



Regional samverkan och statlig länsförvaltning

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 16 oktober 2001 beslutat bereda bostadsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2001/02:7 Regional samverkan och statlig länsförvaltning jämte eventuella motioner.

Bostadsutskottet behandlar i yttrandet förslagen i de delar de kan anses beröra utskottets beredningsområde. Det gäller främst förslagen avseende länsstyrelsens roll och uppgifter m.m. Utskottet behandlar dessutom de förslag som avser formerna för den regionala samverkan inom länen och fortsättningen av försöksverksamheten med regional ansvarsfördelning, dvs. frågor som har anknytning till länsstyrelsernas framtida roll och uppgifter.

Sammanfattning

I yttrandet tillstyrker utskottet regeringens förslag om att det redan från år 2003 skall vara möjligt att i samtliga län införa ett kommunalt samverkansorgan för regional utveckling i länet. Utskottet ställer sig även bakom regeringsförslaget beträffande omfattningen och utformningen av den fortsatta försöksverksamheten i de nuvarande försökslänen. I fråga om försökslänens befogenheter inom ramen för de nya samverkansorganen pekar dock utskottet på vikten av att lagförslaget utformas så att försökslänen får de i jämförelse med övriga län vidgade befogenheter som avses. Samtliga behandlade motionsförslag avstyrks av utskottet.

När det gäller de förslag i propositionen som avser länsstyrelserna tillstyrker utskottet såväl att regeringen efter 2002 skall utse länsstyrelsens styrelse som att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län förlängs med fyra år. Motstående motionsförslag avstyrks.

Även övriga motionsförslag avstyrks av utskottet. Det gäller bl.a. förslag om avveckling av landshövdingeämbetet och länsstyrelsen.

Till yttrandet har fogats sex avvikande meningar (m), (v), (kd), (c), (fp) samt (mp).

Utskottets överväganden

Formerna för regional samverkan

Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning

I dag pågår en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i fyra län. De län som omfattas är Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands län. För de tre förstnämnda länen leddes försöksverksamheten den 1 juli 1997 efter beslut av riksdagen hösten 1996 (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77). Försöket utvidgades den 1 januari 1999 till att också omfatta det då nyligen bildade Västra Götalands län. Beslutet om utvidgning fattades i anslutning till riksdagens beslut våren 1997 om att bilda det nya länet (prop. 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 228). Försöksverksamheten regleras i en särskild försökslagstiftning, och den skall i samtliga län pågå till utgången av år 2002.

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 betecknas regionfullmäktige. Motsvarande ändring av beteckning får även ske från landstingsstyrelsen till regionstyrelsen. Ett byte av beteckning innebär 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 att nya uppgifter 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.

Kommunal samverkan i länet

Regeringen föreslår i propositionen 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. Det får befogenhet att besluta om länsplaner för regional infrastruktur samt rätt 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.

När det gäller finansieringen av de nya samverkansorganens verksamhet redovisar regeringen bedömningen att staten bör finansiera vissa administrationskostnader 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 struktur- och fonderansökningar.

Propositionen i sin helhet avvisas i motionerna K11 (kd), K12 (kd) yrkande 1 samt K19 (mp) yrkande 1.

Enligt motion K12 (kd) bör i stället det förslag genomföras som den Parlamentariska regionkommittén (PARK) lagt fram i sitt betänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning (SOU 2000:85) – yrkande 2. Kommitténs förslag innebär bl.a. att försöksverksamheten skall fortsätta t.o.m. 2006. Därefter skall försöken enligt motionen permanentas – yrkande 4.

Även i motion K19 (mp) förs fram alternativ till regeringens förslag. I motionen föreslås bl.a. att försöksverksamheten i enlighet med PARK:s för-

slag skall förlängas t.o.m. 2006 – yrkandena 2 och 3. Ett förslag med i princip samma innebörd förs också fram i den under allmänna motionstiden väckta motion K381 (mp) yrkande 12.

I motionerna K7 (c) yrkande 1 samt K15 (fp) yrkande 1 yrkas avslag på propositionen med undantag av förslaget om att fortsätta försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Avslagsyrkandet i motion K15 (fp) omfattar inte heller förslaget om att upphäva lagen om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse.

Enligt motion K7 (c) bör i stället försöksverksamheten förlängas t.o.m. 2006 och dessutom utökas – yrkandena 2 och 3. I motion K15 (fp) förordas däremot endast en förlängning av nuvarande försöksverksamhet – yrkande 3.

Förslagen i motionerna K8 (m), K13 (m) och K18 (v) bygger på förutsättningarna att samverkansorgan skall kunna bildas i alla län. Motionärerna delar däremot inte helt regeringens uppfattning om den fortsatta försöksverksamhetens omfattning. Förslagen i motionerna K8 (m) yrkande 1 samt K13 (m) innebär att försöksverksamheten bör fortsätta oförändrad och med tillämpning av nuvarande lagstiftning i Skåne län. Enligt motion K8 (m) yrkande 2 bör Västra Götalands län inte heller ingå i den försöksverksamhet som kommer att bedrivas med stöd av lagen om samverkansorgan. I motion K18 (v) föreslås dels att den nuvarande lagstiftningen skall förlängas så att försöksverksamheten kan fortgå oförändrad i samtliga försökslän – yrkande 1, dels att ytterligare län, som redan ansökt om detta, skall kunna ges rätt att påbörja en motsvarande försöksverksamhet – yrkande 4. Dessutom förordas i motionen att det framlagda lagförslaget om samverkansorgan skall förtydligas så att det av lagen klart framgår att de nuvarande försökslänerna får en oförändrad beslutsrätt beträffande medel för regional utveckling – yrkande 3.

I två under allmänna motionstiden väckta motioner föreslås att försöksverksamheten skall permanentas fr.o.m. år 2003. Enligt motion K371 (c) yrkande 15 skall de pågående direktvalda regionförsöken i Skåne, Gotlands och Västra Götalands län permanentas. Förslaget i motion K372 (fp) yrkande 1 omfattar däremot endast en permanentning av det pågående försöket i Skåne län.

Frågan om finansieringen av de nya samverkansorganen tas upp i motion K16 (m). Enligt motionens yrkande 5 bör regeringen i budgetpropositionen för 2003, eller på annat sätt, ge tydliga anvisningar som så långt möjligt begränsar administrationskostnaderna för samverkansorganen, eftersom kostnaderna till en del kommer att finansieras av staten.

Med anledning av vad som i proposition och motioner föreslagits om möjligheterna att inrätta samverkansorgan och omfattningen m.m. av den fortsatta försöksverksamheten vill utskottet anföra följande.

Det förslag som läggs fram genom propositionen innebär att det i samtliga län kan bildas samverkansorgan som fr.o.m. år 2003 tar över en del av de uppgifter och det ansvar som länsstyrelserna i dag har. Utskottet delar uppfattningen att länen bör ges denna möjlighet. Denna fråga kan dock inte ses

skild från frågan om i vilken omfattning och med vilken inriktning den nuvarande försöksverksamheten bör fortgå.

När det gäller den nu pågående försöksverksamheten är innebörden av regeringens förslag att försöken kan fortsätta i Skåne, Västra Götalands, Kalmar och Gotlands län, och då med stöd av den nya lagen om samverkansorgan. Förslag om att inskränka den fortsatta försöksverksamheten genom att inte låta Västra Götalands län ingå i den förs fram i en motion. Utskottet delar inte denna uppfattning. Försöksverksamheten har tillkommit för att erfarenheter skall vinnas av hur det regionala ansvaret kan fördelas mellan länsstyrelsen och andra regionala organ. En förutsättning för att tillräckliga erfarenheter skall kunna vinnas är bl.a. att försöken pågår under en tillräckligt lång tid och att de har en tillräcklig omfattning. Det är mot den bakgrunden värdefullt att försöksverksamheten nu kan fortgå med i huvudsak oförändrat innehåll i samtliga försökslän.

Genom att den fortsatta försöksverksamheten sker inom ramen för den nya samverkanslagen ges den också en något annorlunda utformning än tidigare. Samverkansorganen erhåller i förhållande till vad försökslänerna har i dag inskränkta befogenheter att besluta om användningen av medel. Regeringen anser dock att de nuvarande försökslänerna under nästkommande mandatperiod skall ha större befogenheter än övriga samverkansorgan. De skall till skillnad från övriga samverkansorgan t.ex. kunna besluta om företagsstöd. Gemensamt för alla samverkansorgan är att befogenheterna att besluta om fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner upphör.

Utskottet delar uppfattningen att försökslänerna bör ha större befogenheter än övriga län. Den fråga som, mot denna bakgrund, kan ställas är om det lagförslag som regeringen nu lagt fram ger utrymme för en fortsatt försöksverksamhet av den omfattning som beskrivs i motivtexten. Utskottet har bl.a. uppmärksammat att samverkansorganens rätt att besluta om användningen av vissa statliga medel beskrivs något annorlunda i försökslagen än i den nya lagen om samverkansorgan. I försökslagen anges att beslutanderätten avser "regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel", medan det i regeringens lagförslag anges att den omfattar "vissa statliga medel för regional utveckling". Enligt utskottets mening kan det mot den nu beskrivna bakgrunden finnas anledning att överväga om en justering av lagförslaget erfordras för att försökslänerna skall kunna få de befogenheter som uppenbarligen avsetts.

Med det nu anförda ställer sig utskottet bakom regeringens förslag. Motstående motionsyrkanden avstyrks.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsens roll och uppgifter

I propositionen behandlar regeringen också vissa frågor om länsstyrelsens roll, uppgifter och organisation. En utgångspunkt för regeringens ställningstaganden är att 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 nationellt agerande. Det finns enligt regeringen också goda möjligheter att utveckla länsstyrelsen i den önskade riktningen.

De bedömningar regeringen mot denna bakgrund redovisar innebär bl.a. att länsstyrelsen skall ges

- en tydligare roll som förvaltningsmyndighet på regional nivå,
- ett ökat samordningsansvar på det statliga området samt
- en markerad roll som kunskapsorganisation och organ för tillsyn, uppföljning och utvärdering.

Sammanfattningsvis innebär regeringens bedömningar att länsstyrelsen konsekvent bör användas för statliga förvaltningsuppgifter som inte kan eller bör skötas på central nivå. Där det är lämpligt bör statliga regionala verksamheter inordnas i länsstyrelsen. Länsstyrelsens roll skall stärkas när det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering.

I motion K8 (m) yrkande 3 begärs en översyn av länsstyrelsens roll och uppgifter. Det finns enligt motionen ett behov av att renodla länsstyrelsens verksamhet ytterligare. Översynen bör därför inriktas på vilka uppgifter som bör ligga på länsstyrelsen.

Regeringen aviserar i propositionen sin avsikt att initiera en samlad översyn av styrningen av länsstyrelsens verksamhet och ansvarsfördelningen i förhållande till andra statliga myndigheter. En översyn som i allt väsentligt svarar mot förslaget i motionen torde därmed komma till stånd utan att riksdagen gör ett särskilt tillkännagivande om detta. Motionen avstyrks.

Länsstyrelsens styrelse m.m.

Länsstyrelsereformen år 1971 innebar bl.a. att länsstyrelsen försågs med en lekmanastyrelse som utses av landstinget. Regeringen föreslår i propositionen att nuvarande, av landstinget utsedda, styrelser avvecklas när deras mandatperiod går ut. Regeringen avser i stället att själv utse länsstyrelsens styrelse från år 2003. Enligt förslaget bör en förvaltningsmyndighet med så många olika och viktiga uppgifter ha en styrelse för att främst tillgodose insynskraven i verksamheten. Det är viktigt att regeringen bär det fulla politiska ansvaret för länsstyrelsens verksamhet. Ledamöterna i styrelsen bör därför utses av regeringen. Samtidigt uttalas att styrelsen bör vara mindre än i dag för att få en effektiv ledning av verksamheten.

Regeringens förslag i denna del omfattas även det av avslagsyrkandena i motionerna K7 (c) yrkande 1, K11 (kd), K12 (kd) yrkande 1 samt K19 (mp) yrkande 1.

Länsstyrelsens verksamhet är enligt motion K16 (m) bl.a. att omsätta politiska beslut. Det är enligt motionen därför högst rimligt att styrelsen avspeglar den politiska majoritet som finns i länet. Styrelsen bör därför även fortsättningsvis utses på samma sätt som i dag – yrkande 8.

I motion K18 (v) lämnas två alternativa förslag till hur länsstyrelsens styrelse bör utses. I det fall dagens försökslagstiftning förlängs bör regeringen utse styrelse i försökslänerna och landstinget i övriga län – yrkande 5. Om någon förlängning inte kommer till stånd bör i stället landstinget utse styrelsen i samtliga län – yrkande 6.

Förslaget om att regeringen skall utse länsstyrelsens styrelse är bl.a. avsett att klargöra att det är regeringen som har det fulla politiska och verksamhetsmässiga ansvaret för länsstyrelsens verksamhet. Det ligger enligt utskottets mening ett betydande värde i att ledningsansvaret på detta sätt läggs fast. Mot den föreslagna ordningen kan invändas att den skulle kunna leda till att den lokala förankringen går förlorad. I propositionen uttalar dock regeringen att de som i länsstyrelsens styrelse skall företräda de allmänna intressena bör vara väl förtrogna med länets förhållanden. Det innebär att länsstyrelsens styrelse även fortsättningsvis kan förutsättas få en god lokal förankring. Regeringens förslag tillstyrks med hänvisning härtill. Samtliga motionsförslag avstyrks.

Vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland

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 förlängas fyra år, dvs. till utgången av år 2006.

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 tiden, och den bör enligt regeringen därför behandlas som ett sätt för staten att pröva alternativa organisationsformer.

Regeringens förslag beträffande fortsatta försök på Gotland har inte mött andra invändningar än att det omfattas av de förslag om avslag på propositionen i sin helhet som förs fram i motionerna K11 (kd), K12 (kd) yrkande 1 samt K19 (mp) yrkande 1.

Den särställning som Gotland har som region med sitt begränsade befolkningsunderlag och sin geografiska avgränsning motiverar enligt utskottets mening att den pågående försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning förlängs med fyra år. Utskottet tillstyrker regeringens förslag. Motstående motionsförslag avstyrks.

Övriga frågor avseende länsstyrelserna

Utskottet behandlar i detta avsnitt två motioner från allmänna motionstiden som bl.a. avser landshövdingeämbetet.

Målsättningen är enligt motion K371 (c) att hela Sverige på sikt skall bestå av regioner med självstyre som kan ta över statens regionala uppgifter. Vid en sådan utveckling bör såväl landshövdingeämbetet som länsstyrelserna i sin nuvarande form avvecklas – yrkande 17.

Även förslaget i motion K381 (mp) yrkande 13 innebär att landshövdingeämbetet bör avvecklas, men bara i försökslänen.

Utskottet delar inte motionärernas syn på hur länsstyrelserna bör ledas. Oavsett om det är fråga om samtliga länsstyrelser eller enbart om länsstyrelserna i försökslänen finns det ingen anledning att frånga dagens ledningsstruktur. Det bör också påpekas att när staten fr.o.m. år 2003 utser länsstyrelsens styrelse kommer detta att innebära att större tydlighet skapas kring länsstyrelsens och därmed också landshövdingens roll. När det gäller förslaget om att avveckla länsstyrelserna kan utskottet konstatera att de förutsättningar som ställs upp i motionen för att en avveckling skall kunna ske inte är för handen. Utskottet delar inte heller av principiella skäl uppfattningen att länsstyrelserna bör avvecklas.

Motionerna avstyrks med hänvisning till det nu anförda.

Stockholm den 13 november 2001

Knut Billing

På bostadsutskottets vägnar

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Knut Billing (m), Lennart Nilsson (s), Bengt-Ola Rytting (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Ulla-Britt Hagström (kd), Sten Andersson (-), Inga Berggren (m), Anders Ygeman (s), Siw Wittgren-Ahl (s), Sten Lundström (v), Annelie Enochson (kd), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rigmor Stenmark (c), Yvonne Ångström (fp), Carina Adolfsson Elgestam (s) och Ewa Thalén Finné (m).

Avvikande meningar

1. Regional samverkan m.m.

Knut Billing (m), Sten Andersson (-), Inga Berggren (m) och Ewa Thalén Finné (m) anser:

Formerna för regional samverkan

Det är vår principiella uppfattning att samhällsorganisationen inte bör bestå av fler än två nivåer med direktval och beskattningsrätt. Det är också mot den bakgrunden som vi tidigare motsatt oss att det införs regionala självstyrelseorgan, eftersom det skulle innebära att en ny politisk, och kommunerna överordnad, nivå skulle tillskapas. Den enda del av landet där det kan finnas förutsättningar för ett sådant organ är Skåne. Med hänvisning till de historiska och regionala förhållandena har vi också tidigare ställt oss positiva till att ett regionförbund på försök bildats i det nya Skåne län.

Utvärderingar av försöken har visat att den demokratiska förankringen är mindre god. Det framgår bl.a. av bristen på medborgarintresse för den regionala utvecklingsplaneringen. Förhoppningarna om en vitalisering av partipolitiken har heller inte infriats. Det uteblivna folkliga stödet för regionförsöken är en besvärande omständighet. I Skåne har man startat ett intensivt arbete med att föra en dialog med berörda kommuner, näringsliv, universitet och högskolor. På detta sätt utvecklar man ytterligare den regionala identiteten. En verklig regional identitet byggs upp underifrån, genom samarbete inom bl.a. näringsliv, utbildning och kultur.

Därför kan vi inte ställa oss bakom förslaget att den nuvarande försökslagstiftningen skall upphöra vid utgången av år 2002, såvitt gäller Skåne län. Försöksverksamheten bör fortgå enligt det regelverk som gällde då verksamheten inleddes. Det innebär att försöket i Skåne län bör fortsätta i oförändrad form t.o.m. utgången av år 2006.

Enligt den ordning för regional samverkan som nu föreslås skall kommuner och landsting ges möjlighet att bilda samverkansorgan i form av ett kommunalförbund. Förutsättningen är att samtliga kommuner i länet deltar. Vi kan ställa oss bakom ett sådant förslag just därför att det bygger på frivillighet.

Därför kan vi inte ställa oss bakom förslaget att den nuvarande försökslagstiftningen skall upphöra vid utgången av år 2002, såvitt gäller Skåne län. Försöksverksamheten bör fortgå enligt det regelverk som gällde då verksamheten inleddes. Det innebär att försöket i Skåne län bör fortsätta i oförändrad form t.o.m. utgången av år 2006.

När det gäller Västra Götalands län motsätter vi oss även fortsatta försök enligt förslaget till samverkansorgan. Erfarenheterna visar att försöket i Västra Götaland inte fallit väl ut och att försöksordningen inte har den förank-

ring som finns i Skåne län. Vi anser i stället att kommunerna i Västra Götalands län skall få samma möjlighet som kommuner i övriga län att sluta sig samman i frivilliga samverkansorgan.

Vi instämmer i den uppfattning som kommer till uttryck i propositionen, att det finns behov av en samlad och långsiktig översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhället. Det är en fråga av principiell betydelse som bör utredas noggrant. Utgångspunkten bör bl.a. vara att landstingen efterhand bör avvecklas som politisk nivå.

Länsstyrelserna

Regeringen anför att en sammanhållen och effektiv statlig länsförvaltning är ett prioriterat intresse vid organisering av den regionala statsförvaltningen. Det är viktigt att länsstyrelsernas ansvar för samordning av de statliga insatserna i det regionala utvecklingsarbetet vidareutvecklas och preciseras. Länsstyrelsernas roll föreslås stärkas när det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering.

Vi delar regeringens uppfattning att det är angeläget med en effektiv statlig länsförvaltning och att det därför bör genomföras en översyn av länsstyrelsernas roll och uppgifter.

Av propositionen framgår inte klart vilket uppföljningsansvar länsstyrelserna skall ha i län med samverkansorgan. Detta bör preciseras närmare.

Det finns ett behov av att renodla länsstyrelsernas verksamhet ytterligare. Regeringen bör därför omgående tillsätta en utredning vars uppgift skall vara att se över vilka uppgifter länsstyrelserna egentligen skall ha.

2. Regional samverkan m.m.

Owe Hellberg (v) och Sten Lundström (v) anser:

Formerna för regional samverkan

Det finns enligt vår mening en rad starka skäl som talar för att den regionala nivån måste stärkas. En stark regional nivå ökar den politiska tydligheten, förbättrar den regionala demokratin och möjliggör en regional mobilisering. Dessutom vitaliseras engagemanget bland förtroendevalda och regioninvånarna så att det ökande avståndet mellan politiken och människors vardag motverkas. Den politiska tydligheten och möjligheten att utkräva politiskt ansvar blir störst om ett direktvalt regionfullmäktige väljs som högsta beslutande organ. Ett regionfullmäktige innebär inte någon utökad organisation, utan är en omfördelning av ansvar, resurser och kompetens. Det är heller inget överorgan till kommunerna, utan en nödvändig komplettering av en regional demokrati.

Inom försöksverksamhetens ram finns även självstyrelseorgan som valts indirekt. Där begränsas möjligheterna för medborgarna att utkräva politiskt ansvar, vilket gör den modellen mindre demokratisk.

De förslag som regeringen nu presenterar har inte en utformning som leder till ökad regional demokrati. I stället tycks förslagen syfta till att stärka det centrala statliga inflytandet i regionerna. Det är ingen önskvärd utveckling. Vänsterpartiet vill därför ha en fortsatt försöksverksamhet som ger självstyrelseorganen makt att bestämma i de frågor som berör regionens utveckling. Ytterligare försöksverksamhet bör inrättas, företrädesvis i en region i norra Sverige. En möjlighet att påbörja ytterligare försök utifrån de ansökningar som inkommit bör därför öppnas.

Självstyrelseorganen bör få bestämma över fördelningen av bl.a. regionala projektmedel och EU-stöd. Den övergripande målsättningen måste vara att fördjupa den lokala och regionala demokratin. Medborgarnas delaktighet i samhällsutvecklingen måste stärkas genom en fortsatt regional demokratisering.

För att försöksverksamheten skall kunna fortgå och utvecklas bör den nuvarande försökslagstiftningen förlängas till år 2006. Efter denna förlängningsperiod bör en permanent lagstiftning tillskapas. Regeringen bör därför redan nu förbereda en lagstiftning som skall gälla från år 2007.

I propositionen skriver regeringen att "samverkansorganen i de nuvarande försökslänerna under nästkommande mandatperiod skall ha samma beslutanderätt om medel för regional utveckling som i dag". Det är en bra utgångspunkt, men den följs inte upp i den föreslagna lagstiftningen. Lagförslaget är alltför generellt och tar inte hänsyn till att verksamheten skall fortsätta i de nuvarande försökslänerna. Därför behövs ett förtydligande vad gäller de framtida befogenheterna i de nuvarande försökslänerna. Det bör ankomma på regeringen att återkomma med ett förslag med denna innebörd.

Länsstyrelserna

I propositionen föreslås att länsstyrelsernas styrelser skall utses av regeringen från år 2003. Det är enligt vår mening inte ett uttryck för en ökad regional demokratisering. I stället är det ett steg mot större centralt statligt inflytande och ett sätt att säkerställa regeringens inflytande på den regionala nivån. Som vi redovisat ovan bör försöksverksamheten fortsätta fram till 2006. Vid ett sådant ställningstagande kan vi stödja regeringens förslag såtillvida att regeringen skall utse länsstyrelsens styrelse i försökslänerna. I de län som inte är försökslän bör det däremot även i fortsättningen vara landstinget som utser styrelsen för länsstyrelsen. En sådan ordning motiveras av det stora inflytande över den regionala utvecklingen både vad gäller befogenheter och fördelning av medel som landshövding och länsstyrelsen alltför har.

Avsikten är att länsstyrelsens uppgift i försökslänerna skall renodlas till att bevaka genomslaget av de nationella målen. Det regionala utvecklingsansvaret och uppgiften som företrädare i regionala frågor förs över till självstyrelseorganet. En följd av detta blir att landshövdingens roll mister en stor del av

sitt innehåll. Mot denna bakgrund, och för att ytterligare tydliggöra ansvarsfördelningen, bör därför landshövdingeämbetet avskaffas i försökslän i takt med att nuvarande förordnanden utgår. Länsstyrelserna i försökslän kommer däremot att i fortsättningen ledas av en tjänsteman (länschef).

3. Regional samverkan m.m.

Ulla-Britt Hagström (kd) och Annelie Enochson (kd) anser:

Formerna för regional samverkan

Det är lätt att konstatera att regeringens förslag till hur den regionala samverkan skall ske i framtiden har ett flertal negativa konsekvenser. Inga nya självstyrande regioner får bildas. Inga direktval kommer att ske förutom i Skåne, Västra Götaland och Gotland. De nya samverkansorganen ges en svag rättslig ställning. De får begränsad beslutanderätt, ett svagt mandat och samordning i stället för självstyre. Det blir oklart vem som företräder regionen, och därmed ökar otydligheten i relation till omvärlden. Om och i så fall hur verksamheten skall fortsätta efter 2006 förblir osäkert. Regeringens förslag bör avvisas redan av dessa skäl.

I stället bör en ordning tillskapas där subsidiaritetsprincipen skall vara central i arbetet för en relevant maktindelning mellan olika vertikala nivåer i samhället. Principen har två ben:

1. Det en gemenskap på ett ändamålsenligt sätt kan sköta skall den också få sköta.
2. De överordnade gemenskaperna (t.ex. staten) har en skyldighet att stödja där så behövs, och detta stöd måste respektera de enskilda människornas rättigheter och gemenskapernas eget kompetensområde.

Innebörden av detta är att om en överordnad gemenskap vill överta en funktion från en underordnad så ligger bevisbördan för bättre ändamålsenlighet på den överordnade gemenskapen. Regeringen har med sitt förslag om samverkansorgan inte på ett övertygande sätt visat att den maktcentralisering som förslagen innebär ger en ökad ändamålsenlighet.

Till grund för den framtida regionala samverkan bör i stället ligga det förslag som den parlamentariska regionkommittén (PARK) lagt fram i sitt slutbetänkande. Med utgångspunkt i detta förslag bör försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län förlängas t.o.m. 31 december 2006.

Under den förlängda försöksperiod kan försöksverksamheten utvidgas till att omfatta ytterligare län. Redan i dag finns det ett betydande antal län som har anmält intresse av varierad art om att få delta i försöken med regionala självstyrelseorgan. Det är Jämtlands, Västernorrlands, Norrbottens, Jönköpings, Blekinge, Västmanlands, Dalarnas och Kronobergs län. Det visar att det finns ett brett och betydande intresse för att vidareutveckla de regionala

projekten utöver de nu berörda försökslänerna. Genom att utvidga försöksverksamheten kan detta intresse tas till vara.

En fortsatt försöksverksamhet är viktig främst därför att den kan ge underlag för förbättringar och justeringar när det gäller hur den regionala samverkan skall komma till stånd i framtiden. Huvudriktningen kan dock redan nu läggas fast. Den regionala självstyrelseprocessen bör utvecklas och förstärkas med utgångspunkt i den subsidiaritetsprincip som vi redovisat i det föregående. Regeringen bör därför i god tid före valet 2006 återkomma med förslag till permanentning av de regionala självstyrelseorganen. Detta skall bygga på direktval till de regionala självstyrelseorganen samt visa en tydlig rollfördelning mellan självstyrelseorganen och de statliga länsorganen.

Länsstyrelserna

Vi delar uppfattningen att försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län bör fortsätta under perioden den 1 januari 2003 t.o.m. 31 december 2006.

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

Vi kan däremot inte ställa oss bakom förslaget om att länsstyrelsens styrelse skall utses av regeringen. Enligt vår mening måste det regionala inflyandet över länsstyrelsen även fortsättningsvis komma till uttryck bl.a. genom att landstinget på samma sätt som i dag utser länsstyrelsens styrelse.

4. Regional samverkan m.m.

Rigmor Stenmark (c) anser:

Formerna för regional samverkan

Alltsedan försöksverksamheten med regionala organ i Sverige inleddes för fyra år sedan har alla som varit engagerade i försöken sett det som en oåterkallelig process. Sveriges medlemskap i EU, nationalstaternas minskade möjligheter att detaljstyra utvecklingen i alla delar av sina länder och ökande rörlighet över gränserna har alla bidragit till att lyfta fram regionerna som en avgörande faktor för utveckling.

Den statliga förvaltningens motstånd till trots har förväntningarna varit stora på det förslag som nu lagts fram. Även om många väntat sig att försöksverksamheten skulle fortsätta, eftersom det är väl tidigt att utvärdera försöken i sin helhet, hade knappast någon förväntat sig att regeringen skulle försöka

vrیدا klockan tillbaka genom att ta tillbaka en stor del av det ansvar den lämnat ifrån sig till de regionala självstyrelseorganen i försökslänen. Uppenbarligen handlar det ånyo om regeringens ambitioner att genomföra sin politik i alla delar av landet och dess grundmurade misstro mot lokala och regionala politikernas förmåga att ta vara på medborgarnas intressen.

Förslaget om samverkansorgan i länen innebär ingenting nytt, bara att man i en ny lag upprepar det kommunerna redan kan, nämligen bilda kommunalförbund. Ingenting hindrar riksdag och regering från att lägga ut de uppgifter som beskrivs i propositionen på kommunalförbund redan i dag. Det självstyre som antyds genom samverkansförfarandet, där varje ingående organ beslutar i fråga om sin egen ekonomiska medverkan, låter bra men blir snabbt tomt på innehåll när det står klart att staten tänker behålla pengarna.

En allvarligt menad ambition att skapa starka regioner hade självfallet resulterat i att den civilrättsliga formen regionförbund hade bevarats. Den innebär en bestående struktur där inte kommuner kan ansluta sig eller lämna förbundet över en natt. Ett ytterligare resultat hade blivit att verkliga resurser hade garanterats regionförbunden.

Sammantaget innebär propositionen att regeringen nu i praktiken föreslår en avveckling av starka och relativt självständiga regioner. Det ger i sin tur regeringen stärkt makt genom möjligheten att utse landshövding och styrelse för länsstyrelsen. Samtidigt ökar kontrollen över landets regioner genom att det i praktiken kommer att fordras regeringens godkännande för de åtgärder som regionerna vidtar. Riksdagen bör därför avslå propositionen.

I den situation som nu råder är den enda rimliga lösningen att nu klargöra att regionaliseringen inte kommer att upphöra, utan att avsikten tvärtom är att successivt öka utrymmet för det regionala självstyret. Som ett första steg i denna tydliga strävan bör ansökningar om att få bilda försök med nya regioner med direktvalda regionfullmäktige behandlas välvilligt av regeringen.

En fortsatt försöksverksamhet innebär att de lagar som reglerar försöksverksamheten förlängs i avvaktan på en permanent lösning. Detta innebär att såväl lagen om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län som lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning bör ändras så att deras giltighet förlängs till utgången av 2006.

En fortsatt försöksverksamhet skall endast ses som en nödvändig övergångslösning till en permanent lösning. Genom regeringens agerande förskjuts nu denna möjlighet ytterligare en mandatperiod. Det är olyckligt men ställer också krav på att processen för att permanenta regionerna från nästa val omedelbart inleds. Ett permanentande av regionerna bör präglas av den tilltro till lokala och regionala folkvaldas förmåga att ta ansvar också för stora beslut som var vägledande då försöksverksamheten inleddes. Det är naturligt att övergången från försök till permanenta regioner för med sig ökade befohgenheter för regionerna. Det centrala är dock att ett fast institutionellt ramverk för besluten snarast läggs fast.

Sammanfattningsvis bör alltså ett permanent regelverk tillskapas så att de regioner som så vill i valet 2006 kan inrätta ett direktvalt regionfullmäktige

som sedan tar över ansvaret fr.o.m. den 1 januari 2007. Riksdagen bör därför begära förslag från regeringen till en permanent lösning i enlighet med vårt förslag.

Länsstyrelserna

En långtgående regionalisering öppnar för en renodling av länsstyrelsens uppgifter. Enligt vår uppfattning är ett utvecklat regionalt styre ett första steg mot en avveckling av landshövdingeämbetet och övergång till en renodlad förvaltningsfunktion för länsstyrelserna. Därför bejakar Centerpartiet också förslagen om fortsatta försök med vidgad samordning i länsförvaltningen. I de regioner som har självstyre bör det inte heller framgent tillsättas en styrelse för länsstyrelsen.

Däremot är det inte rimligt att avskaffa det regionala inflytandet över länsstyrelserna innan regionala styrelseorgan har bildats. Det räcker inte att lägga den ena rälisen för att få ett fungerande järnvägsspår. Regeringens förslag om att centralisera makten över länsstyrelserna måste därför avvisas. För att förstärka det regionala inflytandet bör landstingen även fortsättningsvis utse länsstyrelsens styrelse.

När väl regionaliseringen fullföljts kan det statliga ansvaret tas över av regionerna. I den situation som då kommer att råda framstår det som naturligt att såväl landshövdingeämbetet som länsstyrelserna i sin nuvarande roll avvecklas.

5. Regional samverkan m.m.

Yvonne Ångström (fp) anser:

Formerna för regional samverkan

Den försöksverksamhet som nu pågår innebär att befogenheter främst när det gäller planering och regional utveckling har förts över till regionala självstyrelseorgan i Kalmar, Skåne, Västra Götalands och Gotlands län. I Skåne och Västra Götaland har uppgifter flyttats från länsstyrelsen till ett direktvalt organ som kallas regionfullmäktige, i Kalmar län till ett indirekt valt regionförbund med länets kommuner och landsting och på Gotland till kommunen. Beslutet var ett tydligt fall framåt i en fråga som har stötts och blötts under årtionden och lovade, från folkpartisynpunkt, gott inför framtiden.

Det förslag som nu lagts fram är mot denna bakgrund en rejäl besvikelse. Regeringen har uppenbarligen återfallit i ett centralistiskt betraktelsesätt på politiken och samhällsutvecklingen. De pågående regionförsöken skall ersättas av en ordning som på bred front över landet öppnar för bildandet av indirekt valda regionala församlingar ("samverkansorgan"), där landstingen inte ens behöver vara med. Dessa organ blir dessutom i hög grad beroende av statliga organ för sin maktutövning. De nuvarande självstyrelseorganen i

Skåne och Västra Götaland får visserligen fortsätta sin verksamhet t.o.m. utgången av år 2006, men deras uppgifter inskränks, och deras framtid efter försöksperiodens utgång är osäker.

Jag och Folkpartiet menar att det redan nu finns goda skäl att fastslå att försöksverksamheten med förändrad regional ansvarsfördelning skall permanentas i de län som tillämpar systemet med direktvalda regionala organ. Den utvärdering som den parlamentariska regionkommittén (PARK) har gjort pekar på att utfallet av den förändrade ansvarsfördelningen på länsplanet är gott. Den regionala samordningen och mobiliseringen har förstärkts. I flera avseenden har också ökade möjligheter för medborgerligt deltagande och inflytande skapats. Viljan från de ledande politiska aktörerna i respektive län att fortsätta utveckla den regionala demokratin är stark.

Den bästa lösningen är enligt min mening att permanenta regionförsöken i Skåne, Västra Götaland och Gotland redan fr.o.m. den 1 januari 2003. Från min och Folkpartiets sida föreslår vi därför, som en övergångslösning, att den nuvarande försöksverksamheten förlängs till utgången av 2006 men att riksdagen beslutar att av regeringen begära ett förslag till regelverk så att alla regioner som så vill kan välja ett regionfullmäktige vid valet 2006. Dessa nya regionfullmäktige kan sedan påbörja sin verksamhet den 1 januari 2007. Det skulle således innebära att den dörr till nya regionförsök, i enlighet med principen om direktval, som regeringen genom sin proposition vill stänga i stället öppnas. Riksdagen bör ge regeringen till känna att ansökningar från län om att få delta i regionförsök enligt den modell som tillämpas i Skåne, Västra Götaland och Gotland bör behandlas positivt. Landstinget i Stockholms län, som redan i början av 1970-talet gavs utvidgade uppgifter i regionala angelägenheter, kan vara ett av flera lämpliga län.

Länsstyrelserna

I anslutning till huvudfrågan om det regionala självstyrets ställning behandlar också propositionen vissa frågor som rör den statliga länsförvaltningen. Av störst vikt är förslaget att länsstyrelsens styrelse, efter nuvarande mandatperiods utgång, skall utses direkt av regeringen. Vid sidan av landshövdingen utses enligt gällande bestämmelser samtliga övriga ledamöter i länsstyrelsens styrelse av landstinget. Folkpartiet delar uppfattningen att det är viktigt att renodla länsstyrelsens roll på den regionala nivån. Den nuvarande ordningen är, och betraktades så redan vid sitt införande, som en konstitutionell hybrid. I detta avseende tillstyrker därför Folkpartiet regeringens förslag. Länsstyrelsens uppgift skall vara att fungera som statens företrädare gentemot både lokala och regionala självstyrelseorgan. Efter det att direktvalda regionfullmäktige har införts kan det föråldrade systemet med landshövdingen som högste representant för länet avskaffas.

6. Regional samverkan m.m.

Helena Hillar Rosenqvist (mp) anser:

Formerna för regional samverkan

Den parlamentariska regionkommittén (PARK) redovisade, efter tre års arbete, sina överväganden och förslag hösten 2000. När det gäller den nu pågående försöksverksamheten finner utredningen att huvudintrycket är att den fallit väl ut. Försöken har fått i gång diskussionerna om en fördjupad demokrati och om subsidiaritetsprincipens innehåll. Det har också lett till nydanande arbetssätt i det regionala utvecklingsarbetet, där politikerna försökt öppna och finna nya former för dialogen med regionens medborgare. De ibland alltför snabba administrativa förändringarna har emellertid inte alltid hunnit bli förankrade, och försöken har därför ännu inte fått eftersträvat folkligt engagemang och förståelse.

Kommittén har iakttagit det överväldigande stöd som självstyrelseorganen fått av ledande kommunföreträdare i försökslänen. Också samarbetsklimatet mellan kommunerna har förbättrats. Omvärldskontakterna har i försökslänen fått en mer renodlad och samordnad organisering, jämfört med när länsstyrelsen ansvarade för de regionala utvecklingsfrågorna.

En i stort sett enig kommitté föreslog i sitt betänkande bl.a. att försöksverksamheten i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län skulle förlängas t.o.m. den 31 december 2006. Vidare föreslog kommittén att försöksverksamheten skulle utvidgas till att omfatta ytterligare län, om kommuner och landsting är överens. Försöket med vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län föreslogs också fortsätta under samma period.

En överväldigande majoritet av remissinstanserna tillstyrker huvudförslaget om att förlänga försöksverksamheten, liksom att den utvidgas. Flera kommuner, landsting, Vägverket och de tre självstyrelseorganen anser att modellen med direktvalda regionfullmäktige bör permanentas. De statliga myndigheterna är emellertid i huvudsak negativa.

Det förslag som regeringen nu lagt fram har en helt annan inriktning än den som kommittén var överens om. I stället för att länsstyrelsen lämnar ifrån sig en stor del av utvecklingsansvaret till självstyrelseorganet och mer koncentrerar sin verksamhet på tillsyn och uppföljning av nationella mål innebär förslaget det motsatta. Utvecklingen av regionförsöken reduceras till att endast omfatta starkt villkorade samverkansorgan, som inte är någonting annat än vanliga kommunalförbund med indirekt valda ledamöter. Krav ställs på att alla kommuner måste vara med, men för landstinget, som är det enda regionala organet med direktval, gäller att det bara kan ingå som medlem.

Regeringens förslag, som inte tillåter några nya försök med direktvalda regionfullmäktige, är en återvändsgränd för det regionala självstyrets utveckling och utvidgning. Det ger närmast intryck av att inte vara särskilt genom-

tänkt eller välgrundat. Det är svårt att se ett klart förhållningssätt till regional demokratiutveckling. Förslaget bör sålunda avvisas av riksdagen.

Med avseende på den breda majoritet, inklusive de socialdemokratiska ledamöterna, som stod bakom PARK-förslaget bör i stället kommitténs förslag bilda utgångspunkt för den fortsatta reformeringen av den regionala samverkan. Regeringen bör snarast återkomma med ett nytt och bättre genomtänkt förslag i linje med PARK:s betänkande, som ytterligare stärker utvecklingen av det regionala självstyret. Det innebär att försöksverksamhet får fortsätta till utgången av 2006 och att nya ansökningar om att få bilda försök med direktvalda regionfullmäktige bör behandlas välvilligt. Detta bör ges regeringen till känna.

Vi ser från Miljöpartiets sida direktvalda regionfullmäktige som målet för den regionala självstyrelseformen, men har accepterat att det i olika län finns olika förutsättningar att direkt övergå till en sådan styrelseform. Försöksverksamheten är just till för att ge utrymme för olika former och mjuka övergångar. Inget av de åtta ytterligare län som ansökt om att få delta i försöket vill bilda samverkansorgan. De ansöker om att få delta i försök med indirekt eller direkt valda självstyrelseorgan för att kunna ta över huvudansvaret för det regionala utvecklingsarbetet. Jag menar att försöksperioden skall sträcka sig fram till utgången av 2006. Därefter är det dags att permanenta den utvecklade formen av regionalt självstyre med direktvalda regionfullmäktige. Då skall de regionala organ som bildas också ersätta landstinget i regionen. Riksdagen bör därför begära förslag från regeringen till ett regelverk för permanenta och direktvalda regionala självstyrelseorgan från år 2007.

Länsstyrelserna

Avsikten är att länsstyrelsens uppgift i försökslänerna skall renodlas till att bevaka genomslaget av de nationella målen. Det regionala utvecklingsansvaret och uppgiften som företrädare i regionala frågor förs över till självstyrelseorganet. En följd av detta blir att landshövdingens roll mister en stor del av sitt innehåll. Mot denna bakgrund, och för att ytterligare tydliggöra ansvarsfördelningen, bör därför landshövdingeämbetet avskaffas i försökslänerna i takt med att nuvarande förordnanden utgår. Länsstyrelserna i försökslänerna kommer däremot att i fortsättningen ledas av en tjänsteman (länschef).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets överväganden	2
Formerna för regional samverkan	2
Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning	2
Kommunal samverkan i länet.....	3
Länsstyrelserna.....	5
Länsstyrelsens roll och uppgifter.....	5
Länsstyrelsens styrelse m.m.	6
Vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland	7
Övriga frågor avseende länsstyrelserna.....	7
Avvikande meningar	9
1. Regional samverkan m.m. (m)	9
2. Regional samverkan m.m. (v)	10
3. Regional samverkan m.m. (kd)	12
4. Regional samverkan m.m. (c).....	13
5. Regional samverkan m.m. (fp)	15
6. Regional samverkan m.m. (mp)	17
Innehållsförteckning.....	19