

# Regeringens proposition

## 2001/02:7

Regional samverkan och statlig länsförvaltning

Prop.  
2001/02:7

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 september 2001

*Göran Persson*

*Lars-Erik Lövdén*  
(Finansdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i denna proposition att det i samtliga län skall vara möjligt att från år 2003 bilda ett kommunalt samverkansorgan för regional utveckling i länet. Ett samverkansorgan utgörs av ett kommunalförbund där samtliga kommuner är medlemmar och där även landstinget kan vara medlem. I Skåne län respektive Västra Götalands län kan landstinget utgöra samverkansorgan. I Gotlands län kan Gotlands kommun utgöra samverkansorgan. Regeringen gör bedömningen att ytterligare erfarenheter bör vinnas av en direktvald regional nivå och verksamheten bör här fortsätta ytterligare en mandatperiod och bli föremål för utvärdering.

Samverkansorganet skall utarbeta program för länets utveckling och samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförande av programmet. Samverkansorganet får befogenhet att besluta om länsplaner för regional infrastruktur samt befogenhet att besluta om vissa statliga medel för regional utveckling. I de nuvarande försökslänen får samverkansorganen även under nästa mandatperiod beslutanderätt över motsvarande regionalpolitiska medel som de i dag beslutar om, i avvaktan på en utvärdering av det fortsatta försöket.

Ett av samverkansorganet fastställt program för länets utveckling skall beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet, t.ex. vid beslut om fördelning av statliga medel som har betydelse för den regionala utvecklingen i länet.

Samverkansorganet avses få ansvaret för utveckling och förankring av tillväxtprogram för kommande programperiod.

Regeringen avser att ta initiativ till en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. I avvaktan på denna översyn och ytterligare erfarenheter från verksamheten i Skåne län

och Västra Götalands län inleds inga ytterligare försök med direktvalda regionala organ.

Den lagstiftning som reglerar försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i fyra län upphör vid utgången av år 2002.

I propositionen behandlar regeringen också vissa frågor om länsstyrelsernas roll, uppgifter och organisation. En utgångspunkt är en konsekvent användning av länsstyrelsen för statliga förvaltningsuppgifter som inte kan eller bör skötas på central nivå. Där det är lämpligt bör statliga regionala verksamheter inordnas i länsstyrelsen. Länsstyrelsernas roll skall stärkas när det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering. Länsstyrelsens styrelse, som i dag utses av landstinget, föreslås från år 2003 utses av regeringen för att markera att regeringen har det fulla politiska ansvaret för länsstyrelsens verksamhet. I propositionen föreslås också att den försöksverksamhet som i dag pågår enligt lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län skall pågå ytterligare fyra år, dvs. till utgången av år 2006.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Lagtext .....	6
2.1	Förslag till lag om samverkansorgan i länen.....	6
2.2	Förslag till lag om upphävande av lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län .....	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik .....	10
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:736) om färdtjänst.....	11
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting .....	12
2.6	Förslag till lag om upphävande i lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelsens styrelse.....	13
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.....	14
3	Ärendet och dess beredning .....	15
4	Den svenska förvaltningsmodellen.....	17
4.1	Folkstyre på två nivåer .....	17
4.2	Den kommunala självstyrelsen.....	18
4.3	Den statliga länsförvaltningen.....	19
4.3.1	En kort tillbakablick.....	19
4.3.2	Nuvarande uppgifter.....	21
4.3.3	Utvecklingstrender .....	22
4.3.4	Det regionala utvecklingsarbetet.....	23
4.4	Utvecklingen i ett europeiskt perspektiv .....	23
5	Försöksverksamheten.....	26
5.1	Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning .....	26
5.2	Länsstyrelsens uppgifter och ledning i försökslänen .....	30
5.3	Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning.....	31
5.4	Utvärderingen av försöksverksamheten .....	31
5.5	Kommitténs förslag om fortsatt försöksverksamhet .....	35
6	Allmänna överväganden .....	38
6.1	Inledning.....	38
6.2	Välfärdspolitiken kräver samverkan mellan staten och kommunerna.....	38
6.3	Reformering av den statliga förvaltningen i länen .....	42
6.3.1	Samordnad länsförvaltning utvecklas .....	42
6.3.2	Länsstyrelsens ledning .....	43
7	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun .....	44
7.1	Former för kommunal samverkan i länet .....	44
7.2	Samverkansorganets uppgifter .....	46

7.3	Det regionala utvecklingsprogrammets påverkan på statliga myndigheters verksamhet.....	51
7.4	Finansiering av samverkansorganets verksamhet .....	52
7.5	Uppföljning och utvärdering .....	53
7.6	Namn och beteckningar.....	54
7.7	Allmän översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen .....	55
8	Den statliga länsförvaltningen .....	57
8.1	Länsstyrelsens roll och uppgifter .....	57
8.2	Organisatoriska frågor.....	60
	8.2.1 Länsstyrelsens styrelse .....	60
	8.2.2 Länsexperternas ställning inom länsstyrelsen.....	61
	8.2.3 Samverkan mellan länsstyrelserna .....	63
8.3	Översyn av styrningen och ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter .....	64
8.4	Vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland.....	65
9	Författningskommentarer.....	67
9.1	Förslag till lag om samverkansorgan i länet.....	67
9.2	Förslag till lag om upphävande av lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län .....	69
Bilaga 1 Sammanfattning av Den parlamentariska regionkommitténs delbetänkande Regional frihet och statligt ansvar - en principiell diskussion (SOU 1998:166) .....		
		70
Bilaga 2 Remissinstanser som har yttrat sig över Den parlamentariska regionkommitténs delbetänkande (SOU 1998:166) .....		
		72
Bilaga 3 Sammanfattning av Den parlamentariska regionkommitténs slutbetänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85).....		
		74
Bilaga 4 Remissinstanser som har yttrat sig över Den parlamentariska regionkommitténs slutbetänkande (SOU 2000:85) .....		
		76
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 september 2001.79		
Rättsdatablad.....		
		80

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om samverkansorgan i länen,
2. lag om upphävande av lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län,
3. lag om ändring i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik,
4. lag om ändring i lagen (1997:736) om färdtjänst,
5. lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting,
6. lag om upphävande av lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse,
7. lag om ändring i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om samverkansorgan i länen

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Samverkansorgan**

1 § Med samverkansorgan avses i denna lag en kommunal beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet.

2 § Följande kommunala organ kan utgöra samverkansorgan:

1. ett kommunalförbund som har samtliga kommuner i länet som medlemmar och där även landstinget kan ingå som medlem,
2. Gotlands kommun i Gotlands län, samt
3. landstinget i Skåne län och i Västra Götalands län.

#### **Uppgifter**

3 § Ett samverkansorgan har till uppgift att:

1. utarbeta program för länets utveckling som kommuner och landsting avser att genomföra i samarbete med andra parter,
2. samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförande av programmet,
3. besluta om användningen av vissa statliga medel för regional utveckling,
4. besluta om prioritering bland åtgärder avseende infrastruktur m.m. vid upprättande av länsplaner för regional infrastruktur,
5. ta emot och bereda ansökningar om bidrag från EG:s strukturfonder avseende mål 1 och mål 2,
6. följa upp åtgärder och effekter av utvecklingsarbetet i länet,
7. lämna en årlig redovisning avseende åtgärder och effekter till regeringen.

#### **Bildandet av samverkansorgan**

4 § De kommunala organ som beslutar att bilda ett samverkansorgan skall anmäla detta till regeringen.

Regeringen beslutar från vilken tidpunkt som samverkansorganet skall ha de uppgifter som framgår av 3 §.

5 § Samverkansorganet skall vid utarbetande av utvecklingsprogram enligt 3 § 1 och upprättande av länsplaner för regional infrastruktur enligt 3 § 4 samråda med de statliga myndigheter som berörs.

6 § Samverkansorganet i länet skall samverka med länets kommuner och landstinget.

7 § Samverkansorganet bör samråda och samverka med företrädare för berörda organisationer och näringslivet i länet.

8 § Ett av samverkansorganet fastställt program för länets utveckling skall, om det inte finns särskilda skäl, beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet.

Statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden lämna samverkansorganet det biträde som det behöver för det regionala utvecklingsarbetet. De skall också löpande informera samverkansorganet om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

### **Avveckling av samverkansorgan**

9 § Ett samverkansorgan kan hos regeringen begära att det befrias från sina uppgifter. Om en kommun träder ut ur ett kommunalförbund som är samverkansorgan eller detta upplöses skall samverkansorganet anmäla detta till regeringen.

Om ett samverkansorgan framställt en begäran eller gjort en anmälan enligt första stycket skall samverkansorganet avvecklas. Regeringen beslutar från vilken tidpunkt uppgifterna enligt denna lag inte skall åvila samverkansorganet.

### **Regionfullmäktige och regionstyrelse**

10 § Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse i stället skall betecknas regionfullmäktige respektive regionstyrelse.

Vad som sägs i lag eller annan författning, dock inte vallagen (1997:157), om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen gäller i sådant fall för regionfullmäktige och regionstyrelsen.

### **Bemyndigande**

11 § Regeringen får meddela de närmare föreskrifter som behövs för upprättande av länsplaner för regional infrastruktur samt för samverkansorganets uppföljning av verksamheten och återrapporering till regeringen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.
2. Bestämmelserna i 2 § 3 och 10 § gäller till och med den 31 december 2006.
3. Bestämmelserna i 3 § tillämpas från och med den 1 januari 2003.
4. De regionala självstyrelseorgan som omfattas av lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning anses från den 1 januari 2003 utan anmälan enligt 4 § utgöra samverkansorgan enligt denna lag om det regionala självstyrelseorganet inte dessförinnan begärt att det skall befrias från uppgifterna. I Kalmar län får ett nybildat kommunalförbund utgöra samverkansorgan när regionförbundet likvideras.



## 2.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län

Prop. 2001/02:7

Härigenom föreskrivs att lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län skall upphöra att gälla vid utgången av år 2002.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om likvidation.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik att 4 och 5 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Länstrafikansvariga är landstinget och kommunerna i länet gemensamt. I Stockholms län är landstinget länstrafikansvarigt och i Gotlands län är kommunen länstrafikansvarig. Landstinget och kommunerna i övriga län kan komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna skall vara länstrafikansvariga.

*I Kalmar län och Skåne län kan ett regionförbund enligt lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län vara länstrafikansvarigt.*

### 5 §

Ett landsting *eller ett regionförbund* som ensamt är länstrafikansvarigt eller en kommun som ensam är länstrafikansvarig, skall också vara trafikhuvudman. I övriga fall skall trafikhuvudmannen vara ett kommunalförbund. Om de som är länstrafikansvariga är överens om det, får dock trafikhuvudmannen i stället för ett kommunalförbund vara ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. De som är länstrafikansvariga skall inneha samtliga aktier i bolaget.

Ett landsting som ensamt är länstrafikansvarigt eller en kommun som ensam är länstrafikansvarig, skall också vara trafikhuvudman. I övriga fall skall trafikhuvudmannen vara ett kommunalförbund. Om de som är länstrafikansvariga är överens om det, får dock trafikhuvudmannen i stället för ett kommunalförbund vara ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. De som är länstrafikansvariga skall inneha samtliga aktier i bolaget.

I fråga om kommunalförbund gäller vad som föreskrivs i kommunallagen (1991:900) om inte annat följer av 9-12 §§.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:736) om färdtjänst

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1997:736) om färdtjänst skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Med länstrafikansvariga, *regionförbund* och trafikhuvudman avses i denna lag detsamma som i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

Med länstrafikansvariga och trafikhuvudman avses i denna lag detsamma som i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

## 2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>1</sup>

Kommuner och landsting har efter ansökan rätt till ersättning från kontona för ingående mervärdesskatt som inte dragits av enligt mervärdesskattelagen (1994:200).

Kommunalförbund har efter ansökan rätt till ersättning från kommunkontot och landstingskontot för ingående mervärdesskatt som inte dragits av enligt mervärdesskattelagen. Fördelningen mellan kontona görs i förhållande till kommunernas och landstingens deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

*Vad som anges i andra stycket gäller även sådant regionförbund som avses i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1997:1256.

## 2.6 Förslag till lag om upphävande i lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse

Härigenom föreskrivs att lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse skall upphöra att gälla vid utgången av år 2002.

## 2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

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

I Gotlands län får under tiden den 1 januari 1998 - 31 december 2006 bedrivas försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning. Länsstyrelsen fullgör under den tid som försöksverksamheten pågår de uppgifter som ankommer på länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

### 3 Ärendet och dess beredning

I maj 1997 tillkallades Den parlamentariska regionkommittén (In 1997: 08) för att dels utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen 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.

I december 1998 lämnade kommittén sitt delbetänkande *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion* (SOU 1998:166). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet remissbehandlades under våren 1999. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr. Fi2000/247).

I oktober 2000 lämnade kommittén sitt slutbetänkande *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning* (SOU 2000:85). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. I remissen ingick en departementspromemoria *Statliga intressen på regional nivå – en kartläggning* som tagits fram av en mellandepartemental arbetsgrupp (SIR-gruppen). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena har publicerats i Departementsserien (Ds 2001:22).

Regeringen har vidare under beredningen av detta ärende haft kontakt med företrädare för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Från tre län har framställningar inlämnats om att få delta i försöksverksamheten med direktvalt självstyrelseorgan. Sex politiska partier i *Jämtlands län* (c, fp, kd, mp, s och v) har ansökt om att bilda ett direktvalt regionfullmäktige med ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen i länet. Ansökan om att låta ett nytt direktvalt regionalt självstyrelseorgan få ingå i försöksverksamhet med förändrad regional samhällsorganisation har inkommit från sju politiska partier i *Västernorrlands län* (Projekt Region Y: c, fp, kd, mp, s, v och sjukvårdspartiet). I *Norbottens län* står åtta politiska partier bakom en ansökan om att få bilda ett direktvalt självstyrelseorgan med ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen i länet (s, c, fp, Kirunapartiet, kd, mp, Norrbottens sjukvårdsparti och v).

Framställningar om att i kommunalförbundsform få ta över statliga uppgifter har inkommit från följande län:

*Jönköpings län:* Bakom ansökan om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning står de politiska partiernas arbetsgrupp i regionfrågan (PAR: c, fp, kd, mp, s och v).

*Blekinge län:* Ansökan avser att fr.o.m. den 1 juli 2001 få omfattas av den särskilda lagstiftning som gäller för försöksverksamheten. Bakom ansökan står Region Blekinge, ett kommunalförbund bildat av Landstinget i Blekinge län och kommunerna i länet.

*Västmanlands län:* Bakom ansökan om övertagande av regionala uppgifter från staten i enlighet med försökslagstiftningen står politiska distriktsorganisationer i Västmanlands län (c, fp, kd, mp, s och v).

*Dalarnas län:* Landstinget i Dalarnas län och Dalarnas Kommunförbund har inkommit med en preliminär intresseanmälan om försöksverksamhet med indirekt valt regionalt självstyrelseorgan i Dalarna.

*Kronobergs län:* En avsiktsförklaring angående försöksverksamhet i länet har inlämnats av politiska partier i länet (m, c, fp, kd, mp, s och v).

Moderaterna i Nässjö och Solidaritet-Arbete-Fred-Ekologi (SAFE) har i skrivelse anmält sin till Nässjö kommunfullmäktige inlämnade begäran om folkomröstning i kommunen angående försöksverksamheten med kommunalförbund.

Sydsam, samarbetsorgan för kommuner, regioner och landsting i Syd-sverige har i särskild skrivelse förordat utveckling och utvidgning av det regionala självstyret.

Landshövding Ulf Adelsohn har i skrivelse föreslagit en utökad samverkan mellan länsstyrelserna för att på så sätt skapa en sammantaget effektivare länsstyrelseorganisation.

Denna proposition innehåller regeringens ställningstagande till Regionkommitténs förslag om försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Regeringen föreslår att försöksverksamheten ersätts med en ordning som skall kunna tillämpas i alla län. Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län föreslås pågå ytterligare fyra år.

I propositionen tar regeringen vidare upp vissa frågor om länsstyrelsens roll, uppgifter och organisation.



## 4 Den svenska förvaltningsmodellen

### 4.1 Folkstyre på två nivåer

Medborgarinflytandet utövas i Sverige dels på statlig, dels på kommunal nivå. På den nationella statliga nivån är riksdagen det folkvalda beslutande organet. På den kommunala nivån är kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige de folkvalda beslutande organen. Medborgarinflytandet på två nivåer är av stor betydelse för folkstyrelsen eftersom det ökar medborgarnas möjligheter att påverka den offentliga verksamhetens omfattning och inriktning.

Riksdagens ställning som folkets främsta företrädare slås fast i 1 kap. 4 § regeringsformen (RF). Riksdagen har via lagstiftning en bestämmanderätt över andra folkstyrelseorgans befogenheter och åligganden. Det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten och för det politiska beslutsfattandet åvilar således riksdag och regering. I princip finns det inget område där staten genom lagstiftning saknar befogenhet att styra eller uttrycka en målsättning för en offentligt bedriven verksamhet.

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får dock bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i enskilda fall som rör myndighetsutövning med tillämpning av lag (RF 11 kap. 7 §). Den svenska modellen för förvaltningens roll i det demokratiska politiska systemet bygger på principen om att förvaltningsmyndigheter självständigt förutsätts tillämpa lagarna i sin myndighetsutövning.

#### *Uppgiftsfördelningen mellan folkstyrelsenivåerna*

Vissa delar av den offentliga verksamheten anses i princip vara statliga ansvarsområden. För sådana uppgifter - t.ex. utrikespolitiken, försvaret, rättsvården, socialförsäkringarna samt fiskala angelägenheter - har staten det huvudsakliga ansvaret.

I samband med uppbyggandet av det moderna välfärdssamhället har kommunernas uppgifter successivt kommit att öka. Genom att skapa större och mer bärkraftiga kommuner har det varit möjligt att låta en stor del av samhällets serviceproduktion ske i kommunerna. För landstingen har främst sjukvårdens utbyggnad inneburit en alltmer omfattande verksamhet. På senare tid har det blivit allt viktigare att ansvars- och uppgiftsfördelningen inom skilda områden löses i samverkan mellan stat, kommun och landsting.

Den kraftiga expansionen av den kommunala sektorn har till stor del haft sin grund i att verksamhetsområden som redan tidigare åvilade kommunerna eller landstingen vuxit såväl i omfattning som till sitt innehåll. Kommunerna och landstingen har även tagit på sig nya uppgifter. En del av de uppgifter som kommunerna tidigare utförde inom ramen för sin allmänna kompetens har genom speciallagstiftning också gjorts obligatoriska.

Parallellt med den kommunala expansionen har det också skett en expansion på den statliga sidan. Genom uppbyggnaden av en social-

försäkring har t.ex. staten övertagit en del av kommunernas försörjningsansvar. Vissa verksamheter som tidigare varit kommunala har också överförs till staten, t.ex. polisväsendet. Även om det således har funnits utvecklingstendenser i båda riktningarna måste den sammanfattande bedömningen bli att utvecklingen av den offentliga förvaltningen har präglats av en decentralistisk ambition.

Med en decentraliserad offentlig förvaltning blir det lättare att anpassa verksamheten till lokala förhållanden. När behoven växlar mellan olika kommuner är det också angeläget att kommunerna har utrymme att fördela resurser med hänsyn till de behov som de har bäst förutsättningar att bedöma.

### *Politiskt ansvarsutkrävande*

Möjligheten för medborgarna att i val utkräva ett politiskt ansvar för genomförd verksamhet är grundläggande i en demokrati. Med två folkstyrelsenivåer krävs att medborgarna kan förstå vilken nivå som har ansvar för en viss verksamhet – annars kan ansvar inte utkrävas. Det måste också finnas en obruten ansvarskedja mellan de beslut som fattas av myndigheter, nämnder och förvaltningar och de folkvalda församlingarna på statlig och kommunal nivå.

För att det skall vara rimligt att utkräva ett politiskt ansvar bör det också finnas balans mellan uppgifter och befogenheter. Beskattningsrätten är t.ex. knuten till de två folkstyrelsenivåerna av denna anledning.

Inom kommunsektorn har kommuner och landsting uppgifter som kompletterar varandra. Landstingen är inte i några frågor överordnade kommunerna. Denna ordning möjliggör att politiskt ansvar kan utkrävas av det organ som har det direkta ansvaret för respektive verksamhet.

På regional nivå krävs samverkan mellan de två folkstyrelsenivåerna. Representanter för respektive folkstyrelsenivå måste ta ansvar för de åtgärder och beslut som de medverkar till. För att ett politiskt ansvar skall kunna utkrävas av medborgarna måste samarbetsprocesserna vara transparenta med god insyn från medborgarna.

## 4.2 Den kommunala självstyrelsen

Sverige är en nationalstat samtidigt som den kommunala självstyrelsen är stark. I den svenska enhetsstaten, till skillnad från i federala system, finns inte någon konstitutionellt grundad maktindelning mellan staten och dess lokala och regionala delar.

Den kommunala självstyrelsen som en del av folkstyrelsen har slagits fast i regeringsformens inledningsparagraf. I olika förarbeten har den kommunala självstyrelsen framhållits som en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket. Jämfört med 1809 års regeringsform innehåller den från 1974 fler bestämmelser av betydelse för kommunerna och landstingen. Samtidigt har de regler i regeringsformen som rör kommunerna ofta principkaraktär och därför avgörs den kommunala självstyrelsens faktiska innehåll huvudsakligen av lagstiftningen på olika områden. De kommunala självstyrelseorganen i Sverige har i ett interna-

tionellt perspektiv en mer framträdande roll inom den offentliga sektorn än vad som är vanligt i många andra länder.

Genom den nya kommunallagen från år 1992 fick kommuner och landsting en betydande frihet att själva bestämma om sin organisation. Genom omvandling av specialdestinerade statsbidrag till generella statsbidrag har kommuner och landsting fått använda de statliga bidragen utifrån lokala behov och prioriteringar. Även reformer på t.ex. skolans område har ökat det kommunala ansvaret och inflytandet.

Det kommunala utjämningsystemet har en avgörande betydelse för att ge den kommunala självstyrelsen en reell innebörd också i kommuner och landsting med svag egen ekonomi. Genom den omfördelning av resurser som sker i utjämningsystemet skapas likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla en bra vård, skola och omsorg.

Det finns starka kopplingar mellan kommunernas ekonomiska förmåga och möjligheterna att upprätthålla en levande kommunal självstyrelse. Om inte medborgarna ser att kommunerna kan tillhandahålla de tjänster och den verksamhet som de efterfrågar och behöver, kommer de att ställa krav på att andra aktörer - statliga och privata - skall överta ansvaret för den kommunala verksamheten. Om detta sker försvagas den kommunala självstyrelsen.

Medborgarnas tilltro till den kommunala självstyrelsen är också beroende av att de upplever sig rättvist och likvärdigt behandlade jämfört med invånare i andra kommuner och landsting. Detta är skälet till att staten genom lagstiftning tydliggör vad medborgarna har rätt att kräva i form av insatser från kommuner och landsting. Alternativet skulle vara att verksamheterna tillhandahölls genom statliga myndigheter. De beslutade reformerna om maxtaxa inom barnomsorgen och maxtaxa respektive förbehållsbelopp inom äldreomsorgen syftar båda till att skapa likvärdiga förutsättningar för medborgarna oberoende av hemkommun.

## 4.3 Den statliga länsförvaltningen

### 4.3.1 En kort tillbakablick

Den fortlöpande skötseln av den statliga verksamheten sker hos många olika verk och myndigheter som ibland har underordnade lokala och regionala instanser. Direkt underställda regeringen är länsstyrelserna som svarar för en rad rättstillämpande myndighetsuppgifter, men också svarar för att länet utvecklas på sådant sätt att de nationella målen iakttas.

Länsstyrelsens historia går tillbaka till 1634 års reformering av den svenska statsförvaltningen, då en landshövding tillsattes i varje län som Konungens befallningshavande. Länen blev en utlöpare från centralmakten och genom 1634 års regeringsform skapades en enhetlig och heltäckande statlig länsförvaltning. Länsstyrelsens främsta uppgift under denna tid var att sköta skattehanteringen. Landshövdingen stod i "konungens stad och ställe" och hade inte till uppgift att företräda invånarnas intressen mot kronan. Under slutet av 1800-talet kom diskussioner om landshövdingens

roll och det växte fram en kritik mot centralstyrning som inte tog hänsyn till kommunal självstyrelse.

I början av 1900-talet började länsstyrelsen handlägga ärenden inom många olika förvaltningsområden. Till länsstyrelsen knöts då experter med annan kompetens än den traditionella juridiska utbildningen. Dessa experter hade också i uppgift att på central myndighets vägnar hålla uppsikt över verksamheten i länet. I slutet av 1930-talet fick experterna även en rådgivande och stödjande roll.

Den verkställande nivån i offentlig förvaltning kom i mitten av 1900-talet i allt högre grad att ligga på kommunerna, i takt med genomförandet av olika välfärdsprogram. Därigenom blev situationen förändrad för länsstyrelserna och det krävdes ett samarbete med, och en förankring hos, kommunerna för att kunna påverka utvecklingen. Kraven på regional och lokal politisk förankring av de viktigaste besluten ledde till att länsstyrelsen år 1971 försågs med en förtroendemannastyrelse. Länsintresset kom också att betonas mer än vertikala sektorsintressen och vissa uppgifter överfördes till länsstyrelsen från andra länsnämnder. Mer formella och detaljerade länsplaner blev ett viktigt styrinstrument under en tid då tilltron till långsiktsplaner var stor.

I slutet av 1970-talet tillkom ett antal regionala organ med landstingen som organisatorisk och politisk bas – t.ex. utvecklingsfonder och länstrafikbolag. Länsstyrelsens styrelse kom något senare (år 1977) helt att tillsättas av landstinget. Den regionala samhällsorganisationen kan nu beskrivas som ganska komplex.

Perioden efter 1970 kan ses som en kompromiss mellan två olika linjer vad gäller hur den statliga länsförvaltningen bör styras, dvs. överförande av mål från politiska organ till förvaltningen. Den ena linjen är att ge statlig länsförvaltning en tydlig koppling till regeringen vilket markeras av länsstyrelsens och landshövdingens särskilda ställning som regeringens företrädare i länet. Den andra linjen, länsdemokratilinjens, handlar om att stärka den regionala demokratin. Den har inneburit att länsstyrelsens styrelse, genom den förändrade valordningen år 1977, utses av landstinget. Genom att länsstyrelsen i sin beslutsorganisation garanterades en lokal demokratisk förankring fick den goda möjligheter att vara en brygga mellan den nationella och den lokala politikens krav och förutsättningar.

Länsförvaltningsreformen år 1991 innebar att några länsmyndigheter inordnades i länsstyrelsen, medan andra avvecklades. Avsikten var att minska sektoriseringen och att stärka det tvärsektoriella arbetet. Prioriteringen av insatserna mellan olika områden skulle kunna göras utifrån de behov som finns. Det fanns också ett behov av helhetssyn och överblick när beslut skulle fattas i olika detaljfrågor, eftersom besluten kunde ha återverkningar på flera politikområden.

En annan tanke bakom länsförvaltningsreformen var att länsstyrelsen i ökad utsträckning skulle svara för frågor om länets utveckling och framtid. Den kommunala samverkan som fanns i länen var vid den tiden begränsad och någon måste ha ansvaret för att stimulera de processer som hade betydelse för länets utveckling. Det blev naturligt att staten i detta läge tog ett stort ansvar för utvecklingsfrågorna.

### 4.3.2 Nuvarande uppgifter

Länsstyrelsen har två huvuduppgifter. Enligt den första paragrafen i länsstyrelseinstruktionen (1997:1258) svarar länsstyrelsen för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen har förvaltningsuppgifter inom 23 av totalt 47 politikområden. Det finns cirka 500 författningar som reglerar länsstyrelsens verksamhet. Förvaltningsuppgifterna kan t.ex. avse tillstånd och tillsyn, fördelning av bidragsmedel och överklagningsärenden. Till denna uppgift är också knutet andra uppgifter såsom utredningar, remissverksamhet, samråd, uppföljning och utvärdering. De tre sakområden som år 2000 svarade för den största delen av länsstyrelsernas förvaltningskostnader var miljöskydd och naturvård (17,2 %), lantbruk (12,5 %) samt regionalpolitik och regional näringspolitik (9,8 %). Övriga områden varierar mellan 0,2 – 5,8 procent av länsstyrelsens totala resurser. Totalt svarar förvaltningsuppgiften för cirka 70 – 80 procent av länsstyrelsens totala kostnader

Enligt den andra paragrafen i länsstyrelseinstruktionen svarar länsstyrelsen för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen har således vid sidan av förvaltningsuppgiften en utvecklande uppgift som styrs bl.a. av förordningen om regionalt utvecklingsarbete (1998:1634). I uppgiften ingår planering, projektverksamhet, samordningsuppgifter, överläggningar med andra parter i länet, uppföljning och utvärdering, uppdrag åt regeringen m.m. För utveckling av tillväxtavtalen har länsstyrelsen haft en samordnande uppgift i de län som inte är försökslän.

Länsstyrelsen har i de nordliga länen en stark samordnande ställning som hör samman med de aktiva regionalpolitiska åtgärder som staten där svarar för. I de sydliga länen ses länsstyrelsen mer som en förvaltningsmyndighet. I de län där det pågår en försöksverksamhet med ändrad ansvarsfördelning har länsstyrelsens uppgifter för regional utveckling begränsats.

Statsmakterna har i försökslänen markerat att länsstyrelsen i första hand skall tillgodose nationella statliga intressen genom att ta bort den av landstinget utsedda styrelsen. I övriga län skall styrelsen besluta om viktigare frågor om samhällsplaneringen, miljön och regionala utvecklingsinsatser eller andra frågor som är betydelsefulla för länets utveckling, viktigare frågor om länsstyrelsens verksamhetsinriktning, inrättande av särskilda nämnder och delegationer samt fastställande av deras ansvarsområden.

#### *Landshövdingens särskilda ställning*

Landshövdingarna har tidigare kallats "Konungens befallningshavande" vilket markerat ställningen som statsledningens representant i länet. I dag är denna särställning inte reglerad på samma tydliga sätt, men rollen som regeringens företrädare följer av tradition.

Landshövdingen är chef för länsstyrelsen. I denna egenskap är han eller hon att jämföras med en generaldirektör för en statlig förvaltningsmyndighet.

dighet. I landshövdinguppdraget ingår också uppgifter att samordna verksamheter utanför den egna länsstyrelsen vilket markeras av att landshövdingen är ordförande i styrelser och representerad i samarbetsorganisationer. Landshövdingen har också centrala uppdrag direkt av regeringen som utredare, förhandlare eller liknande. Genom det nätverk och den bakgrund som varje landshövding har underlättas kontakter mellan lokal, regional och central nivå.

### 4.3.3 Utvecklingstrender

Under de senaste åren har länsstyrelserna i allt högre grad kommit att få *ökade uppgifter inom miljöområdet*. Den politiska prioriteringen av miljöfrågor och miljöbalken har medfört att många nya uppgifter lagts på länsstyrelserna inom detta område. Bland annat har länsstyrelserna i uppdrag att utveckla mål och vidta åtgärdsprogram i länet som kan bidra till att nå de nationella miljö kvalitetsmålen. EU-medlemskapet medförde en ökad administration inom *jordbruksområdet* och länsstyrelserna har fått många nya uppgifter också inom detta område.

Såväl effektivitetsskäl som samordningsskäl kan tala för att vissa frågor behöver *beslutas gemensamt mellan flera län*. Ett antal länsstyrelser har exempelvis fått i uppdrag att vara förvaltningsmyndigheter för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen i en större region än det egna länet. I andra fall kan det vara så att en uppgift är av så liten omfattning att det är svårt för alla länsstyrelser att ha erforderlig expertkunskap för uppgiften. Utvecklingen kan därför innebära att länsstyrelser har olika uppgifter och beslutar i ärenden även utanför det egna länets gränser.

Vi har i dag tre *storlän* med cirka hälften av befolkningen. Övriga 18 län har i vissa fall ett ganska litet befolkningsunderlag. Olika stora länsstyrelser måste arbeta på olika sätt mot medborgare, kommuner och näringsliv.

Länsstyrelserna *samarbetar* i dag kring många olika frågor i olika grupperingar. Den hittillsvarande utvecklingen visar på ett ökande behov för länsstyrelserna att utveckla sina relationer till grannlänen för att vissa frågor skall kunna lösas på ett för samhället bra sätt.

Länsstyrelsen är en myndighet som bygger på *en förvaltningspolitisk idé* om samordning av olika sektorsintressen. För flertalet frågor finns det någon annan myndighet som skulle kunna överta länsstyrelsens förvaltningsuppgifter, vilket skapar återkommande diskussioner om en viss uppgift skall ligga inom respektive myndighetssektor eller om uppgiften skall hanteras i den samordnade länsförvaltningen. I de fall verksamheter förs ut från länsstyrelsen försvagas samordningsmöjligheterna och det blir också svårare för länsstyrelsen att i en mindre organisation arbeta effektivt. Länsstyrelsens uppgifter är därför inte enbart en fråga för respektive sektorsföreträdare utan verksamheten måste ses i ett förvaltningspolitiskt helhetsperspektiv.

Länsstyrelsen har liksom de flesta myndigheter påverkats av främst 1990-talets krav på *resursneddragningar*. Detta har bl.a. lett till utveckling av och omprioriteringar i verksamheten.

Länsstyrelsens *internationella kontakter* ökar. Det handlar främst om ett utvecklat samarbetet med länder kring Östersjön, i Öresundsregionen och på Nordkalotten. Detta ställer delvis andra krav på länsstyrelsen.

Arbetet med att skapa en *medborgarnära förvaltning* har påverkats av teknikutvecklingen. Möjligheter att med hjälp av IT-teknik tillhandahålla service 24 timmar om dygnet till medborgare och företag kommer att kunna skapas inom vissa områden. Inom andra områden kan Internet bidra till en spridning av de kunskaper och faktauppgifter som länsstyrelsen byggt upp inom många områden. En sådan utveckling ställer dock stora krav på samordning mellan länsstyrelserna och på uppbyggnad av en gemensam teknisk infrastruktur. I skrivelsen Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2000/01:151) lämnas en redovisning av det arbete som pågår för att utveckla den statliga servicen.

#### 4.3.4 Det regionala utvecklingsarbetet

Arbetet med att skapa goda förutsättningar för tillväxt är en stor utmaning. Statens samlade resurser måste samordnas och inriktas på områden som skapar en långsiktigt hållbar utveckling och svarar mot de nationella målen.

Tillväxtavtal har upprättats i samtliga län för den första treårsperioden 2000 – 2002. Arbetsformen har givit möjlighet till samordning, långsiktiga åtgärder och lärande mellan parterna. Arbetet med partnerskapet har inneburit en bred förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Samtidigt har erfarenheten visat att den demokratiska förankringen i alla kommuner ibland har inneburit praktiska svårigheter.

Av den uppföljning som gjorts av arbetet med tillväxtavtal det första året (Ds 2001:15) framgår bl.a. att länsstyrelserna och självstyrelseorganen haft en mycket viktig roll för att driva processen med tillväxtavtal. I genomsnitt har närmare tre årsarbetskrafter per län använts för detta arbete. Kommunernas engagemang har varierat, medan företagens engagemang har ökat påtagligt. Uppföljningen har omfattat 18 län och dessa län har det första året fattat beslut om 1 624 projekt med en genomsnittlig kostnad om 1,5 miljoner kronor per projekt. Totalt har beslut fattas om 2 585 miljoner kronor, varav staten svarat för 49 procent, den privata sektorn för 25 procent och kommunerna för 8 procent. De största statliga insatserna svarar länsarbetsnämnderna och länsstyrelserna/självstyrelseorganen för med 42 resp. 36 procent av den statliga finansieringen. Uppföljningen visar också att statens roll som medfinansierare uppfattas som otydlig och att statliga myndigheter är osäkra om vilken deras roll i tillväxtarbetet är. Vidare framgår att kopplingen till miljömålen är svag i avtalen och att miljöfrågorna bättre bör integreras i avtalen.

#### 4.4 Utvecklingen i ett europeiskt perspektiv

Motiven för att utveckla den regionala nivån har varierat i olika länder. I några länder i Europa har en regional mellannivå inrättats som en reaktion på att etniska minoriteter krävt visst självstyre från centralmakten. I stora länder kan en regional nivå vara naturlig för att upprätta förbindelser

mellan centralmakten och lokala nivåer. I syd- och mellaneuropeiska länder har det varit vanligt att stärka den regionala nivån och behålla ett stort antal mindre kommuner. I många fall är det också behovet av en storskalig produktion och samordning/planering över en större geografisk yta som motiverat inrättande av en regional politisk/administrativ nivå.

I några länder utgörs den regionala nivån av direktvalda fullmäktigeförsamlingar med ibland viss lagstiftande makt. I andra länder utgörs den regionala nivån av kommunalförbund eller indirekt valda regionala fullmäktigeförsamlingar. I länder där man tillskapat ett självstyrelseorgan på regional nivå har man i allmänhet även behållit tidigare strukturer i form av prefekter/landshövdingar och statliga regionala förvaltningar.

### *Nordiska jämförelser*

*Danmark* har en decentraliserad politisk och administrativ struktur, som består av 14 amtkommuner (landsting) på den regionala nivån. Amtkommunerna ansvarar för ett brett spektrum av uppgifter som gäller att tillhandahålla av välfärdsservice, planera på regional nivå och hantera av EU:s strukturfondsbidrag. På regional nivå finns även 14 statliga amtförvaltningar, som motsvarar amtkommunerna geografiskt. Den statliga amtförvaltningen leds av en statlig amtman (landshövding) som utses av regeringen. Amtmannen har i huvudsak kontroll- och tillsynsuppgifter. Det finns ingen regional förvaltningsmyndighet med breda förvaltnings- och utvecklingsuppgifter som i Sverige.

I *Norge* är strukturen snarlik den i Danmark. Genom att införa fylkeskommuner (landsting) ville man stärka den regionala nivån i stället för att som i Sverige bilda storkommuner. Fylkeskommunerna har vidsträckt ansvarsområden, främst inom hälsovårdsområdet men även avseende gymnasieskola, vägar och regional planering. I de numera 19 fylkena (län) har fylkesmannen (landshövdingen) en rad kontrollfunktioner gentemot kommunerna för att säkerställa att verksamheten är i enlighet med nationell lagstiftning och föreskrifter. Fylkesmännen övervakar också den övergripande ekonomiska och administrativa förvaltningen av kommunerna och fylkesmannen kan i vissa fall upphäva ett kommunalt beslut. Det statliga fylkesorganet handlägger också ett antal frågor av ungefär samma karaktär som de svenska länsstyrelserna har att hantera.

Norge står mitt uppe i en omfattande förändring av den offentliga regionala administrationen och organisationen. Stortinget har nyligen fattat beslut om ändringar i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna. Ansvar för specialistsjukvård överförs från fylkeskommunerna till staten, detaljstyrningen av kommunerna minskar, kommunerna stärks och ges fler uppgifter, fylkeskommunerna ges ökat ansvar för samhällsutvecklingen i regionen och regional statsförvaltning samordnas/effektiviseras och tydliggörs.<sup>2</sup>

I *Finland* finns ingen motsvarighet till de svenska landstingen. Sjukvården handhas av samkommuner på landskapsnivå, de s.k. landskapsför-

<sup>2</sup> Stortingsmelding nr 31.



bunden. Det finns 20 landskapsförbund (sammanslutning av kommuner) som övertagit länsstyrelsens roll för bl.a. ansvaret för den regionala utvecklingen. I landskapsförbundens uppgifter ingår också vissa regionplaneuppgifter och ansvaret för att göra upp programavtal (motsvarande svenska tillväxtavtal) med statliga myndigheter, näringsliv och organisationer. Genom den regionala förvaltningsreformen minskade länsstyrelsernas antal från elva till fem (exklusive Åland). Länsstyrelsens viktigaste ansvarsområden utgörs av kontroll och tillsyn av kommunal verksamhet. Det regionala befälet över polis och räddningstjänst finns också hos länsstyrelserna liksom viss administration inom olika sakområden. Vid sidan av länsstyrelserna finns de statliga Arbetskrafts- och näringscentralerna (15 st.) som har till uppgift att främja och samordna regional utveckling med avseende på användningen av arbetskraft och utveckling av näringslivet. Större delen av EU:s strukturfondsmedel fördelas genom dessa centraler. Regionala miljöcentraler (13 st.) har tagit över länsstyrelsernas miljöuppgifter och rollen att verka som regionala organisationer inom miljöförvaltningen.

## 5 Försöksverksamheten

### 5.1 Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning

#### *Försöksverksamhetens syfte och omfattning*

Riksdagen beslöt hösten 1996 genom propositionen Den regionala samhällsorganisationen om en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Kalmar, Gotlands, Skåne och Jämtlands län fr.o.m. den 1 juli 1997 (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77). Försöken inriktades på att utveckla former för en starkare demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet samt till ett effektivare utnyttjande av resurser som finns i länet. Försöksverksamheten har sin utgångspunkt i Regionberedningens betänkande om den regionala framtiden (SOU 1995:27). Försöksverksamheten i Jämtlands län, som byggde på ett informellt samverkansorgan och därför inte krävde någon lagreglerad överflyttning av beslutsbefogenheter, blev dock inte av på grund av oenighet mellan länets aktörer.

I riksdagens beslut om ändrad länsindelning i Västsverige ingick att försöksverksamheten skulle utvidgas till att omfatta även det nybildade Västra Götalands län (prop. 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 228). Försöksverksamheten inleddes den 1 januari 1999 i samband med att det nya landstinget bildades och pågår liksom i övriga län till utgången av år 2002.

#### *Självstyrelseorgan i försökslänen*

Regionala självstyrelseorgan är en samlingsbenämning för de olika organ som har övertagit de uppgifter som ingår i den ändrade ansvarsfördelningen enligt försökslagstiftningen.

De fyra försökslänen arbetar med olika typer av representationssystem. *Skåne län* och *Västra Götalands län* tillämpar direktval, genom att landstinget i dessa län utgör det regionala självstyrelseorganet. För att markera att landstingen i de nybildade länen har regionala utvecklingsuppgifter, får respektive landstingsfullmäktige, med stöd av den nämnda försöksverksamhetslagen, betecknas regionfullmäktige. Motsvarande ändring av beteckning får även ske från landstingsstyrelsen till regionstyrelsen. Om landstinget väljer att byta beteckning på sin fullmäktigeförsamling och sin styrelse innebär detta inte någon förändring i de befogenheter eller åtaganden landstinget har enligt lag eller annan författning. Genom försöksverksamheten tillförs landstingen i dessa län nya uppgifter avseende regional utveckling.

I *Gotlands län* är kommunen och dess direktvalda fullmäktigeförsamling den instans som tagit över det regionala utvecklingsansvaret. Gotlands kommun har, sedan tidigare, de uppgifter som i andra län åvilar landstinget. Förändringen innebär nya uppgifter som integrerats i den kommunala verksamheten.

I *Kalmar län* tillämpas en regionförbundsmodell där de folkvalda församlingarna i kommunerna och landstinget utser de politiska representanterna till förbundsfullmäktige. I förbundet finns funktioner som överförts dels från statliga organ, dels från länets kommunförbund och landstinget i den del som inte rör hälso- och sjukvård.

### *Den ändrade uppgiftsfördelningen*

Den ändrade uppgiftsfördelningen regleras i en särskild lag (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, som trädde i kraft den 1 juli 1997. Lagen har senare ändrats (1997:224) med anledning av att även Västra Götalands län skulle ingå i försöksverksamheten fr.o.m. den 1 januari 1999. Lagen har tidsbegränsad giltighet och gäller intill utgången av år 2002. För genomförandet av försöksverksamheten finns också en lag (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län, som trädde i kraft den 1 juli 1997. Enligt lagen är kommunernas och landstingens medverkan i regionförbundet obligatorisk. Förbunden svarar för de uppgifter som det regionala självstyrelseorganet skall ha. I Skåne gällde detta endast till utgången av år 1998, varefter det nybildade landstinget tog över ansvaret.

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

När det gäller övertagande av uppgifter från kommuner och landsting är det en fråga för berörda aktörer att komma överens om.

Den ekonomiska regleringen mellan staten och berörda regionala självstyrelseorgan har redovisats i budgetpropositionen varje år.

### *Det regionala utvecklingsansvaret*

Det regionala utvecklingsansvaret är grunden för de regionala självstyrelseorganens arbete med de regionala utvecklingsfrågorna. Detta ansvar innefattar uppgiften att utarbeta en långsiktig strategi för länets utveckling (regionalt utvecklingsprogram). Ansvaret för kommunal verksamhet har inte förändrats.

Utvecklingsprogrammet bör enligt riksdagsbeslutet om ändrad regional ansvarsfördelning särskilt inriktas på åtgärder som stimulerar tillväxt och sysselsättning och har betydelse för näringslivets struktur och utveckling.

Enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skall det regionala utvecklingsprogrammet:

1. innehålla en analys av utvecklingsmöjligheter och problem i länet,

2. ange de långsiktiga målen för länets utveckling,
3. redovisa vilka åtgärder som bör vidtas för att målen skall kunna nås,
4. särskilt redovisa vilka prioriteringar som är nödvändiga för att förbättra tillväxt, sysselsättning och den inomregionala balansen,
5. redovisa hur olika parter förväntas medverka i programmets genomförande, samt
6. översiktligt redovisa hur insatserna skall finansieras.

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

Länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden lämna det regionala självstyrelseorganet det biträde som det behöver för det regionala utvecklingsarbetet. De skall också löpande informera det regionala självstyrelseorganet om pågående eller planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

Arbetet med regional utveckling och vilka uppgifter som tillkommer de regionala självstyrelseorganen regleras närmare i förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete. Den regionala utvecklingsstrategin skall användas som medel för att förbättra den inomregionala balansen och för utveckling av gles- och landsbygden.

Enligt regelverket skall länsstyrelsen följa upp och utvärdera de åtgärder som vidtas samt fortlöpande följa utvecklingen i länet och vid behov ta initiativ till förändringar i den regionala utvecklingsstrategin. Av förordningen framgår att länsstyrelsens skyldigheter i fråga om uppföljning och utvärdering också omfattar försökslänen.

#### *De regionala utvecklingsmedlen*

I syfte att förverkliga den regionala utvecklingsstrategin beslutar de regionala självstyrelseorganen över egna medel och vissa statliga utvecklingsmedel som länsstyrelserna tidigare disponerade.

Användningen av statliga regionalpolitiska medel regleras bl.a. i förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete, förordningen (2000:283) om landsbygdsstöd, förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag, förordningen (2000:279) om regionalt utvecklingsbidrag, förordningen (2000:282) om småföretagsstöd samt förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service. Medlen kan användas för bl.a. företagsstöd, medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram, medfinansiering av de regionala tillväxtavtalen samt regional projektverksamhet.

De bestämmelser och mål som gäller för länsstyrelsens beslut om regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel gäller även för självstyrelseorganen. Därigenom säkerställs att medlens användning står i överensstämmelse med riksdagens beslut.

Länsstyrelsen i försökslänen disponerar en mindre del, cirka 10 procent, av de regionala utvecklingsmedlen. Länsstyrelsen får använda medlen för viss projektverksamhet, t.ex. servicelösningar i glesbygd och vissa jämställdhetsprojekt samt uppföljning och utvärdering.

För aktuella budgetår har regeringen i årliga beslut, s.k. villkorsbeslut, preciserat de övergripande regionalpolitiska målen för självstyrelseorganen. I besluten har vidare för respektive budgetår redovisats de verksamhetsmål som skall utgöra utgångspunkter för självstyrelseorganens regionalpolitiska verksamhet samt de återrapporteringskrav som skall tillämpas. Fördelningen av medel mellan länen framgår av regleringsbrev för anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder inom utgiftsområde 19.

#### *Planering av regional transportinfrastruktur*

Enligt propositionen (1996/97:36) om den regionala samhällsorganisationen bör ansvaret för den regionala transportinfrastrukturens utveckling få en starkare lokal och regional politisk förankring hos de valda församlingarna.

Arbetet med länsplanerna regleras i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. I försökslänen har det regionala självstyrelseorganet övertagit ansvaret från länsstyrelsen för att upprätta och fastställa en länsplan för regional transportinfrastruktur. I länsplanen görs en prioritering av de åtgärder som skall genomföras. Länsplanerna skall vid behov samordnas med andra län. De formella besluten om investering och genomförande fattas av Vägverket och Banverket.

Enligt förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan och förordningen (1997:260) om plan för stomjärnvägar skall Vägverket respektive Banverket inhämta yttranden från de regionala självstyrelseorganen som tagit över ansvaret för länsplanen. Genomförandeansvaret ligger, som tidigare, på Vägverket och Banverket.

I de centrala direktiven och anvisningarna behandlas de regionala självstyrelseorganen i detta sammanhang i princip på samma sätt som länsstyrelserna.

#### *Fördelning av kulturpolitiska medel*

För självstyrelseorganen i Gotlands, Kalmar och Skåne län ingår rätt att besluta om vissa statliga kulturbidrag i den regionala försöksverksamheten. Denna uppgift ingår inte i försöksverksamheten i Västra Götalands län, eftersom den tidigare beslutade försöksverksamheten ansågs ha sådan omfattning att den utgör ett tillräckligt underlag för att avgöra om syftet med försöksverksamheten kan uppnås. I Västra Götalands län har Statens kulturråd och regionen prövat alternativa former för samverkan mellan den nationella och regionala nivån på kulturområdet.

Reglerna för fördelningen av statsbidrag för kulturverksamheten i Gotland, Kalmar och Skåne län har förtydligats i olika regeringsbeslut. I övrigt styrs kulturdelen av försöksverksamheten genom förordningen (1998:305) om försöksverksamhet med ändrad fördelning av statsbidrag till regional försöksverksamhet.

Statsbidragets ändamål och syfte preciseras i förordningen. Förordningen anger också hur bidragets storlek skall bestämmas samt fastställer att de

regionala självstyrelseorganen årligen skall rapportera till Statens kulturråd hur medlen har använts. En lista över vilka institutioner som är bidragsberättigade fastslås varje år i regleringsbrev från regeringen.

Bidrag för kulturmiljövård i Kalmar, Skåne och Gotlands län fördelas av Riksantikvarieämbetet efter samråd med Statens kulturråd och de regionala självstyrelseorganen.

#### *Arbetet med regionala tillväxtavtal*

I försökslänen har självstyrelseorganet också haft uppdraget att leda, driva och samordna arbetet med regionala tillväxtavtal, en uppgift som åvilar länsstyrelsen i övriga län. Villkoren för statlig medverkan i finansiering och genomförande av regionala tillväxtavtal har varit generella för alla län.

## 5.2 Länsstyrelsens uppgifter och ledning i försökslänen

Gemensamt för försökslänen är att länsstyrelsens roll som koordinator för länets utveckling och framtid har begränsats. Länsstyrelsens uppgift att verka för att statlig verksamhet samordnas har inte förändrats. I sin myndighetsroll skall länsstyrelsen föra ut den nationella politiken, följa upp och utvärdera olika insatser samt informera regeringen om tillståndet i länet.

Även i försökslänen har länsstyrelsen uppgiften att främja länets utveckling. Länsstyrelserna disponerar fortfarande vissa medel t.ex. för servicelösningar i glesbygd, vissa jämställdhetsprojekt, samt uppföljning och utvärdering. Medlen får även användas till medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram. I uppgiften att stödja regionalt utvecklingsarbete ingår exempelvis att bistå det regionala självstyrelseorganet i dess arbete och att löpande informera självstyrelseorganet om pågående eller planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

#### *Avskaffande av styrelsen*

Som en konsekvens av att en mer renodlad roll för länsstyrelsen prövas i försökslänen har länsstyrelsens ledningsform där reformerats. Detta har tydliggjorts genom ändringar i förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion. Av den framgår att länsstyrelserna i försökslänen inte skall ha någon lekmannastyrelse under den tid försöket pågår. Myndigheten leds av landshövdingen som under regeringen har det yttersta ansvaret för verksamheten.

Vid Länsstyrelsen i Kalmar län har ett råd inrättats för att tillföra verksamheten sakkunskap och samrådsmöjlighet.

#### *Länsexperter*

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall det vid länsstyrelsen i försökslänen, liksom i andra län, finnas en länsexpert för näringslivsfrågor (länsexpert för regionalpolitik, regional näringspolitik och konkurrens). Länsexperten

företräder den näringspolitiska aspekten i det interna arbetet och tjänar bl.a. som brygga mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet och andra aktörer inom den regionala näringspolitiken.

Eftersom länsstyrelsen har en rad aspekter att bevaka inom kommunikationsplaneringen finns på motsvarande sätt ett krav på länsexpert på kommunikationsområdet.

### 5.3 Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning

På Gotland bedrivs – parallellt med försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning – en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning. Försöksverksamheten innebär att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen har inordnats i länsstyrelsen och att länsarbetsnämndens styrelse har avvecklats. Verksamheten regleras av lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Enligt regeringens proposition (prop. 1996/97:36) angavs följande skäl för att genomföra försöksverksamheten:

- utvecklingen mot en mer samordnad länsförvaltning bör fortsätta, eftersom motiven som låg till grund för länsförvaltningsreformen år 1991 – att minska sektoriseringen och stärka den regionala överblicken – alltjämt är aktuella,
- de näringspolitiska och arbetsmarknadspolitiska insatserna på regional nivå behöver samordnas för att få full effekt,
- en försöksverksamhet kan ge värdefulla erfarenheter av hur spelet mellan olika politikområden som har betydelse för sysselsättningen kan utvecklas och stärkas,
- genom en försöksverksamhet på Gotland kan erfarenheter vinnas av en mer samlad statlig regional förvaltning i ett län där försök pågår med ändrad regional ansvarsfördelning,
- vad gällde skogsvårdsstyrelsen ansåg regeringen att ett avsteg skulle göras från det förslag om regionalisering som lagts fram i annat sammanhang. Med hänsyn till Gotlands särställning som region är det lämpligt att inordna skogsvårdsstyrelsen i den samordnade länsförvaltningen, trots att den allmänna inriktningen är en fortsatt fristående skogsorganisation.

Länsstyrelsen på Gotland har genom försöksverksamheten personellt blivit mer än dubbelt så stor som tidigare och omfattar två lokalkontor i form av arbetsförmedlingar.

### 5.4 Utvärderingen av försöksverksamheten

#### *Allmänt*

Den parlamentariska regionkommittén, *PARK*, (In 1997:08, dir. 1997:80) har haft till uppgift att dels följa upp och utvärdera försöksverksamheten, dels utforma förslag om den framtida regionala organisationen.

Utgångspunkter enligt kommitténs direktiv har varit att det bör utvecklas former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret. 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 har varit 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 regionala utvecklingsmål som regionala självstyrelseorgan har ställt upp.

I kommitténs slutbetänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85) beskrivs försöksverksamheten i de fyra försökslänen. Kommittén redovisar också arbete som pågår i andra län kring nya regionala samarbetsformer. Samverkan mellan staten, kommunerna och landstingen i frågor som rör näringslivsutveckling och sysselsättning har vuxit fram i alla län. Även regional samverkan mellan länen har ökat. Det finns dock, enligt kommittén, inte några tydliga strävanden mot fastare samarbete mellan län eller bildande av nya större geografiska regioner. Regionalt samarbete över nationsgränser har också ökat, vilket framför allt EU-medlemskapet har bidragit till.

Utvecklingen mot ökad decentralisering och internationalisering utgör enligt kommittén tillsammans med fokuseringen på tillväxt och ekonomisk utveckling de främsta orsakerna till att regionernas roll och förutsättningarna för den regionala samhällsorganisationen har förändrats. Medlemskapet i EU har bidragit till att lyfta fram den regionala frågan.

Uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan gäller frågan hur bästa möjliga balans kan uppnås mellan statliga och kommunala intressen. Kommittén lyfter fram de principer som kan urskiljas för uppgiftsfördelningen mellan staten och lokala och regionala självstyrelseorgan.

*Subsidiaritetsprincipen* är enligt kommittén en given principiell utgångspunkt när uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå övervägs. Det innebär enligt kommittén i praktiken att det som sköts effektivt lokalt också skall skötas där. Om den lokala nivån inte kan fylla sin uppgift bör uppgifterna i andra hand föras till den regionala nivån och i sista hand till den centrala nivån. Utgångspunkten är att de av besluten närmast berörda skall ha så stort inflytande över den aktuella uppgiften som möjligt.

Ansvarsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan skall vara så tydlig som möjligt. Kommittén ansluter sig här till den *princip om rendling* av den statliga verksamheten som utgör en viktig komponent i den statliga förvaltningspolitiken. Allt fler beslut växer fram i nätverk, där såväl statliga som kommunala och privata aktörer deltar. Detta är inte helt oproblematiskt, eftersom ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det skall vara överskådligt. Ett nätverksorienterat och gränsöverskridande arbetssätt underlättas av en tydligare ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna, anser kommittén.

Uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan gäller frågan hur bästa möjliga balans kan uppnås mellan statliga och kommunala intressen. Kommittén gör ett försök att sortera och systematisera de principer och



argument som anförs när uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan diskuteras.

*För ett statligt ansvar:*

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

*För lokal och regional självstyrelse:*

- behov av demokratisk förankring och effektivare resursanvändning,
- behov av variation och anpassning.

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

I fråga om den *geografiska indelningen* konstaterar kommittén att tendensen mot större regioner inom den statliga förvaltningen håller i sig. Regiongränserna spelar dock i dag en mindre roll tack vara ny teknik och nya informations- och kommunikationsmöjligheter. Kommittén anser att det inte är realistiskt att återgå till länet som indelningsgrund för de statliga regionala myndigheterna i stort. Ett sätt att lösa samordningsproblemen kan enligt kommittén vara en mer funktionell organisering av länsstyrelserna. Länsstyrelsen behöver inte se likadan ut i hela landet utan bör kunna variera i olika regioner. Länsstyrelsens och de regionala självstyrelseorganens gränser behöver inte sammanfalla.

*Utvärderingen*

Kommittén har haft ambitionen att göra en *allsidig utvärdering* av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning men har funnit att den korta tiden för utvärderingen utgjort en begränsning. Många av de processer som har satts igång behöver verka under en längre tid för att kunna utvärderas på ett rättvisande sätt. Mot bakgrund av detta förhållande består utvärderingens underlag mer av utsagor från försöksverksamhetens aktörer än av resultatanalyser. I det följande återges i huvuddrag kommitténs slutsatser av utvärderingen av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning.

Utvärderingen av försöket med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland tas upp i avsnitt 8.4.

Med den begränsade tid som försöken har pågått följer att de förändringar som har genomförts bara i mindre utsträckning haft någon faktisk påverkan på demokrati och samordning på den regionala nivån. Självstyrelseorganens handlingsfrihet har även begränsats av statliga regleringar och de tilldelade medlens storlek.

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

*Huvudintrycket av försöksverksamheten är positivt*

Huvudintrycket av försöksverksamheten är att den i väsentliga delar fallit väl ut för den regionala utvecklingen. En hel del initiativ har tagits och vissa positiva resultat har uppnåtts trots begränsningar i tid och handlingsfrihet. Bland annat har det, som en följd av försöksverksamheten, utvecklats en fördjupad och delvis nyskapande diskussion om demokratins innebörd och betydelse på den regionala nivån.

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

Den övergripande slutsatsen som dras om medborgardemokratien är att försöken hittills inte har varit en betydelsefull angelägenhet för den enskilde medborgaren. Utvärderingen visar också att medborgarnas intresse och engagemang för regionala frågor är förhållandevis begränsat. Trots att de ledande aktörerna har höga ambitioner att utveckla medborgarrollen i regionpolitiken utgör försöksverksamheten ännu en politisk verksamhet för en begränsad grupp politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare. I utvärderingen framhålls det faktum att medborgarengagemanget tar lång tid att utveckla.

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

*Jämförelse mellan de två demokratimodellerna*

Vid en jämförelse mellan de två demokratimodellerna – direkt respektive indirekt valda fullmäktigeförsamlingar – delar kommittén utvärderingens slutsats att det knappast går att slå fast att den ena modellen är mer demokratisk än den andra. Demokrativärdet i respektive modell bestäms av de normer bedömaren själv utgår ifrån.

Kommittén har iakttagit att självstyrelseorganen i samtliga försökslän har utvecklat konstruktiva och positiva relationer med kommunerna i respektive län. Självstyrelseorganen har en hög grad av stöd och legitimitet bland merparten av ledande kommunföreträdare i försökslänerna. Försöksverksamheten har också bidragit till att förbättra samarbetsklimatet mellan kommunerna i respektive försökslän.

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

Självstyrelseorganen har också en hög grad av legitimitet som samordnare och initiativtagare till olika näringslivs- och utvecklingspolitiska aktiviteter på den regionala nivån. Utvärderingen visar att försöksverksamheten, vad gäller den regionala utvecklingspolitiken, har bemötts med stort intresse och stöd från näringsliv och andra organisationer.

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

#### *För- och nackdelar med regionalt partnerskap*

Partnerskap har kommit att spela en central roll i det regionala utvecklingsarbetet, främst i samband med arbetet med EG:s strukturfondsprogram och de regionala tillväxtavtalen. I utvärderingen konstateras att de regionala partnerskapen har medfört en bättre förankring av det regionala utvecklingsarbetet.

Kommittén konstaterar att det finns för- och nackdelar med regionalt partnerskap. Framförallt upplevs beslutsfattandet som otydligt och klarare regler för partnerskapets ställning efterlyses. Arbetet i partnerskap inte är unikt för försökslänerna; samtliga län deltar exempelvis i tillväxtavtalsarbetet. Otydlighet i beslutsordningen är därmed, enligt kommitténs mening, ett generellt problem.

### 5.5 Kommitténs förslag om fortsatt försöksverksamhet

Kommittén anser att utvärderingen inte utgör tillräckligt underlag för beslut om en permanentning av försöksverksamheten med ändrad ansvarsfördelning och därmed heller inte för beslut om avveckling. Många av de

processer som har satts igång behöver verka under en längre tid för att kunna utvärderas på ett rättvist sätt.

Kommitténs förslag - huvudinriktning:

- de pågående försöken bör förlängas fram till och med år 2006,
- fler försökslän kan utses om länets kommuner och landsting är överens,
- tydligare ansvarsfördelning mellan staten och självstyrelseorganen i försökslänerna bör eftersträvas,
- även försöket med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland bör förlängas till och med år 2006.

En närmare redovisning av kommitténs förslag lämnas i *bilaga 3*.

### *Remissynpunkter*

Närmare 300 remissyttranden har lämnats över slutbetänkandet. Samtliga landsting och närmare hälften av landets kommuner har lämnat synpunkter. Därtill kommer yttranden från myndigheter och en rad andra organ och institutioner.

I detta avsnitt kommenteras huvuddragen i remissyttrandena från kommuner, landsting, självstyrelseorgan i försökslänerna, länsstyrelser, centrala statliga myndigheter, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, som är de instanser som är mest direkt berörda av regionkommitténs utredning och förslag. För den samlade redovisningen av remissynpunkterna hänvisas till Ds 2001:22.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i ett gemensamt yttrande uttalat sig mycket positiva till kommitténs utredning och förslag. Också landstingen, självstyrelseorganen och, med enstaka undantag, de kommuner som svarat är positiva till förslagen.

Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksrevisionsverket (RRV), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Riksantikvarieämbetet, Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och flera länsstyrelser är helt eller övervägande negativt inställda till förslagen. Andra myndigheter, t.ex. Statskontoret, är kritiska till utredningens kvalitet. Statskontoret anför att utredningen knappast alls har belyst vilka effekter försöksverksamheten har fått för den regionala utvecklingen – t.ex. avseende mål, prestationer och effekter. Utvärderingskriterier har inte satts upp och systematiska jämförelser med andra län saknas.

Två olika förhållningssätt kan sägas styra ställningstagandena i de flesta fall:

1. De som analyserar försöksverksamheten som *ett försök* i formell mening och finner utvärderingen ofullständig. Varken mål, regionala strategier, handlingsplaner, finansiering, projektverksamhet, bidragsgivning eller något annat av den ”*egentliga verksamheten*” har studerats närmare. De finner det inkonsekvent att kommittén konstaterar att någon riktig utvärdering inte har varit möjlig samtidigt som man föreslår en väsentligt utvidgad försöksverksamhet. Till denna grupp hör i huvudsak statliga myndigheter.
2. De som vill utveckla *den inledda reformen* - en regionaliseringsprocess som kräver helhjärtat och konsekvent stöd från statsmakterna. Då blir frågan om permanentning av försöksverksamheten närmast en formsak. När det gäller utvidgning av försöksverksamheten finns det ingen anledning att ställa särskilda krav utan tillåta ett successivt genomförande i den takt varje region önskar. Den politiska viljan att stärka och tydliggöra den regionala självstyrelsen blir grundläggande för reformarbetet. Till denna grupp, som ofta anför att ”det finns ingen väg tillbaka i regionfrågan”, hör kommun- och landstingsförbund liksom flertalet kommuner och landsting.

När det gäller huvudfrågan – förlängd försöksverksamhet – tillstyrker en överväldigande majoritet av remissinstanserna förslaget. Endast RRV, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Företagarnas riksorganisation och Gullspångs kommun har uttryckligen avstyrkt förslaget att försöksverksamheten skall förlängas. Några remissinstanser, däribland de tre självstyrelseorganen Gotlands kommun, Skåne läns landsting (Region Skåne) och Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen), samt Vägverket, Värmlands läns landsting och Dalarnas läns landsting samt flera kommuner anser att modellen bör permanentas.

När det gäller utredningens förslag om utvidgad försöksverksamhet till fler län redovisar majoriteten av remissinstanserna en positiv inställning. Självstyrelseorganen, landstingen och kommunerna är med något enstaka undantag positiva till förslaget, medan de statliga myndigheterna i huvudsak är negativa.

## 6 Allmänna överväganden

### 6.1 Inledning

Den generella välfärden bygger på grundläggande värderingar om solidaritet, omtanke, rättvisa och jämlikhet. Utformningen av välfärdspolitiken har skett utifrån övertygelsen att människor har vissa grundläggande sociala rättigheter och att det är ett offentligt ansvar att garantera dessa rättigheter. Utgångspunkten för den generella välfärden är att den skall fördelas efter behov och inte efter ekonomiska resurser. Den svenska välfärdsmodellen har utvecklats i takt med omvärldens förändringar. Den har lett till goda sociala villkor och trygghet för befolkningen. Modellen förenar jämlikhet med förmåga till förnyelse och tillväxt. Därför finns idag ett brett stöd för välfärdspolitiken i Sverige.

Möjligheterna att anpassa verksamheten till lokala och regionala förhållanden, inom de ramar som en nationell lagstiftning medger, ger den kommunala självstyrelsen en viktig roll i fråga om välfärdsstatens uppgifter. Ett lokalt folkstyre medför variationer i prioriteringar och i verksamhetens inriktning, innehåll och arbetsätt. Detta är också en styrka i det lokala självstyret, eftersom det ger utrymme för en anpassning till lokala behov och förutsättningar. Systemet innebär också en dynamik genom att olika lösningar kan prövas i några kommuner och de som fungerar väl kan sedan spridas till övriga kommuner.

En given utgångspunkt är samtidigt att staten, hur än formerna för det lokala och regionala inflytandet utvecklas, måste se till att de mål som anges i den nationella politiken genomförs i landets alla delar. Staten har ett ansvar för att alla medborgare i landet, oavsett var man bor, garanteras en likvärdig standard i fråga om grundläggande välfärdstjänster som vård, skola och omsorg. Det kan vara nödvändigt att lägga fast vissa minimikrav i lagstiftningen. Det är också angeläget att skapa uppföljningssystem, som medger jämförelser och därmed verkar självutjämnande eftersom kommuner och landsting då lättare kan jämföra sin servicenivå mellan sig.

Staten har också ett ansvar för medborgarnas rättssäkerhet och för att de kommunala besluten fattas i demokratiska former.

### 6.2 Välfärdspolitiken kräver samverkan mellan staten och kommunerna

Det pågår en utveckling inom flera verksamhetsområden som innebär att staten behåller ett övergripande ansvar för politikens inriktning men samtidigt ger kommuner och landsting allt större möjligheter att delta i den nationella politikens genomförande på lokal och regional nivå. Denna utveckling är särskilt tydlig vad avser regionalt utvecklingsarbete inom närings-, arbetsmarknads- och det miljöpolitiska området. Enligt regeringens mening bör denna utveckling mot en ökad samverkan mellan staten och den kommunala självstyrelsen få ytterligare konkreta uttryck.

Den nationella ekonomiska utvecklingen och därmed välfärden är beroende av hur de regionala ekonomierna fungerar och utvecklas. Omvänt gäller också att de statliga insatserna är av stor betydelse för regionernas utveckling. Det nationella ansvaret för en hållbar utveckling måste kunna kombineras med ett ökat regionalt ansvar för det egna länets utveckling. Samspelet mellan nationell nivå och regional nivå kan vara avgörande för den ekonomiska utvecklingen på längre sikt.

Staten har också behov av att kunna stimulera branscher eller strukturomvandlingar som inte är i fokus på regional nivå. Beslut om ekonomiska och andra insatser som rör en region måste ibland kunna fattas av staten utifrån nationella bedömningar och prioriteringar.

#### *Utgångspunkter för samverkan inom några politikområden*

För utveckling av *infrastrukturen* är det viktigt att staten tar ett stort ansvar för utvecklingen av en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet. Samtidigt är det viktigt att det finns ett lokalt och regionalt inflytande över planeringsprocesser rörande t.ex. vägar, kollektivtrafikanläggningar, flygplatser m.m. eftersom infrastrukturen har stor betydelse för kommuner och län.

När det gäller *företagsfinansiering* med statliga medel och lån är det t.ex. utifrån konkurrensskäl och nationella näringspolitiska samt regionala utvecklingspolitiska aspekter viktigt att staten i princip har det slutliga ansvaret för stödbesluten. Hanteringen bygger på en hög grad av likformighet och styrbarhet för att skapa likvärdiga förutsättningar i hela landet. Statens ansvar för företagsfinansieringen måste dock utövas så att kommuner och näringsliv i länet får ett stort inflytande över huvudinriktningen.

På *kulturområdet* är det statens intresse att värna om mångfald och tillgänglighet. En regional kulturinstitution kan ha en särprägel som också gör det till en nationell resurs, vilket gör att verksamheten inte enbart kan bedömas utifrån ett regionalt perspektiv. Samtidigt är kulturinstitutioner en central del i länets utveckling och en stor del av finansieringen sker från andra parter än staten. Detta gör behovet av samverkan tydligt samtidigt som en viss grad av statliga förbehåll måste accepteras.

*Arbetsmarknadspolitiken* är en integrerad del av den ekonomiska politiken, där de nationella perspektiven har en framträdande roll. Individer skall ha samma möjligheter överallt och de åtgärder som vidtas skall minimera inlåsnings effekter och främja den fria rörligheten. Det statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken är odelat samtidigt som staten är beroende av främst kommunerna för genomförandet av arbetsmarknadsprogram och utbildnings satsningar. Genomförandet av en effektiv arbetsmarknadspolitik måste också anpassas till lokala och regionala förutsättningar som kräver samspel med kommuner och samarbetsorgan på länsplanet.

Den *högre utbildningen* och forskningen är en nationell resurs som hålls samman av en nationell utbildnings- och forskningspolitik för att säkra kvaliteten i verksamheten samt värna den akademiska friheten. Samtidigt är

en högskola eller ett universitet en mycket viktig resurs för den regionala utvecklingen. Universitets och högskolors självständiga ansvar innebär att det finns stora möjligheter till diskussion och överenskommelser med lokala och regionala aktörer. Nationella och lokala intressen och förutsättningar vägs samman inom ramen för utbildning, forskning och lärosätenas uppgift att samverka med det omgivande samhället.

Inom *miljöområdet* är det ett starkt nationellt intresse att kunna leva upp till nationellt fastlagda miljömål som också kan vara bundna av internationella överenskommelser. Staten måste också, för att nå de nationella målen, anpassa de nationella miljömålen till regionala förhållanden och ha resurser för att initiera åtgärder lokalt och regionalt som leder till att målen uppfylls. Samtidigt är det viktigt att kommuner, landsting, företag, organisationer och medborgare engageras i arbetet och också tillåts göra lokala och regionala prioriteringar.

På *planområdet* har kommunerna det fulla ansvaret. I enlighet med plan- och bygglagen (1987:10) utövar länsstyrelsen tillsyn över kommunernas arbete beträffande hanteringen av riksintressen, miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken (1998:808), regionala och mellankommunala intressen samt intressen rörande hälsa och säkerhet i anslutning till kommunernas planläggning enligt plan- och bygglagen. Samtidigt har den kommunala samhällsplaneringen stor betydelse för arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen.

Medlemskapet i EU har medfört nya uppgifter för staten och kommunerna. EU-kommissionen fastställer program och mål för *struktur-fondsarbetet*. Det är den nationella nivån som förhandlar med EU i dessa frågor men arbetet behöver samtidigt förankras i de regioner som berörs. Nationell medfinansiering och EU:s kontrollprogram ställer krav på staten samtidigt som en stor del av verksamheten utförs lokalt och regionalt. De regioner som de regionala struktur-fondsprogrammen verkar inom avviker också från vår administrativa indelning i län. Detta ställer krav på samordning mellan län där staten behöver ta vissa initiativ.

Förverkligandet av nationellt fastlagda mål om efterlevnaden av därtill knutna regler förutsätter tillsyn och kontroll, ibland tillståndsprovning. Det är tydligt inom *jordbruksområdet*, där det statliga intresset för enhetlig bedömning och likformig tillämpning är styrande. De grundläggande befogenheterna måste utövas från nationell nivå i den decentraliserade organisation som ter sig mest ändamålsenlig. Med sektorns stora betydelse för regional utveckling följer dock påtagliga regionala och lokala intressen som behöver komma till tals i samordnat agerande och stödjande insatser.

### *Regionalt utvecklingsarbete med bred förankring*

Regeringen har ett starkt intresse av att kunna stimulera ett ökat lokalt och regionalt engagemang i utvecklingsfrågor så att den kraft och kreativitet som finns hos medborgare, organisationer och näringsliv tas tillvara. Samtidigt har staten på den nationella nivån ett tydligt intresse av att verka för en likvärdig och rättvis utveckling i hela landet.



Regionalt utvecklingsarbete är varken ett renodlat kommunalt eller statligt ansvar. Stat och kommun måste samverka utifrån en demokratisk förankring i respektive folkstyrelsenivå. Det krävs också en samverkan med andra aktörer i länet som har möjlighet att påverka förutsättningarna för länets utveckling.

Regionalt utvecklingsarbete kan handla om att bidra till att skapa tillväxt och arbetstillfällen, utbildningsmöjligheter, bra infrastruktur och en god livsmiljö. Arbetet med att skapa en hållbar utveckling är en stor utmaning. Statens samlade resurser måste samordnas och inriktas på områden som skapar en långsiktigt hållbar utveckling som svarar mot de nationella målen. Den kunskap och erfarenhet som finns i länet hos kommuner, statliga aktörer och näringsliv om det egna länets förhållanden måste utnyttjas i utvecklingsarbetet. Bland annat bör länsstyrelsernas miljökompetens tas tillvara. Samhällets resurser måste koncentreras på åtgärder som ger störst effekt i ett mer långsiktigt perspektiv för en hållbar utveckling.

Många företag inom industri- och serviceverksamhet verkar i dag på en internationell marknad med i vissa fall begränsad koppling till de enskilda nationernas gränser. Detta gör att samspelet mellan företagen och aktörerna på den nationella politiska nivån ändrar karaktär. Det praktiska samspelet mellan näringsliv och offentlig verksamhet förskjuts i ökad utsträckning till lokal och regional nivå. Den nationella nivån är emellertid av fortsatt betydelse när det gäller att påverka rambetingelserna för näringslivet.

Den europeiska integrationen förstärker effekterna av ekonomins internationalisering i övrigt. Rörligheten över nationsgränser av varor, tjänster, människor och kapital, innebär att konkurrensen mellan företagen och mellan regionerna skärps. De regioner som kan erbjuda de bästa förutsättningarna för företag och människor har de bästa framtidsutsikterna.

Erfarenheterna från arbetet med regionala tillväxtavtal visar att lokala och regionala politiska företrädare har goda möjligheter att bidra i det regionala utvecklingsarbetet. Detsamma gäller för strukturfondsarbetet där lokala och regionala politiska företrädare samverkar i de strukturfondsdelegationer som är knutna till de länsstyrelser som är förvaltningsmyndigheter för strukturfondsprogram.

Det finns därför goda skäl att genomföra en reform med ökat regionalt engagemang och inflytande över de avgörande tillväxt- och utvecklingsfrågorna. Den regionala nivån har en given plats som samarbetsarena mellan staten och kommuner, landsting, näringsliv och organisationer.

Programarbetsformen och en bred samverkan mellan olika intressen bör vara vägledande för arbetet. En koncentration av insatserna till åtgärder som skapar långsiktiga strukturlänsverkande effekter bör ske. Det handlar också om att bygga nätverk mellan människor där möten kan skapa förutsättningar för att ta tillvara nya möjligheter som uppstår. En samsyn kring mål bör paras med kunskap och erfarenheter om vilka medel som ger bäst effekt. Uppföljning och utvärdering av arbetet skall ske i ökad utsträckning för att öka kunskaperna och därigenom styra insatserna så att störst effekt erhålls för varje insatt krona, i enlighet med de statliga målen.

Regeringen är därför beredd att ta ytterligare steg för att ge kommuner och landsting möjligheter att ta ett stort ansvar för utvecklingen av den egna regionen. Regeringen föreslår i denna proposition att det skall vara möjligt att i varje län inrätta ett kommunalt samverkansorgan för regional utveckling och samverkan i länet. Samverkansorganen i samtliga län får formell befogenheter att besluta om statliga projektmedel för utvecklingsfrämjande åtgärder. Än viktigare är kanske att samverkansorganet ges möjligheter att påverka andra aktörer i kraft av sin politiska och sakliga legitimitet. De tillväxtprogram som samverkansorganet upprättar kommer också att styra statliga insatser för en hållbar utveckling i länet.

Den fortsatta utvecklingen mot ett vidgat inflytande på regional nivå bör kännetecknas av en ökad tydlighet i ansvarsfördelning även för statens del och ge långsiktigt stabila villkor för det regionala utvecklingsarbetet. Statliga organ behåller verkställighetsansvaret för statlig politik på regional och lokal nivå och de mål, nationella avvägningar och åtgärder som gäller för dessa.

### *Administrativ indelning och funktionella regioner*

Länen har gamla anor och länen kommer att vara grunden för landets administrativa indelning även under överskådlig tid. Samarbete mellan olika aktörer måste dock i högre grad utföras inom funktionella regioner som är olika beroende på vilken fråga som hanteras. Exempel på en sådan funktionell region kan vara skärgårdarna inom de regionala miljö- och hushållningsprogrammen. Genomförandet av ramdirektivet för vatten ställer också krav på samordning av åtgärder över länsgränserna inom avrinningsområdena.

Det måste vara möjligt att hantera varje verksamhet på det mest effektiva sättet och då skall inte den administrativa indelningen vara ett hinder. På informell väg pågår i dag ett omfattande arbete som syftar till att överbrygga de olägenheter som de administrativa gränserna åstadkommer på vissa håll. Länsstyrelserna har ett utvecklat samarbete över länsgränserna i olika frågor. Detsamma gäller kommuner och landsting.

För att klara de planeringsfrågor som erfordrar större enheter än ett län måste olika former utvecklas för olika frågor, där samordningsbehoven på regional nivå och sambanden mellan lokal, regional och nationell nivå behöver överblickas och beaktas. Någon generell lösning kan knappast utvecklas utan formerna för samverkan får anpassas till situationen.

## 6.3 Reformering av den statliga förvaltningen i länen

### **6.3.1 Samordnad länsförvaltning utvecklas**

Strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de mål som har lagts fast av regering och riksdag. Enligt regeringens mening finns det ett behov av fortsatt reformering av den statliga förvaltningen i länen. En tydligare renodling av de

centrala myndigheternas uppgifter till normering, uppföljning och stabsuppgifter åt regeringen bör ske. Vissa principer för utvecklingen av statsförvaltningen, bl.a. ökad renodling och ökad samverkan, har också lagts fast i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.

Länsstyrelsens roll avseende tillsyn, uppföljning och utvärdering behöver stärkas. Detta är viktiga uppgifter för att åstadkomma likvärdiga villkor för medborgare och företag i hela landet och för att uppnå en effektiv måluppfyllelse. Regeringen kommer att noga pröva om nya fristående regionala myndigheter måste bildas för att skapa en effektiv myndighetsstruktur. Utgångspunkten skall vara att där det är lämpligt inordna regional verksamhet i länsstyrelsen.

Landshövdingen och länsstyrelsen bör få ett bredare ansvar att samordna statliga myndigheters agerande i länet i regionala utvecklingsfrågor.

Länsstyrelserna har en komplex styrning. Statsmakternas styrning av länsstyrelsernas verksamhet behöver därför ses över och vidareutvecklas.

### **6.3.2 Länsstyrelsens ledning**

Länsstyrelsens styrelse utses av landstinget. De förtroendevalda som ingår i länsstyrelsens styrelse har ett formellt ansvar för att verka för regeringens politik, men också ett demokratiskt ansvar inför sina väljare som representanter för kommuner och landsting. Detta ger en dubbel roll som kan ifrågasättas med avseende på behov av tydlighet och klarhet mellan den statliga och kommunala folkstyrelsenivåns ansvar. En annan ordning bör därför sökas och i avsnitt 8.2. redovisar regeringen vissa överväganden avseende länsstyrelsens styrelse. Där behandlas också frågan om länsstyrelsens länsexperter.

## 7 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

### 7.1 Former för kommunal samverkan i länet

**Regeringens förslag:** Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i fyra län ersätts av en ordning som skall kunna tillämpas i samtliga län. Kommuner och landsting ges möjlighet att bilda ett samverkansorgan. Ett kommunalförbund får utgöra sådant samverkansorgan. Förutsättningen är att kommunalförbundet som medlemmar har samtliga kommuner i länet. I Skåne län och i Västra Götalands län kan landstinget utgöra samverkansorgan i länet under mandatperioden 2003 - 2006. I Gotlands län får Gotlands kommun utgöra samverkansorgan i länet.

**Regionkommitténs förslag:** Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län förlängs till att omfatta även perioden den 1 januari 2003 – 31 december 2006. Kommittén föreslår att försöksverksamheten utvidgas till fler län och att ansökningar från nya län bör behandlas av regeringen. Såväl direkt som indirekt valda självstyrelseorgan bör kunna inrättas i län som vill ingå i en utvidgad försöksverksamhet.

**Remissinstanserna:** En överväldigande majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget till förlängd försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i nuvarande försökslän. Ett fåtal remissinstanser avstyrker, eller är till övervägande del negativa till en förlängning – däribland tre länsstyrelser, *Statens kulturråd*, *Riksrevisionsverket*, *Gullspångs kommun*, *Stockholms kommun* och *Företagarnas riksorganisation*. Tretton remissinstanser, däribland tre av fyra självstyrelseorgan i försökslänerna, anser att modellen bör permanentas.

Majoriteten av remissinstanserna är positiva till kommitténs förslag om en utvidgning av försöksverksamheten till fler län – däribland *självstyrelseorganen*, *landstingen* och *kommunerna* med något enstaka undantag. Majoriteten av de statliga *myndigheterna* är negativa. Huvudargumentet mot en utvidgning är det är för tidigt för att dra några slutsatser av försöket.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen ser mycket positivt på det stora intresse som växt fram under försöksverksamheten för att samverka kring regionala utvecklingsfrågor. Hittills har sju nya län anmält intresse för att ingå i en fortsatt försöksverksamhet. Andra län har gjort omfattande förberedelser för att gå vidare med sin samverkan på regional nivå.

Den försöksverksamhet som bedrivs med regionala självstyrelseorgan regleras av en tidsbegränsad försökslagstiftning som gäller under innevarande mandatperiod. Den ökade kommunala och politiska samverkan som i samtliga län växt fram under försöksverksamheten kan dock inte ses som ett tidsbegränsat försök. Kommunal samverkan på länsnivå har kommit för att stanna. Försöksverksamheten kan betraktas som lyckad genom att den i många län skapat en drivkraft för en politisk samverkan kring utvecklingsarbetet i länet.

Nuvarande lag om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (1996:1414) upphör att gälla vid utgången av år 2002. En fortsatt försöksverksamhet med några få län skulle skapa missnöje i andra län som hade samma förutsättningar för och intresse av att delta som försökslänen. En försöksverksamhet som omfattar nästan alla län skulle i praktiken vara ett genomförande men med stor osäkerhet för de deltagande länen. Regeringen vill nu skapa förutsättningar för kommunal samverkan på länsnivå i samtliga län.

Regionkommittén och flertalet remissinstanser har tillstyrkt en fortsatt försöksverksamhet därför att utvärderingsresultatet är för osäkert med hänsyn till den korta tid som försöken varat. Detta gäller i första hand de demokratiska effekterna. Flera forskare och remissinstanser har emellertid pekat på att det kan behövas 10 – 20 år innan mer säkra slutsatser kan dras av de demokratiska effekterna. Så länge är det inte rimligt att vänta när många län nu är intresserade av att ta ett nytt steg i samarbetet inom länen. Regeringen vill därför ge alla län möjlighet att från och med nästa mandatperiod, som börjar år 2003, bilda ett kommunalt samverkansorgan i länet.

Kommunerna i samtliga län kan bilda ett kommunalförbund för gemensamma regionala frågor. Denna möjlighet finns redan enligt de regler för kommunalförbund som finns i kommunallagen 3 kap. 20 – 28 § §. Under förutsättning att samtliga kommuner i länet är medlemmar kan ett kommunalförbund, efter anmälan till regeringen, omfattas av den föreslagna lagen om samverkansorgan i länet från och med år 2003. Landstinget kan vara medlem i ett sådant regionförbund men det är inget villkor för att kommunalförbundet skall kunna omfattas av lagen. Den nuvarande lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län upphör att gälla vid utgången av år 2002. Regionförbundet i Kalmar län är nu det enda regionförbundet i landet.

I Skåne län och Västra Götalands län kan landstinget utgöra samverkansorgan och fortsätta den inledda verksamheten ytterligare en mandatperiod. Det behövs nämligen ytterligare tid för att vinna erfarenheter av en direktvald regional nivå med ansvar för regional utvecklingsverksamhet. Verksamheten bör bli föremål för en utvärdering.

Debatten i regionfrågan aktualiserar också behovet av en allmän översyn av uppgiftsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen (avsnitt 7.7). I avvaktan på denna översyn och på att den fortsatta verksamheten i Skåne och Västra Götaland utvärderas, finns det inte skäl att nu ta beslut om ytterligare försök med direktvalda regionala organ.

På Gotland finns bara en kommun och inget landsting. Det är därför rimligt att Gotlands kommun får utgöra samverkansorgan i länet.

I Stockholms län, som inte är försökslän, har landstinget sedan länge ansvarat för vissa regionala utvecklingsuppgifter i länet. Utan att detta är reglerat av statsmakterna har ett samarbetsförhållande etablerats mellan landstinget, länsstyrelsen och kommunerna som har likhet med vad som gäller i försökslänen Skåne län och Västra Götalands län. Kommunerna i Stockholms län har, liksom i alla andra län, möjlighet att bilda ett

kommunalförbund som kan utgöra samverkansorgan i länet. Den nuvarande ansvarsfördelningen i Stockholms län kan även behållas.

När ett samverkansorgan bildas skall en anmälan om detta göras till regeringen, som sedan beslutar om från vilken dag som uppgifterna enligt den föreslagna lagen skall gälla. De nuvarande försökslänen har under hand uttryckt önskemål om att fortsätta försöksverksamheten. Dessa behöver därför inte göra någon särskild anmälan, vilket framgår av övergångsbestämmelserna till lagen.

## 7.2 Samverkansorganets uppgifter

**Regeringens förslag:** Samverkansorganet i länet får i uppgift att utarbeta program för länets utveckling samt samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförandet av programmet. Detta kräver samverkan med kommuner, landsting, berörda statliga myndigheter samt organisationer och näringsliv i länet.

Samverkansorganet skall också besluta om prioritering av infrastrukturåtgärder m.m. vid upprättande av länsplaner för regional infrastruktur.

Samverkansorganet föreslås också svara för utarbetandet av de nya tillväxtprogrammen för kommande programperiod samt ta emot och bereda ansökningar från EG:s strukturfonder.

Samverkansorganet får besluta om användning av vissa statliga medel för regional utveckling.

**Regionkommitténs förslag:** Regionkommittén har föreslagit att självstyrelseorganen vid en fortsatt försöksverksamhet skall ha utvidgade befogenheter i förhållande till nuvarande försöksverksamhet. Det gäller främst en minskad regelstyrning när ett regionalt utvecklingsprogram skall fastställas och vid fördelning av regional- och kulturpolitiska medel. Länsstyrelsens ansvar i fråga om regional projektverksamhet föreslås överföras till självstyrelseorganen.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag. *Ekonomistyrningsverket* anser däremot att medel som riksdagen anvisar och regeringen tilldelar skall disponeras av statliga myndigheter och att den statliga styrkedjan skall hållas obruten så att ansvar kan utkrävas. Flera länsstyrelser har anfört liknande synpunkter. *Statens kulturråd* anser att staten bör besluta om bidrag till regionala kulturinstitutioner för att kunna hävda den nationella kulturpolitiken.

**Skälen för regeringens förslag:** Förslaget till ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun innebär att ett samverkansorgan i länet skall kunna ta över länsstyrelsens uppgift att utarbeta program för länets utveckling. Intill dess samverkansorganet har etablerats gäller nuvarande ansvarsfördelning för program, planeringsprocesser och regionala prioriteringar.

Regionalt utvecklingsarbete kan handla om att bidra till att skapa tillväxt och sysselsättning, utbildningsmöjligheter, bra infrastruktur och en god livsmiljö. Vad ett program skall innehålla och hur det skall arbetas fram regleras emellertid inte av lagen. Programmet kan därför innehålla såväl områden som ligger helt inom kommunernas ansvarsområde som frågor

där staten har ett ansvar eller ett intresse. Programmet bör utgöra grunden för tillväxtprogrammen eller andra utvecklingsprogram, som EU:s strukturfondsprogram och den regionala infrastrukturplaneringen, men kan också ta upp frågor som ligger utanför sådana särskilda program. Programmet kan successivt växa fram genom att delprogram antas för olika verksamheter. Programmet kan ses som ett sätt att dokumentera viktiga inriktningsbeslut som samverkansorganet beslutar om.

Kommuner och landsting får överlåta uppgifter till ett kommunalförbund. En kommun eller ett landsting får dock enligt kommunallagen (2 kap. 1 §) inte handha sådana uppgifter som enbart ankommer på staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan. Detta gäller även ett kommunalförbund och rent statliga uppgifter kan därför inte ingå i kommunalförbundets uppgifter om det inte finns lagstöd för detta. Kommunalförbundet är dock oförhindrat att ta upp samverkansfrågor som rör länets utveckling och där staten eller annan part förväntas medverka med resurser, beslut eller genomförandeaktiviteter.

### *Överläggningar med andra parter*

Innan programmet läggs fast inom områden där staten förväntas bidra med resurser eller beslut är det naturligt att det kommunala samverkansorganet överlägger med staten. Motsvarande torde också gälla verksamheter där näringsliv, organisationer och andra aktörer förutsätts delta eller bidra till programmets genomförande.

När staten skall överlägga med samverkansorganet i en fråga som behandlas i programmet har staten möjlighet att begära det underlag som krävs för att kunna ta ställning till om staten kan medverka på det sätt som förutsätts. Preciseringsfrågor i fråga om underlagets innehåll och form får då anges i det specifika fallet. Redan nu kan förutses att vissa anvisningar kommer att finnas för hur tillväxtprogrammen skall utformas för att få viss enhetlighet i struktur och innehåll.

Samverkansorganet bör samråda och samverka med organisationer och näringsliv i länet. Det är angeläget att samverka inom länet mellan olika parter fungerar bra. Formerna för detta kan variera liksom de frågor som man samverkar kring. Att samverkansorganet har denna uppgift hindrar inte att staten har direkta kontakter med företrädare för näringsliv och organisationer i en enskild fråga.

När programmet är fastställt skall samverkansorganet samordna utvecklingsinsatser i länet för genomförande av programmet och därvid samverka med kommuner och landsting samt berörda statliga myndigheter. Det finns också möjlighet att i särskild lagstiftning reglera samverkansorganets ansvar och beslutskapacitet i en enskild fråga om sådant behov skulle uppkomma.

Samverkansorganet föreslås få i uppgift att fastställa länsplanerna för regional transportinfrastruktur efter samråd med länsstyrelsen. Den nuvarande ordningen för planeringen av den regionala transportinfrastrukturen fastställdes av riksdagen år 1997 (prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174). Genom propositionen (1996/97:36) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning överfördes i försökslänen ansvaret för att besluta om länsplanen till självstyrelseorganet. I övriga län har länsstyrelsen ansvarat för fastställande av planerna.

I länsplanen görs en prioritering av de åtgärder för regional transportinfrastruktur som skall genomföras i länet. De formella besluten om investering och genomförande fattas av Vägverket och Banverket. Verksamheten regleras av förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Vissa förutsättningar för kommande planeringsperiod redovisar regeringen i en proposition om infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.

#### *Regionala tillväxtavtal – regionala tillväxtprogram*

Regeringen har i propositionen Regional tillväxt – för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62, bet. 1997/98 :AU11, rskr. 1997/98 :204) redovisat att regionala tillväxtavtal utgör det huvudsakliga instrumentet för att genomföra den regionala näringspolitiken. Avtalen syftar till att åstadkomma en bättre samverkan mellan de olika organ som arbetar med tillväxt och sysselsättningsfrämjande åtgärder på lokal, regional och central nivå och de skall utarbetas i ett brett partnerskap. I de fyra försökslänen samordnas arbetet med tillväxtavtalen av självstyrelseorganen och i övriga län av länsstyrelsen.

I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) presenterar regeringen mål och förslag om åtgärder inom den nya regionala utvecklingspolitiken. I propositionen redovisar regeringen förslag som innebär ett ökat regionalt ansvarstagande för den regionala utvecklingen samt en tydligare nationell politik med ökad kunskap om regionala förutsättningar. De regionala tillväxtavtalen förlängs till och med år 2003. Nästa programperiod inleds år 2004 samtidigt som namnet ändras till regionala tillväxtprogram eftersom det inte är fråga om juridiskt bindande avtal mellan parter. När det finns ett samverkansorgan i länet bör samverkansorganet svara för sekretariatet för arbetet. Detta regleras dock inte i lagstiftning utan ligger inom ramen för regeringens verkställande ansvar. Samverkansorganet får således ansvar för att samordna arbetet och samla det regionala partnerskapet för framtagande av det regionala tillväxtprogrammet. De program som samverkansorganet utarbetar förutsätts stämmas av mot partnerskapet.

De regionala tillväxtprogrammen har stor betydelse för det samlade nationella tillväxtarbetet. De har också stor betydelse för en hållbar regional utveckling. Nuvarande tillväxtavtal har tagits fram i respektive län av partnerskapet och därefter överlämnats till regeringen. Något godkännande



av innehållet i avtalen har inte skett från statens sida. För den kommande generationen av tillväxtprogram, som avses gälla från år 2004, bör ett mer utvecklat samspel ske mellan dem som arbetar fram tillväxtprogrammen och den nationella nivån. Programmen bör också utvecklas i samarbete med länsstyrelsen, vars miljömålsarbete bör beaktas för att programmen skall kunna bidra till en hållbar regional utveckling. De närmare formerna får prövas i det fortsatta arbetet. Med den nya ansvarsfördelningen följer en mer renodlad roll för länsstyrelsen att verka utifrån den grundläggande uppgiften att vara statens regionala företrädare med ett tydligt ansvar inför regeringen. Länsstyrelsen och landshövdingen kommer tillsammans med andra statliga sektorsföreträdare att vara statens företrädare i överläggningar med samverkansorganet om tillväxtprogrammets innehåll utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

Tillväxtprogrammen avses utarbetas av ett partnerskap vad gäller inriktning, prioritering, åtgärder och tidsplaner. De formella besluten om finansiering får respektive part svara för. Samverkansorganet, alternativt länsstyrelsen i de län där samverkansorgan inte övertagit uppgiften, beslutar om det samlade förslaget till tillväxtprogram. Vissa justeringar kan därefter behöva göras med hänsyn till statliga nationella intressen. Regeringen kan därefter godkänna tillväxtprogrammet. Regeringen kan, vid behov, ge uppdrag till statliga myndigheter för att underlätta genomförandet av tillväxtprogrammet.

De program för regional utveckling som samverkansorganet utarbetar skall enligt lagförslaget beaktas av alla myndigheter som driver verksamhet i länet, t.ex. länsarbetsnämnd, Vägverket, universitet och högskolor samt länsstyrelsen. Detta gör det extra angeläget att programmen har prövats utifrån de nationella mål som skall styra den statliga förvaltningens verksamhet. Sammantaget får alltså samverkansorganet stora möjligheter att påverka statlig verksamhet inom alla områden som utvecklingsprogrammet omfattar.

#### *Statliga medel som samverkansorganet får beslutsrätt över*

Statliga medel för regional utveckling finns avsatta inom anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder inom utgiftsområde 19. Dessa medel kan i dag användas för stöd till företag och kommersiell service, till finansiering av länsstyrelsens projekt samt för projekt inom ramen för genomförande av tillväxtavtal och EG:s strukturfondsprogram. En analys av utfallet för år 2000 visar att totalt för riket fattades beslut om cirka 220 miljoner i regional projektverksamhet, exklusive medel för medfinansiering av strukturfondsprojekt.

Självstyrelseorganen har i försökslänen fått vissa av staten delegerade befogenheter att besluta om statliga kultur- och regionalpolitiska medel (se avsnitt 5.1). De har vid beslut om dessa medel haft att iaktta de statliga regler som finns i s.k. villkorsbeslut och förordningar om hur dessa medel skall användas. Självstyrelseorganens verksamhet har dock inte varit föremål för statlig revision eftersom de är kommunala organ. Viss granskning har dock skett av auktoriserade revisorer.

I nu föreslagen lagstiftning ges samverkansorganet befogenhet att besluta om vissa medel för regional utveckling. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) redovisar regeringen vissa principiella utgångspunkter vad avser finansiering och fördelning av statliga medel för regional utveckling. Från år 2003 är det regeringens avsikt att samverkansorgan i de län som i dag inte är försökslän, får befogenhet att besluta om statliga medel för regional projektverksamhet. Avsikten är att samverkansorganen skall kunna besluta om ungefär motsvarande belopp som år 2000 totalt användes för regional projektverksamhet i samtliga län. Finansiering avses ske från anslaget för Allmänna regionalpolitiska åtgärder. Dessa medel kan användas relativt fritt för olika projekt som är motiverade för att stimulera en hållbar utveckling i länet. Användningen av dessa medel bör styras utifrån lokala och regionala förutsättningar. Medlen kan exempelvis användas för att finansiera olika typer av utvecklingsfrämjande åtgärder.

I de nuvarande försökslänerna har självstyrelseorganen befogenheter att besluta om vissa regionalpolitiska medel. Dessa regionalpolitiska medel tilldelas självstyrelseorganen i form av ett samlat belopp. Det är sedan upp till självstyrelseorganet att göra en fördelning av hur dessa medel används mellan olika ändamål som projektverksamhet, företagsstöd och medfinansiering av EG:s strukturfondsprogram. Beslutsfattandet styrs av förordningar, direktiv och villkorsbeslut som gäller även för självstyrelseorganen. Vissa långsiktiga åtaganden för hur dessa medel skall användas i framtiden har gjorts i försökslänerna. Regeringen har gjort bedömningen att samverkansorganen i de nuvarande försökslänerna under nästkommande mandatperiod skall ha samma beslutanderätt om medel för regional utveckling som i dag. Liksom under nuvarande försöksverksamhet gäller att aktuella statliga förordningar och direktiv skall iakttas av samverkansorganen. Det kommer att göras en utvärdering av hur detta försök med hantering av bl.a. företagsstödet har fungerat i praktiken.

I försökslänerna får de nuvarande självstyrelseorganen bevilja statliga landsbygdslån upp till en viss beslutsram. Motsvarande rätt överförs till samverkansorganen i dessa län. Även på detta område skall statliga förordningar styra beslutsfattandet på samma sätt som gäller under försöksverksamheten.

Den i försöksverksamheten ingående uppgiften att besluta om fördelning av kulturbidrag skall återföras till Statens kulturråd när försöksverksamheten upphör. Regeringen vill emellertid betona att i ett län där ett kommunalt samverkansorgan finns öppnas möjligheter för staten att överlägga med kommunsektorn i alla frågor där samverkansorganet eller staten ser fördelar med ett utvecklat regionalt samarbete. Insatser inom kulturområdet utgör en viktig del i regionalt utvecklingsarbete. Ett mål för Statens kulturråd är att utveckla samspelet mellan de statliga, regionala och kommunala insatserna i syfte att slå vakt om en nationell kulturpolitik, främja kulturell mångfald och geografiskt jämlik fördelning av kulturutbudet. Statens kulturråd skall också öka sitt deltagande i pågående regionala processer genom samråd och samverkan. Erfarenheterna av denna samverkan mellan statliga och kommunala organ bör enligt

regeringen kunna tas tillvara i det fortsatta arbetet. Detta ger ett regionalt inflytande över hur statliga kulturbidrag används i länet och ger också möjlighet till samplanering med de bidrag som ges av kommuner och landsting för samma ändamål.

I det nya systemet med samverkansorgan bör enligt regeringens bedömning statliga organ besluta om företagsstöd och stöd till kommersiell service i de län som inte är försökslän. Skälet till detta är att dessa beslut kräver ett nationellt perspektiv för att fastställda nationella mål i fråga om konkurrens, näringslivspolitik och likformighet skall säkerställas.

Regeringen vill i sammanhanget markera vikten av att en noggrann nationell uppföljning av resursernas användning säkerställs. Staten ansvarar för att avsatta resurser används för avsett ändamål och att uppföljning sker mot de av riksdagen fastställda målen.

#### *Inflytande över strukturfondsmedel*

Samverkansorganet har möjlighet att söka strukturfondsmedel för genomförande av olika åtgärder. De formella besluten om disposition av strukturfondsmedel fattas avseende mål 1 och mål 2 av en strukturfondsdelegation med av regeringen utsedda representanter från berörda län.

Strukturfondsdelegationens huvudsekretariat ligger hos de länsstyrelser som regeringen har utsett att vara s.k. förvaltningsmyndighet enligt förordningen (1999:1424) om strukturfonder. Beredning av ansökningar om bidrag görs dock i de län där verksamheten bedrivs. Beslutsförslagen föredras sedan för strukturfondsdelegationen, som har att fatta beslut om stöd från strukturfonderna.

I de län där det finns ett samverkansorgan bör huvudprincipen vara att detta organ har hand om beredningen av ansökningar enligt samma modell som redan i dag gäller för t.ex. Kalmar län i Mål 2 Södra. Detta bör ge goda möjligheter till inflytande från samverkansorganet över hur strukturfondsmedlen används.

### 7.3 Det regionala utvecklingsprogrammets påverkan på statliga myndigheters verksamhet

**Regeringens förslag:** Ett fastställt program för länets utveckling skall, om det inte finns särskilda skäl, beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet. Statliga myndigheter skall inom sina verksamhetsområden lämna samverkansorganet i länet det biträde som det behöver för genomförandet av utvecklingsprogrammet. Statliga myndigheter skall också löpande informera samverkansorganet om sin verksamhet.

**Regionkommitténs förslag:** Motsvarande formuleringar finns i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning och Regionkommittén har bibehållit dessa i förslaget till förlängd försökslagstiftning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte redovisat synpunkter på förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Ett program, som fastställts efter överläggningar med företrädare för staten, skall beaktas av statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet. Skyldigheten att beakta programmet gäller bara inom de områden där den statliga myndigheten har en handlingsfrihet. En statlig myndighet måste i första hand följa de mål och direktiv som gäller för myndigheten. En förutsättning är vidare att utvecklingsprogrammet inte står i strid med nationella intressen eller ekonomiska restriktioner för berörd myndighet. Det är också viktigt att den akademiska friheten inom universitet och högskolor respekteras. Att ett program fastställts innebär heller ingen inskränkning i möjligheten att senare göra en eventuell prövning av enskilda åtgärder enligt relevant lagstiftning.

Genom ett väl förankrat program öppnas dock möjligheten för samverkansorganet att påverka myndigheter och regeringens beslut inom många områden utan att någon formell beslutskraft överförs från staten till samverkansorganet.

Regionala tillväxtprogram som godkänts av regeringen kommer att omfattas av bestämmelsen, men även program vid sidan av tillväxtprogrammen omfattas.

Statliga myndigheter skall informera samverkansorganet om sin verksamhet och inom sina verksamhetsområden lämna samverkansorganet i länet det biträde som det behöver för genomförandet av utvecklingsprogrammet. Det kan handla om att tillhandahålla uppgifter i form av analyser och sammanställningar, delta i beredningsprocesser och liknande.

#### 7.4 Finansiering av samverkansorganets verksamhet

**Regeringens bedömning:** Staten bör finansiera vissa administrationskostnader för det kommunala samverkansorganet som hör samman med programarbete, hantering av regionala utvecklingsmedel, statliga krav på uppföljning och utvärdering samt sekretariat för arbetet med att utforma tillväxtprogram och beredning av strukturfondsansökningar.

**Regionkommitténs förslag:** Regionkommittén har inte lämnat några förslag i denna del.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har inte yttrat sig i denna fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** Samverkan mellan kommuner och landsting i länet bör ankomma på berörda parter att finansiera genom avgifter till kommunalförbundet eller på annat sätt.

Det är frivilligt för berörda kommunala organ att låta sig omfattas av den föreslagna lagen om samverkansorgan i länet. Även om den kommunala finansieringsprincipen inte är tillämplig i en sådan situation anser regeringen att samverkansorganet skall få en ersättning för kostnader som motsvaras av kostnadsminskningar hos länsstyrelsen. Det handlar om länsstyrelsens programarbete, sekretariat för tillväxtprogram, beredning av ansökningar till EG:s strukturfonder m.m. Finansiering avses ske genom

omfördelning från länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Regeringen återkommer till resursfrågan i budgetpropositionen inför år 2003.

Av avsnitt 7.5 framgår att samverkansorganet skall följa upp åtgärder och effekter av utvecklingsarbetet i länet och lämna en årlig redovisning till regeringen. Kostnaderna för detta bör täckas av staten. Finansiering avses ske genom omfördelning från anslaget för regionala utvecklingsmedel. Även i denna fråga återkommer regeringen i budgetpropositionen inför budgetåret 2003.

## 7.5 Uppföljning och utvärdering

**Regeringens förslag:** Samverkansorganet i länet föreslås svara för uppföljning av program för länets utveckling. Formerna för detta kommer att preciseras i föreskrifter. Utgångspunkten är att samverkansorganet i en årlig redovisning skall redovisa vidtagna åtgärder och uppkomna effekter av utvecklingsarbetet inom de områden som programmet behandlar. Denna redovisning gör det möjligt för riksdag och regering att få ett mer samlat underlag för ställningstagande i olika frågor som rör länet. En gång per mandatperiod bör en oberoende utvärdering göras av utvecklingsarbetet.

**Regionkommitténs förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Drygt 30 instanser tillstyrker förslagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Såväl riksdag som regering behöver för beslut om regionala utvecklingsinsatser och andra beslut som rör länets utveckling ett underlag som visar på behov, svagheter och utvecklingsmöjligheter. Vidare behövs uppföljning av de åtgärder som vidtagits i länet och en utvärdering av de effekter som kan kopplas till insatserna.

En bild av länets utveckling kan erhållas utifrån den uppföljning som görs i olika sektorssystem inom områden som arbetsmarknads-, utbildnings-, forsknings-, infrastruktur- och näringspolitik. Denna uppföljning sker mot nationella mål och mot bestämmelser som reglerar dispositionen av statliga medel. För denna uppföljning svarar statliga sektorsmyndigheter och länsstyrelser.

Det finns emellertid ingen mer tvärssektoriell redovisning som samlat visar vilka åtgärder som vidtagits inom ett län med statliga, kommunala och andra medel. De utvärderingar av effekter som görs avser också mer avgränsade aspekter t.ex. avseende sysselsättning eller näringsliv. För riksdagen kan därför ingen samlad redovisning göras för ett län avseende tillståndet i länet, vidtagna åtgärder och bedömda effekter av vidtagna åtgärder. Statsmakternas informationsbehov för sin styrning behöver därför utvecklas i samband med att nya samverkansformer etableras i länet.

Den grundläggande uppföljningen av samverkansorganets verksamhet bör utföras av samverkansorganet självt. En årlig redovisning som visar vidtagna åtgärder och analyserar verksamheten ur olika aspekter bör vara en lämplig form för en sådan uppföljning. För att få likformighet och jämförbarhet i de årliga redovisningarna bör arbetet styras av vissa föreskrifter från regeringen. I den föreslagna lagen finns därför ett bemyndigande för regeringen att utarbeta sådana bestämmelser. De första

årliga redovisningarna från samverkansorganen bör redovisas för statsmakterna våren 2004.

Även i ett demokratiskt perspektiv är det viktigt att för medborgarna kunna redovisa åtgärder och effekter – för att medborgarna i val skall kunna utkräva ansvar för verksamheten. En sådan redovisning måste utformas mindre utifrån ett tekniskt och ekonomiskt perspektiv och mer utifrån de regionala mål som ställts upp. En utvärdering av verksamheten i slutet av mandatperioden bör därför göras av ett oberoende organ eller av fristående forskare eller utvärderare. Detta bör göras på ett jämförbart sätt mellan länen och formerna för detta bör övervägas ytterligare.

## 7.6 Namn och beteckningar

**Regeringens bedömning:** Landstingen behåller sina officiella namn. Landstingen i Skåne län och Västra Götalands län får använda beteckningen regionfullmäktige i stället för landstingsfullmäktige.

**Regionkommitténs förslag:** Självstyrelseorganen i Skåne, Västra Götalands och Gotlands län bör betecknas regioner i stället för landsting respektive kommun. Gotlands kommun bör, på motsvarande sätt som självstyrelseorganen i Skåne län och Västra Götalands län, få rätt att använda beteckningen regionfullmäktige i stället för kommunfullmäktige.

**Remissinstanserna:** De kommuner, landsting och självstyrelseorgan som tagit upp frågan i sina yttranden tillstyrker förslaget. *Kammarrätten i Stockholm, Lunds universitet* och några länsstyrelser ifrågasätter om förslaget är förenligt med grundlagen. Andra instanser menar att ordet region har olika betydelse i olika sammanhang och därför kan vara olämpligt att använda som beteckning på landsting eller kommuner. *Riksskatteverket* pekar på vilka konsekvenser förslaget skulle komma att få i de allmänna valen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I regeringsformen anges att ”I riket finns primärkommuner och landstingskommuner” (RF, 1 kap. 7 §). I kommunallagen anges att ”Sverige är indelat i kommuner och landsting” (KL 1 kap. 1 §). I varje kommun och i varje landsting finns det en beslutande församling; kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige (KL 3 kap. 1 §). Regeringsformens och kommunallagens bestämmelser är ett skäl till att regeringen inte följt Regionkommitténs förslag om namnbyte för landstingen i Skåne län och Västra Götalands län.

Dessa bestämmelser torde dock inte komma i konflikt med bruket av egna beteckningar som sedan länge använts på många håll. I alla formella sammanhang krävs dock att det officiella namnet används, i annat fall kan beslutens giltighet ifrågasättas. Exempelvis är den officiella beteckningen ”Södermanlands läns landsting” medan den egna beteckningen är ”Landstinget i Sörmland”. Det förekommer på motsvarande sätt att vissa kommuner använder ”stad” i stället för den juridiska beteckningen med ordet ”kommun” i namnet, t.ex. Stockholms stad i stället för Stockholms kommun.

Skåne läns landsting använder Region Skåne som egen beteckning. Västra Götalands läns landsting har valt Västra Götalandsregionen som egen beteckning. Dessa beteckningar kan ha en symbolisk funktion för att markera att en förändring har inträffat jämfört med den tidigare ordningen. Samtidigt finns det en viss risk för att alla medborgare inte är helt klara på att det är landstinget och inte en annan organisation som avses. Det är inte önskvärt om det skulle uppstå en situation där landstingen i olika delar av landet använder egna namn med helt olika konstruktioner. Det ligger ett värde i att namnet uppger om vilken typ av organisation det är fråga om.

I Kalmar län finns Regionförbundet i Kalmar län. Benämningen regionförbund är en officiell benämning enligt lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län. När lagen, som föreslås, upphävs vid utgången av år 2002 upphör också denna organisationsform. De kommunalförbund som från år 2003 också utgör samverkansorgan i länet har möjlighet att registrera ett valt namn på kommunalförbundet. Det finns då inget hinder mot att ordet ”regionförbund” då ingår i namnet. Det antagna namnet blir då också det officiella namnet på kommunalförbundet.

I lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning anges (4 §) att landstingsfullmäktige får benämnas regionfullmäktige. I förslaget till lag om samverkansorgan i länen ges landstingen i Skåne län och Västra Götalands län rätt att använda beteckningen regionfullmäktige och regionstyrelse. Däremot är regeringen inte beredd att ge kommunfullmäktige på Gotland rätt att kalla sig regionfullmäktige. Det skulle kunna skapa oklarhet om beteckningen regionfullmäktige används både för landstingsfullmäktige och för kommunfullmäktige.

Av vallagen (1997:157) framgår att val skall ske till landstingsfullmäktige och att det på valsedlarna skall stå ”Val till landstingsfullmäktige”. Valförfarandet är ett demokratiskt fundament och valet till landsting har en lång tradition. Regeringen är därför inte beredd att föreslå en ändring av vallagen på denna punkt.

## 7.7 Allmän översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen

**Regeringens bedömning:** En översyn bör genomföras av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen.

**Regionkommitténs förslag:** Förslaget överensstämmer med regeringens bedömning. Uppgiftsfördelningen mellan statens centrala och regionala nivå samt mellan stat och kommuner/landsting bör bli föremål för en samlad översyn.

**Remissinstanserna:** De drygt 70 remissinstanser som kommenterat förslaget är, med ett undantag, positiva till kommitténs förslag om en allmän och samlad översyn av uppgiftsfördelningen. *Landstingsförbundet* och *Svenska Kommunförbundet* understryker att det finns ett påtagligt

behov av en kontinuerlig översyn av ansvarsfördelningen mellan olika samhällsnivåer. En sådan övergripande översyn är därför angelägen, men får inte bli en förevändning för att hejda pågående process till ökat regionalt ansvarstagande. Liknande synpunkter framförs av *självstyrelseorganen* i försökslänerna som anser behovet av en övergripande och systematisk översyn av arbetsfördelningen mellan olika samhälleliga organ och nivåer är ostridig. De statliga myndigheter som tar upp frågan välkomnar en översyn av uppgiftsfördelningen. Bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* betonar att med en genomgripande analys skapas väsentligt bättre förutsättningar för att nå en arbetsfördelning, som beaktar subsidiaritetsprincipen, demokratifrågorna och även kraven på effektivitet och effektiv administration. *LO* föreslår att översynen också omfattar de nya former av beslutsorgan som blivit allt vanligare på den regionala nivån; partnerskap.

**Skälen för regeringens bedömning:** Flera remissinstanser delar Regionkommitténs uppfattning att det behövs en allmän översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Uppgiftsfördelningen mellan olika nivåer prövas som regel sektorsvis och vid olika tidpunkter. Debatten i regionfrågan visar att det finns ett behov av att mer samlat och långsiktigt se över uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen. Utgångspunkten för en sådan översyn bör vara upprätthållandet av en långtgående kommunal självstyrelse inom ramen för ett starkt nationellt ansvar för medborgarnas välfärd i hela landet. Översynen bör också innefatta den nuvarande samhällsorganisationens förutsättningar att klara välfärdsåtaganden i perspektivet av de stora samhällsförändringar, inte minst befolkningsomflyttningar, som Sverige genomgår. En grundläggande princip för översynen är en fortsatt solidarisk finansiering av samhällets välfärdsåtaganden. Samverkan med EU och dess olika institutioner utgör ytterligare ett viktigt skäl för en mer genomgripande översyn av den politiska strukturen.



## 8 Den statliga länsförvaltningen

### 8.1 Länsstyrelsens roll och uppgifter

**Regeringens bedömning:** En sammanhållen, effektiv statlig länsförvaltning är ett prioriterat intresse vid organisering av den regionala statsförvaltningen.

Det är viktigt att länsstyrelsens ansvar för samordning av de statliga insatserna i det regionala utvecklingsarbetet vidareutvecklas och preciseras.

Länsstyrelsens roll stärks när det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering.

**Regionkommitténs förslag:** Regionkommittén framhåller i sitt delbetänkande (SOU 1998:166) att länsstyrelsernas tillsyn bör bli effektivare genom att vissa tillsynsuppgifter koncentreras till färre länsstyrelser och att ytterligare tillsynsuppgifter bör kunna tillföras länsstyrelsen. Kommittén anser att länsstyrelserna behöver utveckla sin uppföljnings- och utvärderingsverksamhet och att riksdagen bör få en bättre samlad information om vad som framkommit vid länsstyrelsernas uppföljningar och utvärderingar. Regionkommittén anser också att länsstyrelsens överprövningsverksamhet i vissa förvaltningsärenden bör behållas.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget om en förstärkt tillsynsroll för länsstyrelsen. I stort sett alla som tar upp frågan om länsstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering delar också kommitténs uppfattning att verksamheten bör utvecklas och förstärkas. De flesta tillstyrker förslaget att länsstyrelsens överprövningsverksamhet behålls och att ärenden bör avgöras av tjänstemän som är fristående från sakverksamheten för att minska risker för att jävssituationer uppstår.

**Skälen för regeringens bedömning:** Staten behöver en stark och kompetent statlig länsförvaltning för att hantera de statliga uppgifter som inte kan eller bör skötas på central nivå och som är av stor betydelse för ett samlat nationellt agerande. Det finns goda förutsättningar att ytterligare utveckla länsstyrelsen i den önskade riktningen. I en sammanhållen förvaltning ökar också möjligheterna att ta till vara de synergieffekter som ett helhetsperspektiv kan ge. I det följande utvecklar regeringen sin syn i några frågor som Regionkommittén särskilt uppmärksammat. Länsstyrelsens roll på det förvaltningsrättsliga området övervägs i andra sammanhang, bl.a. vad avser systemet för överprövning av överklagandebeslut enligt Plan- och bygglagen (1987:10) och behandlas därför inte vidare här.

Grundläggande för den statliga närvaron regionalt och lokalt är behovet att se till att nationell politik med regionala inslag genomförs i enlighet med statsmakternas intentioner i alla delar av landet.

En huvudlinje i fråga om den statliga länsförvaltningens organisation har varit en mer enhetlig och nivåsamordnad statlig förvaltning som sköter en mångfald uppgifter inom länet. Denna utvecklingslinje har grundats på bedömningen att helhetssyn och sektorsperspektiv kan förenas i en och samma organisation – länsstyrelsen. 1991 års reform av länsförvaltningen kan ses som ett sätt att ta tillvara de särdrag som kännetecknar länsstyrelsen som regeringens samlade förvaltningsorgan i länet (prop. 1988/89:154, 1989/90:BoU4, rskr. 89). Den nya länsstyrelsen skulle verka som ett sammanhållande regionalt statligt organ med ansvar för uppföljning och utvärdering av gjorda insatser från ett samlat regionalt perspektiv. Länsstyrelsen fick förbättrade möjligheter att svara för ett sektorsövergripande synsätt och att vara en effektiv brygga mellan den nationella och lokala politikens krav och förutsättningar.

Vilken roll och vilka uppgifter den regionala nivån skall ha i framtiden bör bedömas med hänsyn till samhällsutvecklingen i stort, men också grundas på en analys av de speciella förutsättningarna inom olika samhällssektorer. De tre övergripande värdena för den statliga förvaltningspolitiken – demokrati, rättssäkerhet och effektivitet – bör enligt regeringens mening ges en stark ställning vid bedömning av enskilda organisationslösningar på regional nivå.

### **Ett mer strategiskt användande av länsstyrelsen**

#### *En tydligare roll som förvaltningsmyndighet på regional nivå*

Länsstyrelsens roll är att verka utifrån den grundläggande uppgiften att vara statens regionala företrädare och samordningsorgan i de frågor som statsmakterna lagt på länsstyrelsen. I detta ingår ett flertal slag av uppgifter. Länsstyrelsen hanterar redan idag uppgifter inom många olika sektorsområden (inom 23 av 47 politikområden).

Det bör ske en mer aktiv prövning av vilka förvaltningsuppgifter som bör hanteras av centrala myndigheter respektive länsstyrelsen. Detta kan bidra till att renodla uppgiftsfördelningen på regional och central nivå och därmed uppnå en ökad tydlighet i ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter. Enligt regeringens mening kan den av Regionkommittén i delbetänkandet förda principiella diskussionen utgöra en plattform för fortsatta överväganden om uppgiftsfördelning på olika nivåer. Beträffande dessa strävanden ter det sig naturligt att bygga vidare på den roll som länsstyrelsen redan har. Genom sin närhet till dem som berörs och genom sin lokala förankring kan länsstyrelsen finna tillämpningar av de nationella målen som stämmer väl överens med skiftande förhållanden.

I länsstyrelsens ansvar ingår att både se till helheten och hävda sektorsintressen. I denna roll ingår att formulera statens samlade uppfattning på länsnivå och agera utifrån ett *statligt helhetsperspektiv* på denna nivå. Statens insatser på regional nivå samordnas och dialogen mellan stat och kommun underlättas av ett samlat statligt uppträdande. Detta bidrar till den decentralisering och uppbyggnad av mer avgränsat sektorstänkande som statsmakterna vid upprepade tillfällen bedömt vara angeläget.

Länsstyrelsens ansvar för samordning av de statliga insatserna från olika myndigheter i det regionala utvecklingsarbetet bör vidareutvecklas och preciseras. Länsstyrelsens samordningsansvar bör utövas i sådana former att det inte inverkar på respektive sektorsmyndigheters självständighet avseende beslutsfattande inom sitt område. Som ett framgångsrikt exempel kan nämnas de regionala myndighetschefsträffar, för information och dialog, som regelmässigt genomförs av vissa länsstyrelser.

Länsstyrelsens övergripande ansvar för det regionala utvecklingsarbetet kommer att begränsas i de fall ansvaret för att utarbeta vissa program för länets utveckling förs över till den regionala politiska nivån. De övriga uppgifter och verksamheter som länsstyrelsen har enligt länsstyrelseinstruktion och andra författningar rubbas däremot inte. I genomförandeprocesserna har länsstyrelsen också många viktiga uppgifter.

#### *En markerad roll som kunskapsorganisation och organ för tillsyn, uppföljning och utvärdering*

Med nya förutsättningar för det lokala och regionala inflytandet över samhällsutvecklingen följer en mer renodlad roll för länsstyrelsen att verka utifrån den konstitutiva uppgiften att vara statens regionala företrädare med ett tydligt ansvar inför regeringen. Det ter sig än viktigare att länsstyrelsen kan kraftsamla sina resurser till sådana uppgifter, som rör det nationella intresset på regional nivå och där länen är lämpliga områden för den statliga hanteringen. Hit hör tillsyn och uppföljning av nationella mål, utvärdering av olika slags verksamhet, men också allmänna förvaltningsuppgifter, t.ex. ärendehantering såsom tillståndsgivning, registrering, fördelning av bidragsmedel och service. Under år 2000 inkom ca 530 000 ärenden till länsstyrelserna. Därutöver hanterades ca 160 000 körkortstillsändsändanden.

Regeringen har i flera sammanhang redovisat att *uppföljning och utvärdering* av statlig verksamhet behöver utvecklas. Detta ingår i regeringens övergripande ansvar för att följa utvecklingen och uppmärksamma stora skillnader i hur den offentliga verksamheten utövas i olika delar av landet. Länsstyrelsernas regionala och lokala kännedom ger tillgång till information som aktörer på central nivå många gånger saknar. Överblicken över det egna länet kombinerat med uppdraget att bidra till de nationella målen genomslår gör därför länsstyrelsen till en betydelsefull informationskälla. Av den anledningen behöver länsstyrelsens roll i

uppföljnings- och utvärderingssammanhang stärkas. Detta förutsätter fortsatt kompetensutveckling och ytterligare insatser inom detta område.

Den *statliga tillsynen* är ett instrument för att tillgodose kraven på lagar och förordningar följs. Tillsynen kan också bidra med att ge underlag för att bedöma skillnader mellan olika delar av landet. Tillsynen är därmed ett sätt att säkra att ett decentraliserat ansvar är förenligt med kraven på nationell likvärdighet och enhetlighet.

Länsstyrelserna har omfattande tillsynsuppgifter riktade mot företag och kommuner. Tillsyn bedrivs inom flertalet av länsstyrelsens områden, men är mer central och omfattande inom vissa områden såsom social omvårdnad och miljö. Här har t.ex. miljöbalken bidragit till att länsstyrelsernas tillsyn inom miljöområdet har vidgats väsentligt. Inom flertalet områden har tillsynsuppgifterna ökat under senare år och denna utveckling fortgår alltjämt. Regeringen, centrala myndigheter samt länsstyrelserna har tagit vissa initiativ för att utveckla tillsynen på olika sätt. Trots detta visar olika granskningar och utredningar att det finns brister bl.a. vad avser prioritering av tillsynen.

Tillsynsuppdragen inom de olika samhällssektorerna och mellan olika tillsynsmyndigheter på olika nivå bör formuleras tydligare. Tillsynsfunktionerna på länsstyrelserna bör vidare stärkas och vidareutvecklas. Så t.ex. bör tillsynen tydligare skiljas från rådgivning och uppföljning samt planeras inom varje tillsynsområde. Metodik i tillsynen bör utvecklas ytterligare, bl.a. i dokumentation av tillsynsåtgärder och uppföljning av tillsynsbesluten. Regeringen avser att noggrant följa utvecklingen av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet och redovisa denna till riksdagen.

## 8.2 Organisatoriska frågor

### 8.2.1 Länsstyrelsens styrelse

**Regeringens förslag:** Den av landstinget utsedda styrelsen avvecklas när nuvarande mandatperiod går ut.

**Regeringens bedömning:** Länsstyrelsen skall ledas av en styrelse med begränsat ansvar. I konsekvens med den större tydlighet som eftersträvas på den regionala nivån skall regeringen utse den styrelse som skall finnas från år 2003. Styrelsens ledamöter bör vara väl förtrogna med länets förhållanden.

**Regionkommitténs förslag:** De förslag som förs fram utgår från att försöksverksamheten förlängs. I försökslänen har styrelsen avskaffats, vilket enligt kommittén är ett viktig led i renodlingen av länsstyrelsens roll till att vara regeringens och inte länets företrädare. Enligt kommittén bör denna ordning gälla även vid en fortsatt försöksverksamhet.

**Remissinstanserna:** De fåtal remissinstanser som kommenterar förslaget ser denna ordning som en logisk följd av länsstyrelsens rollförändring. Några statliga myndigheter, bl.a. *Skogsstyrelsen* framhåller allmänt värdet av en styrelse som högsta organ, även om beslutsrätten är begränsad till vissa frågor. Den tillför information och kunskaper från andra delar av

samhället och utgör värdefulla kanaler för spridning av information om verksamheten.

**Skälen för regeringens förslag/bedömning:** Länsstyrelserenormen år 1971 innebar bl.a. att länsstyrelsen försågs med en lekmanstyrelse med syftet att ge länsstyrelsens verksamhet en lokal demokratisk förankring och underlätta samarbete och informationsutbyte mellan olika nivåer i samhället. Den var också en naturlig konsekvens av länsstyrelsens ställning som regionalpolitiskt samordningsorgan. Genom att landstinget utser ledamöterna återspeglar styrelsen de politiska partiernas styrka i länet. När kommunala samverkansorgan inrättas kommer dock den politiska och kommunala förankringen av regionala utvecklingsfrågor att ske i samverkansorganet. Det blir då inte längre lika motiverat att lägga samma vikt vid styrelsens politiska sammansättning på sätt som i dag.

Regeringen finner att skäl talar såväl för som emot en styrelse. Som ledningsform har man i försökslänen valt formen enrådighetsverk, där landshövdingen ensam har ansvaret för verksamheten inför regeringen.

Regeringens bedömning är dock att en förvaltningsmyndighet med så många olika och viktiga uppgifter bör ha en styrelse för att främst tillgodose insynskraven i verksamheten. Ansvaret att väga olika sektorsintressen mot varandra samtidigt som enskilda intressen skall tillvaratas, kan också behöva stöd från en styrelse som företräder allmänna intressen.

Det är viktigt att regeringen bär det fulla politiska och verksamhetsmässiga ansvaret för länsstyrelsens verksamhet. Därför bör ledamöterna i länsstyrelsens styrelse utses av regeringen. Den av landstinget utsedda styrelsen föreslås avvecklas vid utgången av nuvarande mandatperiod.

Den nya styrelsen bör vara mindre, högst nio personer inklusive landshövdingen, för att få en effektiv ledning av verksamheten. De som i ett sådant uppdrag skall företräda de allmänna intressena bör vara väl förtrogna med länets förhållanden. För länsstyrelsens styrelse på Gotland får försöksverksamheten med en vidgad samordnad länsförvaltning återspeglas i särskilda representationskrav.

Styrelsens uppgifter kommer att regleras i länsstyrelseinstruktionen efter den modell som kallas ”styrelse med begränsat ansvar” och tilldelas ett preciserat ansvar för vissa uppgifter. Med tillämpning av denna modell skall en tydlig ansvarsfördelning mellan styrelsen och landshövdingen tillämpas.

### 8.2.2 Länsexperternas ställning inom länsstyrelsen

**Regeringens bedömning:** Den nuvarande rättsliga regleringen av länsexpertfunktionerna slopas. Länsstyrelsen beslutar om länsexperter.

**Skälen för regeringens bedömning:** Länsexperterna vid länsstyrelsen representerar en avvägning mellan sektors- och samordningsintressen som reformen med samordnad länsförvaltning innebar. Utgångspunkten är den rättsliga regleringen, dvs. ett antal verksamhetsgrenar är angivna i läns-

styrelseinstruktionen. Inom de angivna verksamhetsgrenarna skall varje länsstyrelse ha länsexperter.

Regeringen ser länsexperterna som en grundläggande tillgång för länsstyrelsen. Själva grundtanken med länsexperterna har varit att tillförsäkra expertfunktioner som kan tillämpa sitt kunnande inom ett sakområde i ett öppet samspel med de andra allmänna intressena. Härigenom har länsstyrelsen på ett auktoritativt sätt kunnat markera sin ställning som kunskapsorganisation med vittgående befogenheter inom många olika områden. Länsexpertfunktionen är en viktig förutsättning för de centrala verkens förtroende för länsstyrelsen – därmed också för decentraliseringssträvanden och rationell ansvarsfördelning mellan den centrala och den regionala nivån.

Det har under senare år varit en generell förvaltningspolitisk linje från statsmakternas sida att låta myndigheten bestämma sin egen organisation. Det överensstämmer väl med utvecklingen av mål- och resultatstyrning. Det har därför hävdats att den rättsliga regleringen av expertfunktionen i sin nuvarande form kan vara ett hinder för en effektiv organisation. Riksdagen har i ett tillkännagivande framhållit att regeringen bör överväga om länsexpertfunktionen är den mest ändamålsenliga formen (1995/96:BoU5, rskr. 1995/96:154).

Det stöd som en formell reglering kan ge för ansvar och befogenheter inom ett område var särskilt befogat i det gemensamma utgångsläget vid 1991 års reform med samordnad länsförvaltning. Det är i dagens läge, enligt regeringens mening, inte lika motiverat att behålla den rättsliga regleringen om en annan utformning kan tillgodose de syften som länsexpertfunktionen representerar. Behovet av antalet experter kan också förändras över tiden.

Regleringen har också vid skilda tillfällen ändrats i syfte att göra systemet mer flexibelt bl.a. har den rättsliga regleringen av expertfunktionen slopats inom några områden. För att ge länsstyrelserna ökad möjlighet till anpassning till förändringar i verksamhetens innehåll och arbetsformer bör den kvarstående rättsliga regleringen nu slopas.

Sakansvaret finns kvar inom länsstyrelsen. Det är nödvändigt att kompetensen inom respektive verksamhetsgren upprätthålls på en fortsatt hög nivå. Det får förutsättas att länsstyrelsen genom ett eget ansvarstagande kommer att tillförsäkra sig så god kompetens som behoven kräver. På samma grunder kan regeringen förutsätta att olika sektorsperspektiv tas till vara i berednings- och beslutsprocesser. Ett slopande av de formella reglerna torde därför inte leda till försämrad kompetens eller minskad trovärdighet. Enligt regeringen kan beteckningen länsexpert med fördel behållas, men varje länsstyrelse får själva besluta inom vilka områden sådana expertfunktioner skall finnas. Vissa områden kan kräva fler än en expert med hänsyn till utvecklingen. Det formella beslutsfattandet enligt arbets- och handläggningsordning kan också anpassas efter arbetsorganisationen.

Regeringen förutsätter att länsstyrelserna även fortsättningsvis kommer att ha länsexperter inom de områden som är särskilt viktiga för myndighetens och länets behov samt framtida utveckling. Särskild hänsyn bör

också tas till de centrala verkens behov och önskemål. Länsstyrelsens direkta ansvar för att omsätta jämställdhetspolitiken i länet motiverar, enligt regeringens mening, en särskild reglering i länsstyrelseinstruktionen. Regeringen avser att noga följa utvecklingen och redovisa denna till riksdagen.

### 8.2.3 Samverkan mellan länsstyrelserna

**Regeringens bedömning:** Formerna för samverkan mellan länsstyrelserna i gemensamma frågor bör utvecklas och stärkas.

Behovet av samverkan mellan länsstyrelserna har ökat under senare år. Samarbetet har tagit sig olika former och uttryck beroende på vilka frågor som varit aktuella. Bl.a. har samarbetet formerats av länsstyrelserna inom vissa geografiska strukturer inom olika delar av landet, såsom mellan sydlänen, Mälardalslänen och nordlänen. Ett syfte har varit att koordinera, kraftsamla och effektivisera verksamheten i olika sakfrågor, t.ex. vad gäller infrastruktur, miljö, tillväxt. Gemensamma insatser krävs också för t.ex. administrativ samordning, organisations-, kompetens- och metodutveckling samt information, i syfte att uppnå högre kostnadseffektivitet och mer enhetlig rättstillämpning. Även inom dessa områden har länsstyrelserna i allt högre grad samverkat i olika former.

Kraven på en kostnadseffektiv länsstyrelseorganisation kommer även fortsättningsvis att ställas och behovet av samverkan och samordning i olika frågor och sammanhang kommer att kvarstå och även accentueras i vissa frågor. Regeringen har också i olika sammanhang uppmärksammat behovet och vikten av utökad samverkan mellan länsstyrelserna, för att på så sätt skapa en sammantaget effektivare och slagkraftigare länsstyrelseorganisation. Även frågan om en mer koncentrerad ärendehantering och flexibel uppgiftsstruktur kan övervägas i olika frågor, t.ex. genom att viss ärendehantering koncentreras till vissa länsstyrelser eller vissa samordningsuppgifter läggs på utpekade länsstyrelser. Sådana överväganden har gjorts inom jordbruksadministrationens område och regeringen har i budgetpropositionen aviserat att vissa länsstyrelser får ett samordningsansvar för utveckling och styrning av verksamheten inom detta område.

Det är viktigt att länsstyrelserna vidareutvecklar sitt samarbete i gemensamma frågor. Inom främst det administrativa området skulle länsstyrelsernas effektivitet kunna höjas genom samverkan som omfattar alla länsstyrelser. En utökad samverkan skulle också kunna leda till att förbättra styrningen inom länsstyrelsesektorn och ta till vara rationaliseringsmöjligheter. De närmare formerna för en utvecklad samverkan kommer att övervägas i ett särskilt utvecklingsarbete som regeringen avser att ta initiativ till.

**Regeringens bedömning:** En översyn bör göras av styrningen av länsstyrelsernas verksamhet och ansvarsfördelningen i förhållande till andra statliga myndigheter.

**Skälen för regeringens bedömning:** Länsstyrelsen bedriver i dag verksamhet inom en mängd olika samhällssektorer. Genom bredden i ålagda uppgifter och i sin roll att formulera statens samlade uppfattning på länsnivå påverkas den samordnade länsförvaltningen av beslut och förändringar inom olika politik- och verksamhetsområden. Som tidigare framhållits har länsstyrelsen i dag uppgifter inom 23 av 47 politikområden.

Länsstyrelsernas ansvarsområde omfattar till skillnad från andra myndigheter ett geografiskt avskilt område med ett samlat ansvar för den statliga verksamheten. Styrningen av länsstyrelsernas verksamhet blir därmed mer komplex än styrningen av andra myndigheter. Det ställs särskilda krav på att i ett helhetsperspektiv binda samman verksamhetsansvar/ finansiering och samordning av de strategiska styrbesluten. Styrsystemen gäller främst länsstyrelsens relationer till centrala myndigheter och därmed styrningen av verksamheten på den regionala statliga nivån via materiella regler och former för finansiering.

Länsstyrelsens verksamhet finansieras från flera källor. Merparten tillhandahålls från länsstyrelsernas förvaltningsanslag, men stora delar av verksamheten finansieras också från anslag inom andra utgiftsområden, bidrag och avgiftsintäkter. En uppgift som flyttas till eller från länsstyrelsen leder ofta till behov av finansiell reglering mellan anslag som ligger under olika utgiftsområden. Detta ger ett komplext styrsystem för kopplingen mellan uppgifter och finansiering av verksamheten.

Länsstyrelserna har på olika sätt rationaliserat och effektiviserat sin verksamhet. Länsstyrelserna har en frihet att prioritera sina insatser utifrån länets behov och förutsättningar och finna den lämpliga balansen mellan kontrollerande och främjande insatser. Länsstyrelserna är vidare direkt underställda riksdag och regering som anger verksamhetens innehåll och inriktning. Verksamheten styrs även i vissa delar av EU:s regelverk. Detta innebär att centrala myndigheter inte helt kan styra verksamheten inom sina sektorsområden. Sektorsföreträdare på central nivå kan uppleva detta som en begränsning och ett hinder för att bedriva verksamheten på ett så effektivt sätt som möjligt.

För att uppnå en effektivare hantering av länsstyrelseuppgifterna finns det nu anledning att pröva om dagens styrsystem är det mest ändamålsenliga. Det kan vara så att skilda verksamheter inom länsstyrelsen kan behöva styras på olika sätt både vad avser finansiering och verksamhet. Regeringen avser att initiera en samlad översyn och analys av den styrning som utövas i förhållande till länsstyrelserna. Översynen bör även belysa frågan om dagens system ger sådana möjligheter till central samordning och styrning att de nationella intressena och målen inom olika områden väl kan tas tillvara även i en samordnad länsförvaltning.



**Regeringens förslag:** Den pågående försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning förlängs till utgången av år 2006.

**Regionkommitténs förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag

Utvärderingen visar enligt kommittén att det är svårt att konkretisera hur sättet att arbeta i den nya organisationen har påverkats av försöket. För att kunna se sådana effekter behövs längre tid för försöket än vad som nu har förflutit. Vidare sägs att försöket har blivit mer av en administrativ förändring än en konkretion av regeringens motiv om bättre statlig samverkan och effektivitet. Kommittén föreslår ändå att försöksverksamheten bör få fortsätta ytterligare en mandatperiod. Skälen härför uppges vara två. Den nya organisationen av Länsstyrelsen i Gotlands län bör få möjlighet att finna sin form, eftersom organisationsförändringar av sådant slag kräver lång tid för att önskade effekter skall uppträda fullt ut. Det andra skälet är Gotlands särprägel i olika avseenden. Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning bör ges tillfälle att utvecklas på sina egna villkor och – i ett längre perspektiv – bedömas på egna meriter. Kommittén anser därför att erfarenheterna av försöksverksamheten i denna del inte kan generaliseras, dvs. läggas till grund för liknande förändringar i Sverige i övrigt.

Kommittén har vidare efterhört de berörda centrala myndigheternas, Arbetsmarknadsstyrelsen och Skogsstyrelsen, erfarenheter av försöksverksamheten. Båda myndigheterna tar upp svårigheter av administrativ karaktär när det gäller integrering av olika system. Skogsstyrelsen påpekar att försöksverksamheten har resulterat i ökade overheadkostnader för den skogliga verksamheten, vilket Skogsstyrelsen ser som en stor påfrestning på verksamheten.

**Remissinstanserna:** Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat försöket med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland. Kommitténs förslag om förlängning har fått ett blandat bemötande. *Statskontoret* anser att verksamheten bör permanentas och inte längre betraktas som ett försök. *Statskontoret* anser också, i likhet med kommittén, att modellen knappast kan spridas till fler län. Samordningsfördelar bör därtill kunna tillvaratas bättre om länsstyrelsen ges större inflytande över hur förvaltningsmedlen skall användas. *Arbetsmarknadsstyrelsen* och *Skogsstyrelsen* anser att försöksverksamheten bör upphöra och anger bl.a. som skäl, initiala problem av administrativ karaktär, minskade resurser för verksamheten och ökade styringsvårigheter på nationell nivå. Såväl *TCO* som *SACO* är kritiska till försöket. Fem länsstyrelser ( däribland *Länsstyrelsen i Gotlands län*), *Glesbygdsverket*, *Örebro läns landsting* och *Kommunförbundet Örebro* tillstyrker kommitténs förslag om fortsatt försöksverksamhet. Ytterligare några remissinstanser, *Gävleborgs läns landsting*, *Landstingsförbundet* och *Svenska Kommunförbundet*, anser att de utvecklingsinriktade delarna inom det arbetsmarknadspolitiska området bör flyttas över till Gotlands kommun.

Gotlands kommun delar denna åsikt och avstår i övrigt från att kommentera den statliga försöksverksamheten.

**Skälen för regeringens förslag:** Försöksverksamheten syftar till att få erfarenheter av huruvida traditionellt sektorsstyrda verksamheter kan bedrivas inom ramen för en samordnad länsförvaltning på Gotland. Gotland har en särställning som region genom sitt begränsade befolkningsunderlag och sin geografiska avgränsning. Vikten av att behålla vissa myndighetsfunktioner på Gotland har varit en av utgångspunkterna för beslutet att förlägga försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning till Gotland.

Försöksverksamheten i denna del har ingen annan koppling till försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning än att den sammanfaller i tid och bör därför behandlas som ett sätt för staten att pröva alternativa organisationsformer.

Regeringen anser, i likhet med Regionkommittén, att det finns skäl som talar för att försöksverksamheten bör pågå ytterligare en tid. Just det förhållandet att det tar tid att åstadkomma organisatoriska förändringar av detta slag och i önskad riktning samt att vissa svårigheter vid genomförandet tagit kraft från utvecklingsarbetet, gör det svårt att dra några bestämda slutsatser av försöket hittills. Regeringen bedömer att de problem som inledningsvis var förknippade med försöksverksamheten nu i stort har övervunnits. Verksamheten har nu kommit till det stadium då samordningsvinster kan uppträda. En förlängning av försöket skulle ge ytterligare erfarenheter och ett bättre underlag för ett definitivt ställningstagande om den nuvarande ordningen bör behållas på Gotland. Försöksverksamheten bör därför, enligt regeringens uppfattning, pågå ytterligare fyra år och utvärderas.

## 9 Författningskommentarer

### 9.1 Förslag till lag om samverkansorgan i länet

#### 1 §

I paragrafen ges en definition av samverkansorgan.

#### 2 §

I paragrafen anges vilka organ som får ingå i ett samverksansorgan. Enligt kommunallagen (1991:900) kan även landstinget ingå i ett kommunalförbund.

Förslaget behandlas under avsnitt 7.1.

#### 3 §

I paragrafen anges de uppgifter som ett samverkansorgan svarar för. Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer regleras i lag. Samverkansorganets uppgifter preciseras därför i lagen.

Uppgiften att utarbeta tillväxtprogram är ett erbjudande från regeringen och är inte en obligatorisk uppgift för samverkansorganet. Någon bestämmelse om detta ingår därför inte i denna lag.

Befogenheten att besluta om vissa regionalpolitiska medel utesluter inte att regeringen kan utfärda vissa villkor för medlens disposition. Vilka direktiv och förordningar som skall iakttas framgår av regeringsbeslut.

Den årliga redovisning som enligt punkt 7 skall lämnas till regeringen är en uppföljning av åtgärder och effekter av utvecklingsarbetet i länet. Den årsredovisning som skall upprättas enligt kommunallagens bestämmelser berörs inte av denna bestämmelse.

Förslaget behandlas under avsnitt 7.2 och 7.6.

#### 4 §

När ett samverkansorgan bildas ska en anmälan göras om detta till regeringen, som sedan beslutar om från vilken dag som uppgifterna enligt den föreslagna lagen skall gälla. Särskild anmälan behöver dock inte göras av de nuvarande försökslänen, vilket framgår av övergångsbestämmelserna till lagen.

Anmälan kan göras av t.ex. en kommun, ett kommunalförbund eller ett landsting. Ett kommunalförbund behöver inte vara formellt bildat för att kunna göra en anmälan. Det måste dock finnas avsiktsförklaringar eller dokumenterade planer som inte lämnar någon osäkerhet om att alla kommuner avser att vara medlemmar och står bakom anmälan. Om de formella förutsättningarna föreligger bestämmer regeringen från vilken tidpunkt de i lagen uppräknade uppgifterna skall åvila samverkansorganet. Tidpunkten skall fastställas med beaktande av praktiska frågor rörande medelsdisposition, personalfrågor m.m. vilka kan behöva lösas. De som gör en anmälan under andra halvåret 2002 bör få uppgifterna från den 1 januari 2003.

### 5-7 §§

I paragraferna anges att samverkansorganet skall samråda och samverka med olika parter. Samråd skall i angivna fall ske inför beslut som samverkansorganet avser att fatta medan samverkan avser även beredning och genomförandeåtgärder. Exempel på berörda organisationer i 7 § är löntagar-, arbetsgivar- och företagargorganisationer samt miljörelser.

### 8 §

I paragrafen anges att statliga myndigheter, om det inte finns särskilda skäl, skall beakta ett fastställt program för länets utveckling samt lämna samverkansorganet det biträde det behöver.

Statliga myndigheter skall väga in vad som anges i programmet i myndigheternas egna beslut och planer. Om det finns särskilda skäl som talar mot det behöver emellertid inriktningen i programmet inte följas. Programmen är således inte bindande för de statliga myndigheterna om konsekvensen skulle bli att t.ex. nationella mål eller regelverk för viss verksamhet skulle åsidosättas, eller om ekonomiska restriktioner föreligger.

I den andra meningen anges att statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden skall lämna samverkansorganet i länet det biträde det behöver för det regionala utvecklingsarbetet. Det kan handla om att tillhandahålla uppgifter, lämna underlag i form av analyser och sammanställningar, delta i beredningsprocesser och liknande. Någon fri dispositionsrätt av statliga myndigheters resurser innebär inte bestämmelsen.

Enligt den sista meningen skall statliga myndigheter löpande informera samverkansorganet i länet om pågående eller planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling. Informationen skall lämnas utan att särskild framställan behöver göras av samverkansorganet.

Förslaget behandlas under avsnitt 7.3.

### 9 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar uppgifterna enligt lagen inte längre skall åvila ett samverkansorgan.

### 10 §

Liksom under försöksverksamheten får Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället skall betecknas regionfullmäktige respektive regionstyrelse. Beteckningen regionfullmäktige får inte användas vid de allmänna valen, där skall vallagens bestämmelser gälla i alla län.

Förslaget behandlas under avsnitt 7.6.

### 11 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter vad gäller utarbetande av infrastrukturplaner samt samverkansorganets uppföljning och åiterrapportering.

Förslaget behandlas under avsnitt 7.5.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2002 så att anmälningar enligt 4 § skall kunna inlämnas till regeringen i sådan tid att ett samverkansorgan kan starta sin verksamhet den 1 januari 2003. Uppgifterna enligt lagen får övertas tidigast från den 1 januari 2003.

Försöksverksamheten med regionala självstyrelseorgan upphör vid utgången av år 2002. I de län där sådana finns får verksamheten fortsättas av samverkansorganen utan särskild anmälan. Eftersom regionförbundet i Kalmar enligt lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län skall träda i likvidation efter att försöksverksamheten upphört, får ett kommunalförbund där i stället överta uppgifterna enligt lagen. Regionförbundet i Skåne län har redan trätt i likvidation och verksamheten har där övertagits av landstinget.

## 9.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län

I lagen anges att äldre föreskrifter i fråga om likvidation fortfarande skall tillämpas. Regionförbundet i Kalmar län skall således träda i likvidation enligt bestämmelserna i lagen om försöksverksamhet. Regionförbundet i Skåne län har redan trätt i likvidation och uppgifterna har övertagits av landstinget.

## Bilaga 1 Sammanfattning av Den parlamentariska regionkommitténs delbetänkande Regional frihet och statligt ansvar - en principiell diskussion (SOU 1998:166)

Den parlamentariska regionkommittén överlämnade den 10 december 1998 sitt delbetänkande Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion (SOU: 1998:166). I betänkandet förs en principiell diskussion om den framtida uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen på regional nivå. Betänkandet innehåller också vissa överväganden om den statliga länsförvaltningens framtida struktur och uppgifter. Förslagen innebär i sammanfattning följande:

### **Mer samordnade insatser för tillsyn på regional nivå:**

#### *Effektivare tillsyn från länsstyrelsens sida*

- Länsstyrelsens tillsynsuppgifter bör ges högre prioritet, resursbehovet måste beaktas
- Vissa tillsynsuppgifter, som kräver särskild kompetens, bör kunna koncentreras till några länsstyrelser

#### *Förstärkt samordning av den statliga regionala tillsynen*

- Länsstyrelsen bör så långt möjligt fungera som gemensam och samordnad ledning för den statliga regionala tillsynen över kommunerna
- Fler tillsynsuppgifter bör kunna föras över till länsstyrelsen
- Tydligare ansvarsfördelning bör skapas mellan tillsynsorgan, parallella tillsynsorganisationer bör undvikas

### **Mer samordnad insatser för regional uppföljning och utvärdering**

#### *Bättre former för länsstyrelsens uppföljning och utvärdering*

- Särskild studie av kommittén i syfte att utveckla länsstyrelsens uppföljnings och utvärderingsverksamhet

#### *Bättre årlig information till riksdagen*

- Samlad information om vad som framkommit via länsstyrelsens uppföljningar och utvärderingar

### **Delegering av uppgifter till länsstyrelsen**

#### *Samlad översyn av uppgiftsfördelningen mellan olika nivåer*

- Frågan om delegering respektive uppgiftsfördelning mellan central, regional och lokal nivå bör behandlas i ett sammanhang
- Även decentralisering direkt till kommuner kan då bli aktuell
- Statskontorets delegeringsförslag (ca 45 förslag) bör utredas vidare inom ramen för en sådan samlad översyn

### *En ny förvaltnings- och verksamhetsstrategi*

- En mer funktionell organisering av länsstyrelseorganisationen skulle ge utrymme för variation och mångfald
- Frågor om organiseringen av den statliga regionala verksamheten bör studeras närmare
- Gotlandsförsöket och utvärderingen ger ett viktigt underlag för att utveckla formerna för den statliga samordningen

### *Ökad vikt vid demokratifrågor*

- Öppenhet och insyn måste beaktas i samordningsarbetet

### *Självstyrelseorganen svarar för samordning för regional utveckling*

- Självstyrelseorganen bör i första hand ansvara för den samordning som sammanhänger med de regionala utvecklingsuppgifterna, även i de fall då samordningen inbegriper statliga uppgifter

### *Stärkt samordningsroll för länsstyrelsen gentemot kommunerna*

- Länsstyrelsens ansvar för samordningen av den regionala statliga verksamheten bör utvecklas för att tillgodose kommunernas behov av att få möta en samlad stat

### *Bättre stöd för en förstärkt central samordning*

- För att länsstyrelsen skall kunna fungera på ett optimalt sätt krävs att samordningen har stöd av en förstärkt central samordning av de regionala frågorna

## **Länsstyrelsens roll som överklagningsinstans**

### *En uppgift för länsstyrelsen även framöver*

- Tillfredsställande rättssäkert sätt
- Kostnadseffektivare för staten
- Motiven för en bibehållen överklagningsverksamhet hos länsstyrelsen bör beaktas varje gång frågan om instansordningen i förvaltningsbeslut aktualiseras

### *Stärk rättssäkerheten*

- Föreskrifter bör införas om att överklagningsärenden alltid skall avgöras av tjänstemän i länsstyrelsen som är fristående från sakverksamheten
- Ett för samtliga länsstyrelsen gemensamt register för avgjorda ärenden bör tillskapas

## Bilaga 2 Remissinstanser som har yttrat sig över Den parlamentariska regionkommitténs delbetänkande (SOU 1998:166)

### *Statliga myndigheter*

Arbetsmarknadsstyrelsen, Boverket, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Energimyndigheten, Fiskeriverket, Folkhälsoinstitutet, Glesbygdverket, Jordbruksverket, Integrationsverket, Jämställdhetsombudsmannen, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Lunds Universitet, Naturvårdsverket, Närings- och teknikutvecklingsverket NUTEK, Patent- och registreringsverket, Riksantikvarieämbetet, Rikspolisstyrelsen, Riksrevisionsverket, Räddningsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statskontoret, Överstyrelsen för civil beredskap. Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

### *Landsting*

Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Blekinge läns landsting, Hallands läns landsting, Värmlands läns landsting, Örebro läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Västerbottens läns landsting, Norrbottens läns landsting.

### *Självstyrelseorgan*

Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen), Regionförbundet i Kalmar län, Skåne läns landsting (Region Skåne), Gotlands kommun.

### *Kommuner*

Ale kommun, Alvesta kommun, Arboga kommun, Bergs kommun, Bollnäs kommun, Borgholms kommun, Borås kommun, Boxholms kommun, Danderyds kommun, Eksjö kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Falköpings kommun, Filipstads kommun, Gislaveds kommun, Gnosjö kommun, Göteborgs kommun, Hallstahammars kommun, Halmstads kommun, Hammarö kommun, Haninge kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Karlskoga kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kinda kommun, Kramfors kommun, Kristinehamns kommun, Kungsbacka



kommun, Kungälv kommun, Laholms kommun, Lidingö kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Lomma kommun, Malmö kommun, Malungs kommun, Malå kommun, Mariestads kommun, Motala kommun, Mölndals kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Ockelbo kommun, Orust kommun, Orsa kommun, Oskarshamns kommun, Pajala kommun, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Simrishamns kommun, Skara kommun, Skellefteå kommun, Skinnskattebergs kommun, Sollefteå kommun, Solna kommun, Sorsele kommun, Staffanstorps kommun, Storumans kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Torsby kommun, Täby kommun, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Vadstena kommun, Varbergs kommun, Vilhelmina kommun, Vindelns kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun, Växjö kommun, Åre kommun, Årjängs kommun, Åtvidabergs kommun, Öckerö kommun, Örebro kommun, Örnköldsviks kommun, Östersunds kommun.

### *Övriga*

Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning, Svenska Arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Almi Företagspartner AB, Sveriges Kommunaljuridiska förening, Föreningen Sveriges kommunalekonomer.

## Bilaga 3 Sammanfattning av Den parlamentariska regionkommitténs slutbetänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85)

Den parlamentariska regionkommittén, PARK, överlämnade i oktober 2000 sitt slutbetänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.

### **Försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning**

#### *Förlängd försöksverksamhet*

Kommittén anser att utvärderingen inte utgör tillräckligt underlag för beslut om en permanentning av försöksverksamheten och därmed inte heller för beslut om avveckling.

Kommittén anser därför att en förlängning av försöksperioden är nödvändig. Konkret innebär förslaget att: Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län bör förlängas till att omfatta även perioden 2003 – 2006.

Självstyrelseorganen i Skåne, Västra Götalands och Gotlands län bör få betecknas region i stället för landsting respektive kommun.

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

#### *Utvidgad försöksverksamhet*

Försöksverksamheten bör utvidgas till att omfatta ytterligare län. Faktorer som bör beaktas vid bedömning av nya ansökningar är bl.a. enighet mellan kommuner och landsting, bred politisk anslutning samt en tydlig politisk avsiktsförklaring.

### **Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning**

Försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län bör förlängas till att omfatta även perioden 2003 – 2006.

### **En tydligare ansvarsfördelning**

Kommittén redovisar ett antal förslag för att göra ansvarsfördelningen i försökslänen tydligare, såväl mellan den centrala statliga nivån och självstyrelseorganen som mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen.

- De författningar som reglerar försöksverksamheten bör ses över och anpassas till den regionala självstyrelsens principer.
- En särskild instruktion för länsstyrelsen i försökslänen bör utarbetas. Samtliga uppgifter och resurser som avser regionalpolitik och

regional näringspolitik samt planering av regional transportinfrastruktur bör överföras från länsstyrelsen till självstyrelseorganen.

- NUTEK:s bindande föreskrifter för redovisning av det regionala utvecklingsprogrammet bör ersättas med icke bindande allmänna råd.
- Självstyrelseorganen bör fördela alla statliga medel för regionala utvecklingsprojekt. De bör själva disponera och utbetala de regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel de beviljar.
- Planeringssystemet för transportinfrastrukturen bör reformeras för att uppnå *dels* en bättre koordinering mellan planeringen av den regionala transportinfrastrukturen och arbetet med de regionala tillväxtavtalen, *dels* en bättre följsamhet mellan planeringsramar och de statliga medel som i realiteten ställs till förfogande, *dels* också bättre möjligheter till en demokratisk förankring av planeringsarbetet.
- Självstyrelseorganen bör själva avgöra till vilka regionala kulturinstitutioner som statsbidraget fördelas. En överenskommelse (avtal/kontrakt) om den övergripande inriktningen för användningen av statsbidraget bör träffas mellan staten och självstyrelseorganet. Ansvar för fördelning av utvecklingsmedel till regionala kulturinstitutioner bör överföras till självstyrelseorganen. Uppgiften att fördela statsbidrag till regionala kulturinstitutioner bör även ingå i försöksverksamheten i Västra Götalands län.
- Länsstyrelsens ansvar för regional projektverksamhet för jämställdhet bör överföras till självstyrelseorganen.
- Regeringen bör initiera en samlad översyn av ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun i fråga om vissa arbetsmarknadspolitiska medel.
- Länsstyrelsens beslut om regionalisering av de nationella miljömålen bör föregås av samråd med det regionala självstyrelseorganet.
- Självstyrelseorganen bör själva ha ansvaret för den löpande uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet.
- Regeringen bör tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att bl.a. utarbeta förslag till en grundmodell för en årsredovisning av samt rutiner för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet.
- Regeringen bör ta initiativ till en samlad översyn av uppgiftsfördelningen mellan såväl central och regional statlig nivå som mellan stat och kommuner/landsting.

## Bilaga 4 Remissinstanser som har yttrat sig över Den parlamentariska regionkommitténs slutbetänkande (SOU 2000:85)

### *Statliga myndigheter*

Kammarrätten i Stockholm, Datainspektionen, Statskontoret, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (SIDA), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket (ESV), samtliga länsstyrelser, Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket (RSV), Skolverket, Kungliga biblioteket, Stockholms universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Statens jordbruksverk, Riksarkivet, Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Statens konstråd, Riksantikvarieämbetet, Statens historiska museer, Moderna museet, Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Boverket, Naturvårdsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Banverket, Glesbygdsverket, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Skogsstyrelsen, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Institutet för regionalforskning och Vägverket.

### *De regionala självstyrelseorganen*

Regionförbundet i Kalmar län, Gotlands kommun, Skåne läns landsting (Region Skåne) och Västra Götalands läns landsting (Västra Götalandsregionen).

### *Landsting*

Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Södermanlands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Kronobergs läns landsting, Kalmar läns landsting, Hallands läns landsting, Värmlands läns landsting, Örebro läns landsting, Västmanlands läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting och Norrbottens läns landsting.

Region Blekinge, som är ett kommunalförbund bildat av Blekinge läns landsting och kommunerna i länet, har lämnat ett yttrande på uppdrag av sina medlemmar.

### *Kommuner*

Danderyds kommun, Lidingö kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Täby kommun, Upplands-Bro kommun, Österåkers kommun, Tierps kommun, Uppsala kommun, Eskilstuna kommun, Katrineholms kommun, Nyköpings kommun, Oxelösunds kommun, Strängnäs kommun, Trosa kommun, Vingåkers kommun, Linköpings kommun, Norrköpings

kommun, Söderköpings kommun, Aneby kommun, Eksjö kommun, Gislaveds kommun, Gnosjö kommun, Habo kommun, Jönköpings kommun, Mullsjö kommun, Nässjö kommun, Sävsjö kommun, Tranås kommun, Vaggeryds kommun, Vetlanda kommun, Värnamo kommun, Alvesta kommun, Lessebo kommun, Ljungby kommun, Markaryds kommun, Tingsryds kommun, Uppvidinge kommun, Växjö kommun, Borgholms kommun, Högsby kommun, Kalmar kommun, Mönsterås kommun, Nybro kommun, Karlshamns kommun, Sölvesborgs kommun, Båstads kommun, Kristianstads kommun, Simrishamns kommun, Ängelholms kommun, Bjuvs kommun, Eslövs kommun, Helsingborgs kommun, Höganäs kommun, Kävlinge kommun, Landskrona kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Skurups kommun, Staffanstorps kommun, Trelleborgs kommun, Ystads kommun, Falkenbergs kommun, Halmstads kommun, Hylte kommun, Laholms kommun, Varbergs kommun, Göteborgs kommun, Kungälv kommun, Orusts kommun, Partille kommun, Uddevalla kommun, Öckerö kommun, Borås kommun, Herrljunga kommun, Tranemo kommun, Essunga kommun, Falköpings kommun, Gullspångs kommun, Götene kommun, Hjo kommun, Karlsborgs kommun, Skara kommun, Skövde kommun, Tibro kommun, Töreboda kommun, Eda kommun, Karlstads kommun, Kils kommun, Sunne kommun, Säffle kommun, Torsby kommun, Karlskoga kommun, Kumla kommun, Lindesbergs kommun, Örebro kommun, Arboga kommun, Fagersta kommun, Hallstahammars kommun, Heby kommun, Köpings kommun, Sala kommun, Surahammars kommun, Västerås kommun, Borlänge kommun, Gagnefs kommun, Rättviks kommun, Bollnäs kommun, Sandvikens kommun, Söderhamns kommun, Sundsvalls kommun, Timrå kommun, Ånge kommun, Örnköldsviks kommun, Bergs kommun, Bräcke kommun, Krokoms kommun, Strömsunds kommun, Åre kommun, Östersunds kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Arvidsjaur kommun, Bodens kommun, Gällivare kommun, Haparanda kommun, Jokkmokks kommun, Kalix kommun, Kiruna kommun, Älvsbyns kommun och Övertorneå kommun.

ÖSTSAM har till sitt yttrande fogat protokoll enligt vilka Valdemarsviks kommun, Finspångs kommun, Linköpings kommun, Boxholms kommun, Ödeshögs kommun och Ydre kommun ställer sig bakom föreningens yttrande.

### *Övriga*

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, Sveriges Industrieförbund, Företagarnas riksorganisation, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Stiftelsen Framtidens kultur, Teatrarnas riksförbund (TR), Teaterförbundet, Teaterförbundets regionalavdelning 206 Syd, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Konstnärernas Riksorganisation (KRO), Sveriges Författarförbund (SFF),

Teatercentrum, Danscentrum, Riksföreningen för folkmusik och dans (RfoD), Helsingborgs stadsteater, Malmö Musikteater AB, Malmö Dramatiska Teater AB, Länsteatern på Gotland, Helsingborgs Konserthus AB, Malmö Symfoniorkester, Kalmar läns musikstiftelse, Musik i Väst, Regionbiblioteket Västra Götaland, Regionmuseet i Skåne, Malmö Museer, Bohusläns museum, Älvsborgs läns museum, Regionmuseet Västra Götaland, Mälardalsrådet och SydSam.

Härutöver har yttrande inkommit på eget initiativ från Kommunförbundet Jämtland, Kommunförbundet Västernorrland, Kommunförbundet Bosam, Kommunförbundet Örebro län, Kommunförbundet i Värmland, Region Blekinge, Moderata Samlingspartiet i Jönköpings län, Kommunförbundet Kalmar län, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren och Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Kommunförbundet Norrbotten, Kommunförbundet Stockholms län, Kommunalförbundet Dalsland, Socialdemokraterna i Södra Sverige, Sveriges läkarförbund, Sven-Bertil Lindholm, Föreningen Sveriges länsbibliotekarier, Rikskonserter, Kulturhistoriska museet för södra Sverige, Utredningsgruppen för Regional Samverkan i Sörmland, Moderaterna i Jämtlands län, Moderaterna Västra Götalandsregionen, Västmanlands Kommunförbund samt Jan Warnholtz.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 september 2001.

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Östros, Messing, Engqvist, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: Lövdén

---

Regeringen beslutar proposition 2001/02:7 Regional samverkan och statlig länsförvaltning

---

<b>Författningsrubrik</b>	<b>Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande</b>	<b>Celexnummer för bakomliggande EG-regler</b>
---------------------------	---	--

---

Lag om samverkansorgan i länen 11 §