvecklas, för att den lokala nivån har behov av att möta en samlad stat. Vilka uppgifter som avses är däremot inte lika lätt att tyda. Samordningen på regional nivå skall, anser regeringen i direktiven till utredningen, ske förutsättningslöst. Därför är det inte självklart att det är länsstyrelsen som skall stå för den samordningen, utan här är det

viktigt att lyssna till olika intresseinriktningar bland både politiker och tjänstemän på regional och central nivå.

Kommittén har uppmärksammat att samordning på länsnivå ofta sker inom olika nätverk för att nå fram till beslut i olika avseenden. Det anses effektivt, men nätverken är inte oproblematiske ur demokratisk synpunkt. Det kan skapa svårigheter när det gäller att få insyn och för att kunna påverka de beslut som fattas. Kommittén anser det därför vara viktigt med öppenhet och insyn, men lämnar inga förslag till hur detta skall kunna förverkligas i län där det inte finns några självstyrelseorgan och där länsstyrelserna ska stå för samordningen och utvecklingen. T.ex. som i det aktuella fallet med utarbetandet av länsvisa tillväxtavtal, där huvudansvaret för den uppgiften ligger på landshövdingarna och där arbetet organiseras på många olika sätt, ibland väldigt informellt.

3. Särskilt yttrande av Per Lager (mp)

Enligt min mening borde kommittén valt en annan infallsvinkel i sin analys av länsstyrelsernas roll och uppgifter. Betänkandet har med den utformning det nu fått blivit allt för mycket av en försvarsskrift för den existerande länsstyrelseorganisationen.

En annan och bättre ansats hade, inte minst mot bakgrund av den information som rapporten från EIPA förmedlar, varit att förutsättningslöst pröva länsstyrelsernas funktion i ett system med regionala självstyrelseorgan. Den allmänna tendensen i de länder som EIPA studerat är att motsvarigheten till det svenska länsstyrelsesystemet minskar i betydelse till förmån för regionala självstyrelseorgan. Mot denna bakgrund hade det varit naturligt om kommittén så att säga hade nollställt den statliga regionala organisationen och undersökt vilken organisation och uppgiftsfördelning som i framtiden kan bedömas vara den mest ändamålsenliga. Med en sådan ansats hade det varit naturligt att kritiskt granska också den mera begränsade, "renodlade" roll för länsstyrelsen som statens företrädare på den regionala nivån som förutsätts i direktiven. I ett sådant perspektiv hade det också varit möjligt att resonera om möjligheten att t.ex. låta sektorsmyndigheter svara för vissa tillsynsuppgifter som idag ligger på länsstyrelserna.

Med detta särskilda yttrande vill jag också markera min avsikt att mera detaljerat återkomma till frågan om länsstyrelsernas ställning när jag sett vilka konsekvenserna blir av den pågående försöksverksamheten.

4. Särskilt yttrande av Lars Wennås (fp)

I kapitel 7 har kommittén redovisat vissa generella överväganden om den statliga länsförvaltningens struktur och uppgifter. Samtidigt konstaterar kommittén, att frågor om den statliga länsförvaltningen inte kan ses isolerade från de övriga frågor som skall behandlas i kommitténs slutbetänkande. Därför har, säger kommittén, de överväganden som redovisas i kapitel 7, närmast karaktären av preliminära slutsatser, som i vissa delar kan behöva omprövas, utvecklas och preciseras i samband med att kommittén lämnar sina slutliga ställningstaganden.

Om övervägandena har karaktären av preliminära slutsatser som kommittén kan komma att ompröva inför slutbetänkandet, borde övervägandena i stället ha förts till kapitel 6 som ett diskussionsmaterial. Annars finns det risk att kommittén låser upp sig i vissa ställningstaganden som senare kan bli svåra att förändra.

Enligt direktiven till kommittén skall en utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag 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. Kommittén skall bl.a. följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning som nu äger rum i fyra län.

Enligt min mening måste den statliga länsförvaltningens framtida struktur och uppgifter ses mot bakgrund av de erfarenheter som utvärderingen av den ovan angivna försöksverksamheten kan komma att resultera i. Hur man löser frågorna om länsförvaltningens framtida struktur och uppgifter påverkar de regionala självstyrelseorganens uppgifter och vice versa. Jag stödjer mig här på Folkpartiets parti-program antaget i augusti 1997.

Folkpartiet anser, att medborgarnas inflytande på den regionala nivån bör stärkas genom nya direktvalda regionfullmäktige. De skall ersätta landstingen och dessutom ta över betydande delar av länsstyrelsernas och andra statliga länsorgans uppgifter. Ett folkvalt organ med regionala politiker som beslutar om regionala frågor gör beslutsgången öppnare och det politiska ansvaret tydligare.

Enligt Folkpartiets mening skall regionfullmäktige ha beskattningsrätt och ansvara för akutsjukvård, regional planering och utveckling, kommunikationer samt vissa utbildnings-, kultur- och miljöfrågor. Regionerna skall inte vara överordnade kommunerna. Länsstyrelsens kontrolluppgifter skall därför även i fortsättningen vara en statlig angelägenhet. När regionfullmäktige är infört kan det föräldrade systemet med landshövdingen som högste representant för länet avskaffas.

Folkpartiet anser det vara viktigt att de nya regionerna speglar medborgarnas uppfattning av hemhörighet. Regionernas storlek och gränser skall därför inte avgöras genom centrala direktiv eller beslut. I de fall där det råder oenighet om den regionala tillhörigheten bör folkomröstningar i kommuner eller delar av kommuner avgöra.

Av ovan angivna skäl bör enligt min mening den statliga länsförvaltningens framtida struktur och uppgifter liksom de regionala självstyrelseorganens uppgifter lösas i ett sammanhang. Förslag avseende båda dessa områden bör därför avges samtidigt i slutbetänkandet.

Bilageförteckning

- | | |
|----------|--|
| Bilaga 1 | Direktiven |
| Bilaga 2 | Uppgifter som kan delegeras till länsstyrelserna (Statskontoret 1998:19) |

THE HISTORY OF

THE HISTORY OF THE
THE HISTORY OF THE
THE HISTORY OF THE

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 försökslänerna. 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)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

... (text is extremely faint and mostly illegible)

Bilaga 2 Uppgifter som kan delegeras till länsstyrelserna (Statskontoret 1998:19)

Förslag inom följande områden bedömer vi vara intressanta att gå vidare med (i form av utredning eller beredning i någon form). Förslagen rör:

Regionalekonomi och näringslivsutveckling

- *beslut om medel för regionala och lokala resurscentra för kvinnor, projektbidrag till kommuner för kvinnlig affärsrådgivning, beslut om regional företagsstöd upp till 50 mkr och beslut om regionalt utvecklingsbidrag för mjuka investeringar upp till 20 mkr* (nuvarande huvudman är NUTEK),
- *samordning och utveckling av energifrågor och beslut om bidrag till utbyggnad av vindkraftverk* (nuvarande huvudman är Statens energiverk),
- *samordning och tillsyn av kvalificerad yrkesutbildning* (nuvarande huvudman är Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning).

Anm. NUTEK fördelar ett antal stöd till mottagare i regionen – lämpligheten av att decentralisera beslutsansvaret bör kunna prövas. Vad gäller energifrågorna så kan det vara aktuellt att, när erfarenhet vunnits från hur Statens energimyndighet arbetar, pröva om en regional verksamhet skulle kunna vara ett komplement till den centrala.

Lantbruk

- *handläggning av stöd till marknadsutveckling för företag inom förädling av livsmedelsprodukter* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *överföring av hela ansvaret för miljöprogrammen inom jordbruksområdet* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),

- *beslut om handjursbidrag (EU-stöd)* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *handläggning och fördelning av mjölkkvoter* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *prövning av juridiska personers förvärvstillstånd för jordbruksfastighet med värde över 5 mkr* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk).

Anm. En särskild utredare har tillkallats med uppgift att göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet med utgångspunkt i hanteringen av de jordbruksstöd som berör såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna (dir. 1997:125).

Rennäring

- *beslut om bygdemedel avsatta för rennäringens främjande* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *köp och försäljning av statens mark på renbetesfjällen* (nuvarande huvudman är Statens fastighetsverk).

Anm. Det första förslaget avser medel som är avsatta för rennäringen genom 10 § förordningen om avgifter enligt vattenlagen. Förslaget har i en skrivelse (1997-11-28) tillställts Jordbruksdepartementet som bereder ärendet. Det andra förslaget avser beslut som idag ligger på Statens fastighetsverk. Förslaget bör kunna hanteras av den pågående översynen av rennäringens administrationen.

Fiske

- *ytrande i vattenmål och utredningsarbete i samband därmed* (nuvarande huvudman är Fiskeriverket),
- *fördelning av samtliga medel som kraftverksägare betalat in som ersättning för fiskeskador enligt VL 10:5* (nuvarande huvudman är Fiskeriverket).

Anm. Ett antal frågor härutöver berörs av Fiskeriutredningens betänkande Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv (SOU 1998:24) som nu bereds i Regeringskansliet.

Livsmedelskontroll och djurskydd

- *tillsyn över vissa (större) livsmedelsanläggningar* (nuvarande huvudman är Statens livsmedelsverk),
- *dispenser från burhönsoförbud* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *tillstånd och tillsyn av vissa anläggningar för offentlig förevisning av djur, försöksdjusanläggningar och djurkarantäner* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *registrering och uppföljning av distriktsveterinärens tillsyn av mjölkproduktionsanläggningar* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *utredningar och åtgärder för att bekämpa vissa smittsamma djursjukdomar* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk)
- *förordnande av veterinär vid hästtävlingar* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *införseltillstånd för husdjur och dispenser från krav på ligghallar för utgångsdjur* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk).

Anm. En översyn av livsmedelstillsynen har nyligen gjorts av en utredning (SOU 1998:61) och förslagen bereds i Regeringskansliet. Djurskyddslagen har varit föremål för flera utredningar Offentlig djurskyddstillsyn (SOU 1996:13) och Ändringar i djurskyddslagen (Ds 1997:11) och statsmakterna har nyligen behandlat frågan i prop. 1997/98:28. Förslagen bör dock beredas på lämpligt sätt.

Naturvård och miljöskydd

- *medel till kretsloppsanpassning och lokala investeringsprogram* (nuvarande huvudman är regeringen, Miljödepartementet),
- *fördelning av medel för naturvård etc.* (nuvarande huvudman är Statens naturvårdsverk, SNV),
- *beslut om bestämmelser om nationalparker* (nuvarande huvudman är SNV),
- *beslut om markförvärv och intrångsersättning vid reservatsbildning enligt naturvårdslagen* (nuvarande huvudman är SNV),
- *bevakning av allmänna intressen i givna strandkyddsdispenser på motsvarande sätt som enligt PBL* (nuvarande huvudman är SNV),
- *regional tillsyn enligt bilskrottningslagen* (nuvarande huvudman är SNV),

- *framtida vattenadministration* (avser bibehållande av uppgifter samt nya uppgifter som alternativ till en ny myndighet),
- *beslut om avskjutning av de fyra stora rovdjuren* (nuvarande huvudman är SNV),

Anm. För närvarande bedömer vi att det finns ett starkt politiskt intresse av att hålla samman beslut avseende bidrag till lokala investeringsprogram och kretsloppsmiljarden. På sikt bör länsstyrelsen eller, i försökslänen självstyrelseorganen, komma ifråga. Vad gäller bilskrotning så har frågan behandlats i betänkandet (SOU 1997:89) Handel med skrot och begagnade varor.

Bostadsfinansiering och planfrågor

- *bidrag till konstnärlig utsmyckning* (nuvarande huvudman är Statens konstråd),
- *bidrag till allmänna samlingslokaler samt stöd till icke-statliga kulturlokaler* (nuvarande huvudman är Boverket),
- *övriga stöd till byggandet, ex stöd till utsatta områden* (nuvarande huvudman är Inrikesdepartementet),
- *uppsikt, rådgivning, utredningsverksamhet inom planväsendet* (nuvarande huvudman är Boverket med vissa uppgifter för länsstyrelsen).

Anm. Bidrag till konstnärlig utsmyckning har tidigare legat på länsstyrelserna. Organisatoriska frågor rörande det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet har nyligen prövats i en utredning (SOU 1997:90). Förslaget har remissbehandlats. Statskontoret anförde i sitt yttrande att "utredningen inte belyst verksamhetens gränsdragning mot Regeringskansliet eller undersökt möjligheterna att decentralisera uppgifter till länsstyrelserna. Utan sådant underlag kan slutligt ställningstagande till organisationsstrukturen inte tas". Frågan bereds av Regeringskansliet.

Kulturmiljövård

- *tillstånd för förändringar i statliga byggnadsminnen och tillsyn av statliga byggnadsminnen* (nuvarande huvudman är Riksantikvarieämbetet, i vissa tillståndsärenden regeringen).

Anm. Vissa större beslut om byggnadsminneförklaringar torde fortfarande behöva tas på central nivå. I övrigt anser vi att förslaget bör kunna utredas/beredas.

Social omvårdnad

- *tillsyn över kommunal hälso- och sjukvård inom ramen för hemtjänst m.m. (nuvarande huvudman är Socialstyrelsen),*
- *fördelning av olika utvecklingsmedel inom det sociala området och utvecklingsbidrag till socialtjänsten (nuvarande huvudmän är Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet).*

Anm. Socialtjänstutredningen arbetar för närvarande med frågor inom området.

Civilt försvar och räddningstjänst

- *efter ansökan från kommuner bevilja ersättning för uppgifter inom totalförsvaret (i dag ÖCB),*
- *besluta om föreläggande enligt räddningstjänstlagen (i dag Statens räddningsverk, SRV),*
- *mer renodlad uppgiftsfördelning mellan länsstyrelsen vad avser tillsyn av räddningstjänst och samråd kring räddningstjänstplaner,*
- *utbildning av verksskyddsföretag (i dag SRV).*

Anm. En utredning (Fö 1996:10) har nyligen gjort en översyn av Räddningsverkets mål och medel och betänkandet (SOU 1998:59) bereds nu av Regeringskansliet. Flertalet förslag bör kunna behandlas i samband med denna beredning.

Jämställdhet

- *tillsyn enligt jämställdhetslagen (nuvarande huvudman är JämO).*

Anm. Förslaget kräver en ändring i jämställdhetslagen men vi anser att förslaget bör prövas vidare mot bakgrund av att alla länsstyrelser har en jämställdhetsexpert.

Allmän förvaltning m.m.

- *beslut om avkortat öppethållandet i vissa vallokaler* (nuvarande huvudman är RSV),
- *anmälan om medborgarskap* (nuvarande huvudman är SIV).

Anm. Ärenden om avkortat öppethållande i vissa vallokaler rör i första hand postkontor. Lokal kännedom torde vara en fördel vid handläggningen av dessa ärenden. För nordiska medborgare svarar redan länsstyrelsen för handläggningen av ärenden rörande medborgarskap. Det bör utredas om inte även ärenden rörande andra nationaliteter skulle kunna handläggas på samma sätt.

Internationellt samarbete

- *biståndsmedel från SIDA-Öst till Öst- och Centraleuropa.*

Anm. Frågan rör vissa biståndsmedel för småföretagsverksamhet som skulle kunna delegeras till de östra länsstyrelserna.

Integration

- *samordning av integrationsfrågor på regional nivå..*

Anm. Frågan bereds redan i Regeringskansliet och torde vara avgjord när denna rapport är tryckt.

Käll- och litteraturförteckning

Statens offentliga utredningar

- SOU 1992:63 *Regionala roller*
 SOU 1994:117 *Domstolsprövning av förvaltningsärenden*
 SOU 1995:27 *Regional framtid*
 SOU 1996:103 *Miljöbalken*
 SOU 1996:129 *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*
 SOU 1997:13 *Regionpolitik för hela Sverige*
 SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*
 SOU 1998:61 *Livsmedelstillsyn i Sverige*
 SOU 1998:105 *Minska regleringen av kommuner och landsting*
 SOU 1998:137 *Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen*

Departementsserien

- Ds Kn 1978:5 *Utvärdering av kommunindelningsreformen, Kommundepartementet*
 Ds 1998:22 *Tillsyn enligt miljöbalken, Miljödepartementet*
 Ds 1998:42 *Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut, Justitiedepartementet*
 Ds 1998:50 *Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet, Finansdepartementet*

Propositioner

- 1971:30 del 2 *Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.*
 1988/89:119 *Godkännande av den europeiska konventionen om kommunalt självstyre*
 1995/96:38 *Länsindelningen i Skåne och Västsverige m.m.*

- 1996/97:36 *Den regionala samhällsorganisationen*
1996/97:108 *Ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Väst-
sverige*
1997/98:1 *Budgetpropositionen för 1998*
1997/98:45 *Miljöbalk*
1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och tillväxt*
1997/98:113 *Nationell handlingsplan för äldrepolitiken*
1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart
Sverige*
1997/98:150 *1998 års ekonomiska vårproposition*
1998/99:1 *Budgetpropositionen för 1999*

Utskottsbetänkanden

- 1995/96:BoU19, rskr. 206
1996/97:KU4, rskr. 77
1996/97:BoU13, rskr. 228
1997/98:KU21
1997/98:KU31, rskr. 294–96

Lagar och förordningar

- 1982:877 *Förordning om regionalt utvecklingsarbete*
1986:223 *Förvaltningslagen*
1994:730 *Förordning om upphävande av vissa förordningar
på radio- och TV-området*
1996:1414 *Lag om försöksverksamhet med ändrad regional an-
svarsfördelning*
1996:1415 *Lag om försöksverksamhet med regionförbund i
Kalmar och Skåne län*
1997:224 *Lag om ändring i lagen om försöksverksamhet med
ändrad regional ansvarsfördelning*
1997:734 *Lag om huvudmannaskap för viss kollektivtrafik*
1997:1144 *Lag om försöksverksamhet med vidgad samordnad
länsförvaltning i Gotlands län*
1997:1258 *Förordning med länsstyrelseinstruktionen*
1998:386 *Lag om ändring i förvaltningslagen*
1998:957 *Förordning med ändring i förordningen med läns
styrelseinstruktionen*

- 1998:1546 *Förordning med ändring i förordningen med länsstyrelseinstruktion*

Kommittédirektiv

- Dir. 1997:80 *Den regionala samhällsorganisationen*
Dir. 1997:81 *Minskad statlig reglering av och effektivare tillsyn över statlig verksamhet*
Dir. 1997:109 *Översyn av vissa frågor rörande socialtjänstlagen och socialtjänstens uppgifter*

Litteratur

- Andersson, S., 1996: *Den regionala samhällsförvaltningen i Sverige – en översikt*; ingår i Länsstyrelsen 2000. Rapport från Arbetstagar-konsult
- Demokratarrådet, 1997: *Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS förlag
- Eklund, L. F., 1994: *Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd*; ingår i SOU 1994:13 Bilagedel
- Esping, H., 1990: *Perspektiv på länsdemokrati*; ingår i Landstinget och länsdemokratin. Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafik kontoret
- Gidlund, J., 1998, PM: *Regionalisering & demokratisk legitimitet*
- Gidlund, J. & Sörlin, S., 1993: *Det europeiska kalejdoskopet*. Stockholm: SNS Förlag
- Jacobsson, B., 1997: *Europa och staten*; utgiven i SOU 1997:30
- Johansson, J., 1995: *Europeiska regioner. Regionforskning i empirisk och normativ belysning*. Örebro: Högskolan i Örebro/Örebro Studies13
- Larsson, T., 1986: *Regeringen och dess kansli*. Lund: Studentlitteratur
- Lindeborg, L., 1995: *Regionfrågan i Sverige, Del 1 – En kortfattad analys i regionaliseringsprocessens inledningskedje*. Stockholm: Landstingsförbundet
- Petersson, O., 1996: *Rättsstaten*. Stockholm: Publica
- Petersson, O., 1998: *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS Förlag
- Pierre, J., 1997: *Decentraliseringens politik och politikens decentralisering*; ingår i Politik som organisation, Rothstein B. (red.). Stockholm: SNS Förlag
- Riksrevisionsverket (RRV 1996:10): *Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel*

- Riksrevisionsverket (RRV 1996:50): *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av förvaltningen*
- Riksrevisionsverket (1997:47): *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring*
- Statskontoret (1997:19): *Statsförvaltningen ur ett regionalt perspektiv*
- Statskontoret (1996:7): *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning*
- Svenska Kommunförbundet, 1998: *Långt borta men nära – en introduktion till regionfrågan*. Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Vedung, E., 1997: *Utvärdering av offentliga insatser*; ingår i *Politik som organisation*, Rothstein, B. (red.). Stockholm : SNS Förlag

Rapporter till kommittén

- Björkman, Ulla, Uppsala universitet: *Länsstyrelsen som överklagningsinstans – igår, idag, i morgon*
- Ehn, Peter: *I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen*
- European Institute of Public Administration (EIPA): *The Surplus of the Intermediate Level in Europe*
- Statskontoret, 1998, PM 1a: *Kraftsamling för en ny regionpolitik*
- Statskontoret, 1998, PM 1b: *Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning*
- Statskontoret, 1998, PM 2: *Möjligheter till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna*
- Statskontoret, 1998, PM 3: *Länsstyrelsernas utvecklingsinriktade uppgifter*
- Statskontoret, 1998, PM 4: *Länsstyrelsernas roll som överklagningsinstans*
- Statskontoret, 1998, PM 5: *Länsstyrelsens samordningsroll och samverkan med andra statliga myndigheter*
- 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?*

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
 2. Tänder hela livet
– nytt ersättningsssystem för vuxentandvård. S.
 3. Valfärdens genusansikte. A.
 4. Män passar alltid? Nivå- och organisationspecifika processer med exempel från handeln. A.
 5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
 6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
 7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
 8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
 9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
 10. Campus för konst. U.
 11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
 12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
 13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
 14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
 15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
 16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
 17. Samordning av digital marknads TV. Ku.
 18. En gräns – en myndighet? Fi.
 19. IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. K.
 20. IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammaralen, Riksdagen 1997-10-24. K.
 21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
 22. Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
 23. Staten och exportfinansieringen. N.
 24. Fiskerieradministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskerieradministrationen m.m. Jo.
 25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. S.
 26. Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
 27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
 28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
 29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
 30. Utlandsstyrkan. Fö.
 31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
 32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
 33. Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. In.
 34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
 35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
 36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
– Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
 37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
 38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
 39. Det finsk-svenska gränsälvsarbetet. M.
 40. BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
 41. Läkemedelsinformation för alla. S.
 42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
 43. Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
 44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
 45. Sotning i framtiden. Fö.
 46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
 47. Bulvaner och annat. Ju.
 48. Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
 49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
 50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
 51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
 52. Utstationering av arbetstagare. A.
 53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
 54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
 55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratitredningens skriftserie. SB.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
 57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
 58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
 59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
 60. Kring Hallandsåsen. M.
 61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
 62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
 63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
 64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
 65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
 66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
 67. Socialavgiftslagen. S.
 68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
 69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
 70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K.
 71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
 72. Kommunala finansförbund. Fi.
 73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandramas riksorganisationer m.fl. In.
 74. Styrningen av polisen. Ju.
 75. Djurförsök. Jo.
 76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
 77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
 78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
 79. IT och regional utveckling. Erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. K.
 80. Bostadsrättsregister. Ju.
 81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
 82. Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem. Fi.
 83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
 84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
 85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direkt demokrati i Schweiz. SB.
 86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
 87. Premiépensionsmyndigheten. Fi.
 88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
 89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
 90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
 91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
 92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
 93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
 94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
 95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
 96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
 97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
 98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
 99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
 100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
 101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
 102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
 103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
 104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
 105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
 106. Unga i ohälsöförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
 107. Främjandelagen – en översyn. A.
 108. Analysera mera. Jo.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
 110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
 111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
 112. Resurser på lika villkor? U.
 113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
 114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
 115. Distansarbete. A.
 116. Stoppreglerna. Fi.
 117. *Utgått*
 118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
 119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
 120. Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
 121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktionshinder. S.
 122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
 123. Folkrättslig status m.m. Fö.
 124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
 125. Statens museer för världskultur. Ku.
 126. Beskattning utan taxfree. Fi.
 127. Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
 128. Forskningspolitik. U.
 129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
 130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
 131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.
 132. En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. K.
 133. God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98 K.
 134. Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. SB.
 135. Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. Ju.
 136. Redovisning och aktiekapital i euro. Ju.
 137. Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. M.
 138. Kvinnor, män och funktionshinder. S.
 139. En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. S.
 140. Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. S.
 141. Medling och lönebildning. + Bilagor. A.
 142. Ny svensk filmpolitik. Ku.
 143. Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. K.
 144. Automatspel. Fi.
 145. EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
 146. Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
 147. Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. Jo.
 148. Rikstrafiken – vissa principfrågor. K.
 149. Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. S.
 150. Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. In.
 151. Kosnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämnings-systemet. + Bilaga. In.
 152. Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. M.
 153. Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. K.
 154. OAS i framtiden. S.
 155. Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 156. Alkoholpolitikens medel. Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. S.
 157. Biogas som fordonsbränsle. N.
 158. Att komma åt oljeutsläppen. K.
 159. Kassaservice. Fi.
 160. Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag. Fi.
 161. På marginalen. En intervjubok från Socialtjänstutredningen. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 162. Vägtrafikregistrering. K.
 163. Bildandet av Skåne läns allmänna försäkringskassa. S.
 164. Allas frihet. Demokratin möter marknaden. Tre ronder. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 165. Validering av utländsk yrkeskompetens. U.
 166. Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion. In.
-

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratin räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkmröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]
Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. [134]
EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [145]
Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. [146]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister. [80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet.
Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGSGRUPPENS ORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steket före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]
Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. [135]
Redovisning och aktiekapital i euro. [136]
Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. [155]

På maginalen. En intervjubok från Socialtjänstutredningen. Demokratiutredningens skriftserie. [161]
Allas frihet. Demokratin möter marknaden. tre ronder. Demokratiutredningens skriftserie. [164]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]
Folkrättslig status m.m. [123]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningsystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Unga i ohälsöförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. [106]
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]
Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]
Arbetsförhållanden och attityder – professionellas möten med personer med funktionshinder. [121]
Kvinnor, män och funktionshinder. [138]
En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. [139]
Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. [140]
Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. [149]
OAS i framtiden. [154]
Alkoholpolitikens medel. Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. [156]
Bildandet av Skåne läns allmänna försäkringskassa. [163]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT-kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer. – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenerier. IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling.

erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. [79]
Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]
Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]
En granskning av Estoniakatasrofen och dess följder. [132]
God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98. [133]
Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. [143]
Rikstrafiken – vissa principfrågor. [148]
Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. [153]
Att komma åt oljeutsläppen. [158]
Vägfrafikregistrering. [162]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättning. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]
Stoppreglerna. [116]
E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]
Beskattning utan taxfree. [126]
Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. [127]
Automatspel. [144]
Kassaservice. [159]
Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag. [160]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

- Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande.
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
På distans utbildning, undervisning och lärande.
Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]
DUKOM Distansutbildningskommittén.
Flexibel utbildning på distans. [84]
E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. [111]
Resurser på lika villkor? [112]
Forskningspolitik. [128]
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]
Validering av utländsk yrkeskompetens. [165]

Jordbruksdepartementet

- Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]
Analysera mera. [108]
Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. [147]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]
Främjandelagen – en översyn. [107]
Distansarbete. [115]
Medling och lönebildning. + Bilagor. [141]

Kulturdepartementet

- Samordning av digital marksänd TV. [17]
Statens museer för världskultur. [125]

Ny svensk filmpolitik. [142]

Närings- och handelsdepartementet

- Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information.
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenklning för framtiden.
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling.
Rapport från Söderhamnskommittén. [89]
Goda idéer om småföretag och samverkan.
Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]
Kapitalförsörjning till småföretag.
Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]
Förslagskatalog.
Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]
Konkurrenslagets regler om företagskoncentration. + Bilaga. [98]
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.
Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]
Biogas som fordonsbränsle. [157]

Inrikesdepartementet

- Historia, ekonomi och forskning.
Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]
Kommunal uppdragsverksamhet 1998. [119]
Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. [150]
Kostnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet. + Bilaga. [151]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion. [166]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]

Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]

Det finsk-svenska gränsälvssamarbetet. [39]

Kring Hallandsåsen. [60]

Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]

Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]

Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränsle. [130]

Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. [137]

Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. [152]

Systematisk förteckning

Förteckning över utredningarna i denna serie

Ämnesindelning

- 1. Allmänna frågor
- 2. Arbetsmarknaden
- 3. Arbetslöshet
- 4. Arbetsvillkor
- 5. Arbetsutvärdering
- 6. Arbetsutrustning
- 7. Arbetsutvärdering
- 8. Arbetsutvärdering
- 9. Arbetsutvärdering
- 10. Arbetsutvärdering
- 11. Arbetsutvärdering
- 12. Arbetsutvärdering
- 13. Arbetsutvärdering
- 14. Arbetsutvärdering
- 15. Arbetsutvärdering
- 16. Arbetsutvärdering
- 17. Arbetsutvärdering
- 18. Arbetsutvärdering
- 19. Arbetsutvärdering
- 20. Arbetsutvärdering
- 21. Arbetsutvärdering
- 22. Arbetsutvärdering
- 23. Arbetsutvärdering
- 24. Arbetsutvärdering
- 25. Arbetsutvärdering
- 26. Arbetsutvärdering
- 27. Arbetsutvärdering
- 28. Arbetsutvärdering
- 29. Arbetsutvärdering
- 30. Arbetsutvärdering
- 31. Arbetsutvärdering
- 32. Arbetsutvärdering
- 33. Arbetsutvärdering
- 34. Arbetsutvärdering
- 35. Arbetsutvärdering
- 36. Arbetsutvärdering
- 37. Arbetsutvärdering
- 38. Arbetsutvärdering
- 39. Arbetsutvärdering
- 40. Arbetsutvärdering
- 41. Arbetsutvärdering
- 42. Arbetsutvärdering
- 43. Arbetsutvärdering
- 44. Arbetsutvärdering
- 45. Arbetsutvärdering
- 46. Arbetsutvärdering
- 47. Arbetsutvärdering
- 48. Arbetsutvärdering
- 49. Arbetsutvärdering
- 50. Arbetsutvärdering
- 51. Arbetsutvärdering
- 52. Arbetsutvärdering
- 53. Arbetsutvärdering
- 54. Arbetsutvärdering
- 55. Arbetsutvärdering
- 56. Arbetsutvärdering
- 57. Arbetsutvärdering
- 58. Arbetsutvärdering
- 59. Arbetsutvärdering
- 60. Arbetsutvärdering
- 61. Arbetsutvärdering
- 62. Arbetsutvärdering
- 63. Arbetsutvärdering
- 64. Arbetsutvärdering
- 65. Arbetsutvärdering
- 66. Arbetsutvärdering
- 67. Arbetsutvärdering
- 68. Arbetsutvärdering
- 69. Arbetsutvärdering
- 70. Arbetsutvärdering
- 71. Arbetsutvärdering
- 72. Arbetsutvärdering
- 73. Arbetsutvärdering
- 74. Arbetsutvärdering
- 75. Arbetsutvärdering
- 76. Arbetsutvärdering
- 77. Arbetsutvärdering
- 78. Arbetsutvärdering
- 79. Arbetsutvärdering
- 80. Arbetsutvärdering
- 81. Arbetsutvärdering
- 82. Arbetsutvärdering
- 83. Arbetsutvärdering
- 84. Arbetsutvärdering
- 85. Arbetsutvärdering
- 86. Arbetsutvärdering
- 87. Arbetsutvärdering
- 88. Arbetsutvärdering
- 89. Arbetsutvärdering
- 90. Arbetsutvärdering
- 91. Arbetsutvärdering
- 92. Arbetsutvärdering
- 93. Arbetsutvärdering
- 94. Arbetsutvärdering
- 95. Arbetsutvärdering
- 96. Arbetsutvärdering
- 97. Arbetsutvärdering
- 98. Arbetsutvärdering
- 99. Arbetsutvärdering
- 100. Arbetsutvärdering





FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90
E-POST: FRITZES.ORDER@LIBER.SE
INTERNET: WWW.FRITZES.SE