Ref VB 00

VÄSTSVERIGE

REGION I UTVECKLING

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

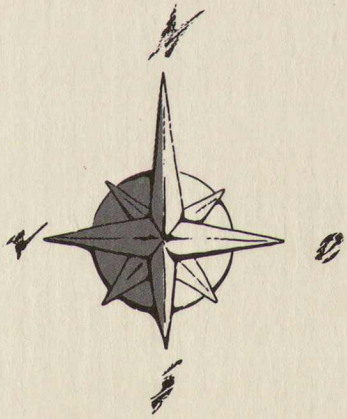
BETÄNKANDE AV VÄSTSVERIGEUTREDNINGEN

SOU 1992:66

Ref VB 00

VÄSTSVERIGE

REGION I UTVECKLING



BETÄNKANDE AV VÄSTSVERIGEUTREDNINGEN

SOU 1992:66

70

Statens offentliga utredningar
1992:66
Civildepartementet

Västsverige

– region i utveckling

Betänkande av Västsverigeutredningen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

ISBN 91-38-13107-2
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1992

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Den 18 april 1991 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av länsindelningen i västra Sverige.

Samtidigt fick chefen för civildepartementet bemyndigande att tillkalla en utredare med uppgift att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad och göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur.

Den 21 augusti 1992 förordnades undertecknad som utredare av länsindelningen i Västsverige. Utredningen har jag benämnt Västsverigeutredningen. Tidigare hade jag förordnats som utredare även för det andra nämnda uppdraget (Regionutredningen).

Utöver direktiv har regeringen till utredningen överlämnat skrivelser med anknytning till uppdraget från Borås kommun, Stenungsunds kommun, Ulricehamns kommun och GöteborgsRegionens förbundsstyrelse.

Förste sekreteraren Yngve Johansson har varit utredningens sekreterare.

Utredningen redovisade i december 1991 delrapporten "Västsverige - län och samverkan". Denna rapport överlämnade jag för yttrande till de politiska partierna i Västsverige och till landshövdingarna i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Värmlands län. Under våren 1992 har jag fått yttranden i ärendet.

Inom ramen för utredningsarbetet har Statskontoret på mitt uppdrag utarbetat rapporten "Länsstyrelser i en större region - ett västsvenskt perspektiv". Vidare har dåvarande länsmuseichefen Carl Cullberg utarbetat rapporten "Länsindelning i västra Sverige - en kulturhistorisk kommentar". Dessa rapporter har tryckts i särskild ordning.

Vidare har GöteborgsRegionen, länsstyrelserna, landstingen, kommunförbunden och Västsvenska Handelskammaren bidragit med underlagsmaterial.

Regionutredningens sekretariat har medverkat även i Västsverige-utredningens arbete. I utredningsarbetet har även medverkat byrådirektören Agneta Mårdsjö och karttekniker Kerstin Jansson. Sekretariatet har biträtts av assistenterna Anita Johansson och Doris Olsson vid departementens utredningsavdelning i Göteborg.

Utredningsarbetet är nu slutfört och jag överlämnar betänkandet "Västsverige - region i utveckling".

Stockholm i juni 1992

Bengt Owe Birgersson

/Yngve Johansson

Innehållsförteckning

Sammanfattning 9

Inledning - uppdraget och utredningsprocessen 15

1 *Den västsvenska regionen* 21
1.1 Vissa allmänna utgångspunkter 22
1.2 Befolkning och näringsliv m.m. 23
1.3 Pendling och flyttning - naturliga regioner 31

2 *Västsverige och utvecklingen i Europa* 39
2.1 Regioner i Europa 40
2.2 Näringslivets internationalisering - regionala konsekvenser 41
2.3 Regioner och regionalpolitik 45
2.4 Västsverige, konkurrenskraften och det europeiska perspektivet 49
2.5 Utvecklingsfrågorna, länsindelningen och Europa 51

3 *Den regionala nivån i dag* 53
3.1 Regionindelningar och regionbegrepp 54
3.2 Den samordnade länsförvaltningen 55
3.3 Övrig regional statlig förvaltning 58
3.4 Landstingen 60
3.5 Kommunerna och den regionala nivån 62
3.6 Samverkan över länsgräns 62
3.6.1 Länsstyrelserna 62
3.6.2 Landstingen 64
3.6.3 Kommunerna 65
3.7 Sammanfattande överväganden 67

4 *Verksamheter och länsindelning i Västsverige* 71
4.1 Inledning 72
4.2 Hälso- och sjukvården 73
4.2.1 Allmän utveckling 73
4.2.2 Sjukvården i Västsverige 75
4.2.3 Sjukvården och länsindelningen - sammanfattande överväganden 79

4.3 Trafik/kommunikationer 80
4.3.1 Trafikens infrastruktur 80
4.3.2 Kollektivtrafiken 83
4.3.3 Trafiken och länsindelningen - sammanfattande överväganden 87
4.4 Regionalpolitik och näringspolitik m.m. 88
4.4.1 Allmän utveckling 88
4.4.2 Regional- och näringspolitik i Västsverige 93
4.4.3 Näringspolitik, regionalpolitik och länsindelningen - sammanfattande överväganden 95
4.5 Utbildning och forskning 96
4.5.1 Allmän utveckling 96
4.5.2 Utbildning och forskning i Västsverige 96
4.5.3 Utbildning, forskning och länsindelningen - sammanfattande överväganden 97
4.6 Kultur 99
4.6.1 Allmän utveckling 99
4.6.2 Kultur i Västsverige 100
4.6.3 Kulturen och länsindelningen - sammanfattande överväganden 101
4.7 Miljö 101
4.7.1 Allmän utveckling 101
4.7.2 Miljö i Västsverige 103
4.7.3 Miljön och länsindelningen - sammanfattande överväganden 105

5 *Regioner och kulturell identitet* 107

6 *Utredningens delrapport och remissyttrandena* 111
6.1 Delrapporten "Västsverige - län och samverkan" 112
6.2 Remissyttrandena - sammanfattning 112
6.3 Huvudlinjer i yttrandena - min sammanfattning 120

7 *En regional struktur i Västsverige - övergripande problem och utgångspunkter* 125

8 *Alternativen* 133
8.1 Allmänna utgångspunkter 134
8.2 För- och nackdelar med länsindelningen i Göteborgsregionen 136
8.3 Oförändrade länsgränser - utökad samverkan 138
8.4 "Göteborgs län" 142
8.5 Den västsvenska regionen 143

8.6 Sammanfattande överväganden 144

9 *Västsverige - förslag till regional struktur* 147
9.1 Övergripande struktur 148
9.2 Regionförbundets uppgifter 152
9.2.1 Inledning 152
9.2.2 Regionpolitik 152
9.2.3 Sjukvården 166
9.2.4 Kollektivtrafiken 167
9.3 Geografisk avgränsning 170
9.4 Regionförbundets utformning 172
9.5 Vissa ekonomiska frågor 177
9.6 Regionförbundets uppgifter - sammanfattning 179

10 *Den regionala statliga förvaltningen* 181
10.1 Utredningens delrapport och det fortsatta utredningsarbetet 182
10.2 Länsstyrelserna och den västsvenska regionen - förutsättningar 183
10.3 Förutsättningar för en sammanslagning av länsstyrelserna - sammanfattning 196
10.4 Ekonomiska konsekvenser av en eventuell sammanslagning 200
10.5 Mina överväganden 203

11 *Vissa övergripande konsekvenser* 209

Bilaga 1 Skiss till en lag om ett särskilt kommunalförbund i Västsverige 213
Bilaga 2 Kommittédirektiv 219
Bilaga 3 Regional indelning 223

Sammanfattning

Länsindelning och uppgiftsfördelning

Regeringen beslöt våren 1991 att tillkalla en utredare med uppgift att analysera för- och nackdelarna med nuvarande länsindelning i västra Sverige samt att föreslå de åtgärder som behövs för att komma tillrätta med nackdelarna.

Utredningsarbetet har drivits i två steg. I december presenterades en delrapport ("försöksballong") som bl.a. innehöll förslag om att bilda ett nytt statligt västsvenskt län. En slutsats av remissbehandlingen av delrapporten är att man bl.a. från de politiska partiernas sida har markerat vikten av att indelning och frågan om var ansvaret för olika uppgifter skall ligga måste diskuteras samtidigt.

Det betänkande jag nu redovisar innehåller förslag om både indelningen och kompetensfördelningen på den regionala nivån.

Bilda regionförbund med ansvar för utvecklingsfrågor i Västsverige

Jag föreslår att kommunerna och landstingen i Västsverige bildar ett regionförbund med ansvar för övergripande planerings- och utvecklingsfrågor vad gäller näringslivsutveckling, kommunikationer, högre utbildning och forskning, kultur, miljö, marknadsföring och internationell samverkan. Regionförbundet tar över länsstyrelsernas uppgifter inom regional utveckling, kommunikationer och utbildning. Regionförbundet bör också få ett ansvar för den fortsatta samordningen inom kollektivtrafiken och sjukvården.

Vad gäller de regional- och näringspolitiska insatserna skall regionförbundet fungera som pådrivare och samordnare av västsvenska utvecklingsfrågor. Förbundet kan driva större utvecklingsprojekt. Länsstyrelsernas och landstingens medel för utveckling av regionen förs till förbundet. Utvecklingsfonderna kan tills vidare hantera det regionalpolitiska stödet till företag.

Beträffande trafikens infrastruktur bör arbetet med en västsvensk transportförsörjningsstrategi vidareutvecklas. Förbundet tar över länsstyrelsernas roll i planeringsprocessen för vägar och järnvägar. Beslut om investeringar i länstrafikanläggningar förs över från länsstyrelserna till regionförbundet.

Förbundet kan ha en pådrivande och utvecklande roll vad gäller den högre utbildningen och forskningen. Landstingens kulturverksamhet

bör föras över till förbundet, i den mån inte ansvar kan läggas på kommunerna. Miljön kommer med säkerhet att bli en viktig uppgift för regionförbundet. Länsstyrelsen bör dock ha kvar ett ansvar för miljövården. Förbundets bas på miljösidan förutsätts tills vidare vara landstingens folkhälsoinriktade miljöarbete.

Inom EG agerar många regioner i samverkan över gränserna och i kontakter med EG-organen. Marknadsföring och utveckling av internationellt samarbete bör vara en viktig uppgift för förbundet. Det s.k. EG-kontoret bör inrymmas i regionförbundet.

För sjukvårdens del gäller det att följa upp den gränslösa sjukvården med en planering av främst sjukhusens lokalisering och dimensionering. Landstingen skall få möjlighet att föra sådana uppgifter till förbundet. Den nuvarande planeringsnämnden inordnas i regionförbundet.

Inom kollektivtrafiken föreslås att kommunerna och landstingen skall få möjlighet att samordna trafiken i Västsverige, utan de restriktioner som följer av den nuvarande lagstiftningens sammankoppling av huvudmannaskap och län.

Regionförbundet blir ett kommunalförbund med ett fullmäktige med 101 ledamöter som väljs i fem valkretsar - de fyra landstingsområdena och Göteborgs kommun. Nomineringsprocessen handhas av partiernas länsorganisationer och landstingen utgör valkorporationer. För ett sådant kommunalförbund krävs en särskild lag.

Kommunernas ställning stärks

Samtidigt som ett antal uppgifter förs till det västsvenska planet stärks kommunernas ställning. Kommunerna har en nyckelroll för att på det lokala planet skapa goda betingelser för utveckling inom alla de områden som man på det västsvenska planet skulle hantera via regionalförbundet. Genom överföring av vissa uppgifter från länsstyrelserna och också landstingen stärks den lokala nivån.

Kommunerna har emellertid en viktig roll även för att etablera samverkan inom sina närregioner, där sådan behövs. Sådant samarbete byggs upp för de områden och med de uppgifter som är naturliga i de enskilda fallen, och länsgränserna har ingen betydelse.

Landstingen - uppgifter till regionförbundet, men också till kommunerna

Landstingen har både inom sjukvården och inom övriga verksamheter uppgifter som med fördel bör kunna hanteras i ett västsvenskt perspektiv. Den övergripande sjukvårdsplaneringen bör, som en

vidareutveckling av den gränslösa sjukvården, föras till regionförbundet. Det gäller också det miljöinriktade folkhälsoarbetet och verksamheten inom regionutveckling och kultur.

Landstingen är tillsammans med kommuner eller stat huvudmän för bl.a. utvecklingsfonderna, kollektivtrafiken och turistråden. Dessa verksamheter kan i varierande grad bli aktuella att driva i större regioner eller på västsvensk bas.

Samtidigt kan en del uppgifter ha fördel av att föras till kommunerna. Omfattning och takt i denna utvecklingsprocess blir beroende av de regionala politiska förutsättningarna.

Etablerandet av ett västsvenskt politiskt valt organ i kombination med en förstärkning av kommunernas ställning innebär att de nuvarande landstingen i en förlängning avvecklas.

Länsstyrelserna förändras till renodlade statliga förvaltningsmyndigheter - men inget stort statligt län

Länsstyrelsen omvandlas till en renodlad statlig förvaltningsmyndighet. Ansvaret för frågor som rör regionens utveckling flyttas till regionförbundet. Länsstyrelsens nuvarande dubbelroll - att vara både statsmaktens företrädare och att företräda länets intressen - avvecklas.

För att få en så god bild som möjligt av länsstyrelsernas verksamhet och förutsättningarna för att hantera olika uppgifter i en större region har Statskontoret undersökt hur länsstyrelsernas verksamhet skulle påverkas av en sammanslagning till ett västsvenskt län.

Fyra verksamhetsområden - regionalekonomi, kommunikationer, utbildning och social omvårdnad - skulle gå bra att samordna i en stor region utan avgörande verksamhetsförändringar eller geografisk splittring. De motsvarar ca 10 % av länsstyrelsens verksamhet.

Inom tre av de tolv verksamhetsområdena - miljövård, civil beredskap och planväsendet - bedöms att problemen med att utföra verksamheten i en större region inte går att lösa utan omfattande verksamhetsförändringar eller att man ger länsstyrelsen en annan roll. Tillsammans utgör de en tredjedel av verksamheten. Dock finns både inom miljö- och plansidan fördelar med en större region. Återstoden av länsstyrelsens operativa verksamhet bedöms vara möjlig, med större eller mindre anpassningar, att bedriva i en större region.

Besparingarna vid en sammanslagning bör kunna finansiera omläggnings- och störningskostnaderna inom ett rimligt antal år. Beräkningarna i denna del är dock osäkra och bör kompletteras med bl.a. samhällsekonomiska studier.

Tre av de verksamheter som passar bäst att hanteras i en stor region föreslår jag skall flyttas till regionförbundet. Det innebär att ett viktigt

syfte uppnås - en samlad västsvensk utvecklingsregion. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de svårigheter som på kort sikt skulle uppstå för den statliga sektorn vid en sammanslagning bör de fyra länsstyrelserna tills vidare bli kvar och de får själva se över sin organisation.

I ett avseende föreslås dock en förändring. När länsstyrelsen förändras till en renodlad förvaltningsmyndighet finns inte anledning att landstingen utser styrelse.

Motiven för mitt förslag

De problem som identifierats i den nuvarande regionala strukturen i Västsverige kan sammanfattas i tre grundläggande punkter:

- Länsindelningen är ålderdomlig och till stor del skild från de funktionella regionerna. Länen är inga lämpliga områden för planering och verksamheter. Det gäller främst de län som har koppling till Göteborgsregionen.
- Länen är i flera avseenden för små för att man effektivt skall kunna utveckla den infrastruktur som är nödvändig för en tillväxt i näringslivet och en god livsmiljö.
- Ansvaret för de regionala utvecklingsåtgärderna är splittrat mellan den statliga sektorn å ena sidan och den kommunala självstyrelsen (landsting och kommuner) å andra sidan. Västsverige saknar en auktoritativ företrädare i det samarbete på regional nivå som växer fram i det nya Europa.

Ett alternativ med utökad samverkan inom ramen för nuvarande länsgränser och uppgiftsfördelning är inte möjlig att förorda med den irrationella länsindelning som finns främst kring Göteborgsregionen. Konserveras en sådan struktur blir den regionala förvaltningen omständlig med risker för konflikter framför allt när det gäller insatser för regionens utveckling. Det finns i stort sett ingen politisk förankring för ett sådant alternativ.

Alternativet med ett nytt Göteborgs län skulle snarast motverka de insatser som nu görs för att utveckla samarbete på västsvensk bas. Inte heller detta alternativ har någon politisk förankring.

En tämligen entydig slutsats är att hanteringen av de övergripande utvecklingsfrågorna måste ha sin utgångspunkt i den västsvenska regionen och att en fastare form med politisk bas måste skapas för det arbetet.

Övergripande konsekvenser

Man åstadkommer en näringsgeografiskt naturlig och för framtiden slagkraftig region vad avser utvecklingsinsatser och samordning av verksamheter, väl anpassad till inte minst utvecklingen i Europa.

Ansvaret för de övergripande utvecklingsfrågorna i regionen överlåts till den kommunala självstyrelsen, via ett av kommunerna och landstingen bildat organ. Ansvaret för frågor som har stor betydelse för Västsveriges utveckling förs därmed till ett organ med ett tydligt politiskt mandat. Det ger större handlingskraft genom möjligheter att företräda regionen, föra förhandlingar och träffa överenskommelser. Västsverige får en auktorativ företrädare i det samarbete på regional nivå som växer fram i det nya Europa.

Man skapar förutsättningar för en successiv förändring av den statliga regionala förvaltningen med möjlighet till anpassning till nationellt betingade förändringar och utan stora inledande förändringskostnader.

Konsekvenserna på längre sikt blir att den nuvarande läns/landstingsnivån tunnas ut och försvinner. Man stärker *samtidigt* möjligheterna att arbeta med frågor i ett västsvenskt perspektiv *och* den lokala nivån, dvs. kommunerna. De uppgifter som behöver hanteras i "närregionerna" kan efter hand tas över av kommunerna och kommunala samverkansorgan.

Genom att bilda ett indirekt valt regionförbund bevarar man handlingsfriheten att längre fram vrida utvecklingen mot något av regionutredningens (SOU 1992:63) olika alternativ. Ett alternativ kan vara att på sikt omforma regionförbundet till ett direktvalt västsvenskt folkstyre med beskattningsrätt, där ansvarsområdet är väsentligt bredare än i de nuvarande landstingen. Men det är också möjligt att gå vidare enligt kommunalternativet i regionutredningen, där de regionala uppgifterna hanteras av kommunerna i samverkan och där landstingen inte finns kvar.

Dock innebär etablerandet av ett regionförbund som övertar vissa statliga uppgifter ett ställningstagande i ett viktigt avseende. Man samlar ansvaret för regionens utveckling hos det kommunala självstyret. Det får bedömas som mindre troligt att man efter en tid skulle föra uppgifter tillbaka till den statliga sidan. På det sättet stakar man alltså nu ut en kurs.

Inledning - uppdraget och utredningsprocessen

Uppdraget

Regeringen beslöt våren 1991 att tillkalla en utredare med uppgift att analysera för- och nackdelar med nuvarande länsindelning i västra Sverige samt att föreslå de åtgärder som behövs för att komma till rätta med nackdelarna.

I direktiven (bilaga 2) framhålls att de naturliga bostads- och arbetsmarknadsområdena i västra Sverige stämmer illa överens med de administrativa gränserna. Den administrativa splittringen medför olägenheter på en rad områden. Nackdelarna är tydligast på trafikområdet, men problem finns enligt direktiven även inom näringsliv och arbetsmarknad, bostadsförsörjning, fysisk planering och sjukvård.

Inför framtiden finns enligt direktiven ett stort behov av strukturella insatser i västra Sverige i syfte att skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivets utveckling. För Göteborgsregionen har behovet av sådana insatser manifesterats bl.a. i storstadsutredningens betänkande.

Även den ökade internationaliseringen påverkar den regionala indelningen. I allt större utsträckning växer insikten om att det krävs ett utökat samarbete inom större regioner mellan offentliga huvudmän för att skapa goda förutsättningar för näringslivets utveckling i en alltmer konkurrensutsatt miljö.

Mot bakgrund av en analys av för- och nackdelar med nuvarande länsindelning skall utredaren enligt direktiven ange vilket alternativ till länsindelning i Västsverige som är att föredra. Om slutsatsen skulle bli att nuvarande länsindelning bör behållas, bör förslag lämnas för att åstadkomma det samarbete över länsgräns som under alla omständigheter bör komma till stånd för att lösa de aktuella planeringsproblemen i regionen.

Debatten om länsindelningen

Länsindelningen i Västsverige har diskuterats och utretts under lång tid. Tidigare uppmärksammades främst nackdelarna med länsgränserna när det gäller tillgänglighet till samhällsservice. Dessa nackdelar är mest påtagliga i Göteborgsregionen. Sjukvården och kollektivtrafiken är två områden där omfattande förhandlingsöverenskommelser fått

träffats mellan en rad huvudmän för att neutralisera läns- och huvudmannagränser.

Under senare år har diskussionen kring länsindelningen fått en delvis ny inriktning. I dag handlar det till största delen om framtids- och utvecklingsfrågor och hur man kan skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och god miljö.

Samtidigt har det geografiska perspektivet utvidgats. Det sammanhänger med bättre kommunikationer, ökade pendlingsavstånd och ett ökat beroende mellan de regionala arbetsmarknaderna. Viktigt är också Sveriges närmande till Europa i övrigt, där många hävdar att man måste formera större regioner för att bli mer konkurrenskraftig i det europeiska perspektivet. Länsperspektivet har skjutits i bakgrunden - den västsvenska regionen och ett alternativ med ett större västsvenskt län har lyfts fram.

En tredje linje i debatten är att de samordningsproblem som sammanhänger med den nuvarande länsindelningen kan lösas genom olika former av samverkan, utan att länsgränserna behöver ändras. Förespråkarna för denna linje hävdar att problemen kan hanteras genom samarbete i små eller stora regioner och i olika former med utgångspunkt från uppgifternas art.

Var skall ansvaret för de regionala samhällsuppgifterna ligga?

Samtidigt har diskussionen om länsindelningen utvidgats till att avse den regionala organisationen över huvud taget. Diskussionen förs även i termer av var ansvaret för olika samhällsuppgifter av regional karaktär skall ligga, eller för att spetsa till frågeställningen - var skall makten över framtiden finnas? Och denna debatt handlar långt ifrån enbart om den regionala nivån. Både den kommunala sfären och den centrala statsmaktens ansvar berörs i hög grad.

I denna debatt finns flera spänningsfält. Ett sådant avser den geografiska dimensionen län-regioner. Länen som fundamenten för den svenska regionala samhällsförvaltningen är ifrågasatta. I Västsverige, eller åtminstone Göteborgsregionen, har det varit tydligt länge att länen som geografiska områden inte är naturliga områden för samhällsplanering och för att organisera service till medborgarna. Men i dag finns generellt sett i debatten en inriktning mot större regioner än dagens län då det gäller att hantera inte minst frågor om trafiksystem, kollektivtrafik, utbildning, forskning och miljö.

Ett andra spänningsfält handlar om förhållandet mellan den statliga länsförvaltningen och den kommunala självstyrelsen på regional nivå. Skall staten via länsstyrelserna även i fortsättningen ha ett ansvar för utvecklingen i länen, kombinerat med engagemang från kommunerna och landstingen i olika utvecklingsfrågor - eller skall man mera

entydigt lägga ansvaret för regionens utveckling på politikerna i regionen och omforma den statliga organisationen till en renodlad förvaltningmyndighet? Detta är ett gammalt diskussionsämne i den svenska förvaltningspolitiska debatten, tidigare manifesterat i termer som länsförvaltning och länsdemokrati, men i dag med nya dimensioner. På flera håll i landet finns regionala politiska krafter som vill ta ett ökat och mer sammanhållet ansvar för den egna regionens utveckling. Det är tydligast i storstadsregionerna, men finns också i andra delar av landet.

Denna utveckling sammanhänger till stor del med en förändrad syn på regionalpolitikens innebörd. Begreppet regionalpolitik avsåg tidigare i stor utsträckning fördelning av statliga resurser för att främja utvecklingen i svaga landsdelar. Statens ansvar för den regionala utvecklingen var tydligt.

I dag har regionalpolitik till stor del blivit *regionpolitik*. Det handlar om allt från goda boende- och fritidsmiljöer, barnomsorg och sjukvård till de övergripande trafiksystemen, högre utbildning och forskning. Det innebär inte att staten drar sig undan ett nationellt regionalpolitiskt ansvar, men regionpolitik innefattar utöver mer traditionella insatser åtgärder på en lång rad fält där framför allt kommun men också landstingspolitikerna har ett ansvar. Den politiska sfären har alldeles tydligt flyttat fram sina positioner när det gäller engagemang i de regionala utvecklingsfrågorna.

Ett tredje område som diskuteras är kommunernas och landstingens uppgifter och hur man skall handha de uppgifter som den kommunala självstyrelsen ansvarar för. Bör utvecklingen gå mot regioner med direktvalda politiska församlingar med beskattningsrätt? Eller kan man i stället avskaffa landstingen och lägga ansvaret för landstingens uppgifter på kommunerna? En grundläggande utgångspunkt i den debatten är den kommunala självstyrelsen och hur man bäst kan hantera de uppgifter som har regional karaktär.

En slutsats av ovanstående resonemang är att förändringar av administrativ indelning och uppgiftsfördelning mellan olika organ på den regionala nivån och mellan central, regional och lokal nivå måste diskuteras samtidigt. Det betänkande jag nu presenterar behandlar både indelnings- och ansvarsfrågor, och alltså inte enbart frågor kring själva länsindelningen. Den utredningsprocess som jag nu drivit har gett ett brett stöd för uppfattningen att en sådan hantering av frågeställningarna är den enda rimliga och möjliga.

Utredningsprocessen

Min ambition har varit att söka uppnå ett så brett stöd som möjligt för det förslag till organisation som jag förordar. Att lägga fram ett förslag som inte har den nödvändiga förankringen i Västsverige är inte meningsfullt.

Utredningsarbetet har därför drivits i två steg. I december 1991 redovisade jag en delrapport, "Västsverige - län och samverkan". Rapporten hade karaktären av en försöksballong och innehöll en skiss till en förändringsprocess där i ett första skede de statliga länen skulle slås samman till ett nytt västsvenskt län. Som nästa steg förutsattes en fortsatt utveckling av samarbetet mellan landstingen och inom det politiska fältet i övrigt. Härigenom skulle man snabbt kunna ta till vara rationaliserings- och effektivitetsvinster inom den statliga sektorn samtidigt som samarbetet inom kommun-landstingssektorn fick växa vidare med utgångspunkt från de regionala politiska förutsättningarna.

"Försöksballongen" översändes därefter till de politiska partierna i Västsverige för diskussion och yttrande. Även landshövdingarna bereddes tillfälle att inkomma med synpunkter.

En slutsats av remissbehandlingen är att från de politiska partiernas sida finns inte något intresse för att ändra länsgränserna i Västsverige utan att samtidigt diskutera uppgiftsfördelning. Att enbart reformera indelningen av den statliga förvaltningen synes därför knappast meningsfullt.

Samtidigt som mitt förslag innefattar både indelning och frågor kring kompetensfördelningen på den regionala nivån måste handlingsfrihet finnas om något av de alternativ angående den regionala organisationen som jag samtidigt utrett inom regionutredningen skulle komma att läggas till grund för en riksövergripande förändring av kompetensfördelningen på den regionala nivån.

Min ambition har därför varit att kunna presentera ett förslag som skall kunna genomföras snabbt, utan att behöva göras beroende av ytterligare utredningsarbete avseende indelningen i landet i övrigt och kompetensfördelningen på den regionala nivån i stort.

Samtidigt innebär mina förslag om förändringar i kompetensfördelningen mellan länsstyrelserna och den regionala politiska nivån att vissa författningar behöver ändras. Vidare bör en särskild lag stiftas om ett särskilt kommunalförbund i Västsverige. Sist i betänkandet redovisar jag en skiss till en sådan lag. Min ambition har dock inte varit att presentera detaljerade förslag i denna del.

Det är enligt min bedömning angeläget att i Västsverige så snabbt som möjligt stärka möjligheterna att agera i de viktiga planerings- och framtidsfrågorna och att skapa nya förutsättningar för att samordna

verksamheten inom olika samhällsområden där detta behövs. Det bör dessutom ligga ett värde i att kunna svara upp på det betydande engagemang för förändring och utveckling som nu finns hos merparten av de regionala intressenterna i västra Sverige.

1 Den västsvenska regionen

Kapitlet i sammandrag

- Med Västsverige avses i utredningen Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län. I denna region bor 1,7 miljoner människor och där finns 56 kommuner. Arealen motsvarar Småland eller Dalarna.

- Det västsvenska näringslivet är starkt internationellt inriktat. Det gäller framför allt i Göteborgsregionen. Industrin har stor betydelse i Västsverige, framför allt i Göteborgsregionen och i Älvsborgs och Skaraborgs län.

- Länen i Västsverige, möjligen med undantag för Skaraborg, speglar inte de naturliga arbetsmarknadsregionerna. Göteborgsregionen är nav i en arbetsmarknad som omfattar en allt större del av Västsverige.

- Göteborgsregionen är delad mellan tre län, med en omfattande pendling över länsgränserna. Till den inre regionen pendlar ca 43 000 personer över länsgräns. Huvuddelen av inpendlarna kommer från N- och P-län

- Göteborgsregionens pendlingsomland vidgas. Huvuddelen av pendlingen sker i fem korridorer - mot Uddevalla, Vänersborg/Trollhättan, Alingsås, Borås och Varberg. Den största långväga pendlingen finns till och från Borås.

- Skaraborg har sin största pendling inom länet. I övrigt är pendlingen riktad västerut och mot Jönköpings län. Halland är inriktat både norrut och söderut.

- Med hänsyn till pendling och arbetsmarknader är länsindelningen i Västsverige mycket irrationell. Det gäller framför allt i och kring Göteborgsregionen.

1.1 Vissa allmänna utgångspunkter

Begreppet Västsverige är i flera avseenden en realitet, men det är å andra sidan inte alldeles entydigt. Ofta menar man det område som omfattar nuvarande Hallands, Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län. Från flera utgångspunkter är ett Västsverige med den omfattningen en tämligen homogen region. I utredningen använder jag tills vidare den avgränsningen, utan att därför bortse från att Värmland i flera avseenden kan ingå i en västsvensk region och att samband också finns åt andra håll.

Oavsett vilken avgränsning man väljer finns alltid mer eller mindre starka samband med angränsande regioner. T.ex. är Halland från pendlingssynpunkt "delat" med inriktning både mot Göteborgsregionen och södra Sverige. Vidare går en kulturhistorisk gräns genom landskapet. Värmland har sedan lång tid haft en knytning västerut, framför allt genom den värmländska industrins beroende av transportlederna till västkusten. Sydöstra Skaraborgs län har en anknytning till Jönköpingsregionen. Fler exempel finns.

Från arbetsmarknadssynpunkt har olika delar av Västsverige alltmer flätats in i varandra. Stora delar av Hallands, Göteborgs och Bohus och Älvsborgs län ingår i en pendlingsregion med Göteborgsregionen som nav. Pendlingen är till stor del knuten till fem korridorer - från Göteborgsregionen till Uddevalla, Trollhättan/Vänersborg, Alingsås/-Vårgårda och vidare mot Skaraborgs län, Borås och Varberg. En tendens är att korridorerna blir längre och pendlingsregionen därmed allt större.

Samtidigt finns områden som har en svagare koppling till en sådan arbetsmarknadsregion. Skaraborgs län har i arbetsmarknadshänseende relativt begränsade kontakter med Göteborgsregionen. På det hela taget har dock länet en väsentligt starkare inriktning västerut än österut. För Dalslands del finns kontakter norrut med Värmland, men inriktningen västerut och söderut är betydligt starkare.

Från naturgeografisk och kulturhistorisk synpunkt kan ett Västsverige ramas in av gränsen mot Norge, norra Dalsland, Vänern, Tiveden, Vättern, skogsbygderna kring gränsen Västergötland/Småland och Hallandsås. Naturliga gränser av detta slag utgjorde tidigare effektiva barriärer för kontakter mellan människor. Samtidigt bör framhållas att denna region i sig innehåller mångskiftande kulturhistoriska och naturgeografiska miljöer, i många fall med små eller inga inbördes samband.

Till den historiska bilden hör vidare att Halland och Bohuslän fram till 1600-talet hörde till Danmark-Norge. Fiendskap och strider hörde länge till bilden. Västsverige har i detta avseende en annan bakgrund

än t.ex. Skåne och Mälardalen, som historiskt har haft en annan homogenitet. Möjligen kan detta innebära att Västsverige har fler hinder att övervinna när det gäller att utveckla samarbetet. Man skall inte överdriva dessa förhållanden, men man kan å andra sidan inte heller helt bortse från dem.

Som administrativ region är Västsverige en realitet i många sammanhang. I det myller av statliga verksamheter, företag och organisationer som delar in landet i större regioner, finns nästan alltid en västsvensk region. Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län ingår så gott som alltid i den västra regionen. Halland tillhör ofta Västsverige, men ingår i vissa fall även i den sydsvenska regionen. Värmland ingår i flera fall i västsvenska regioner. Till bilden hör också det samarbete som byggts upp mellan länsstyrelser, landsting och kommuner. Det omfattar oftast NORP-län, i flera fall också Värmland.

Sammanfattningsvis är den västsvenska regionen en realitet i många avseenden. Det hindrar inte att inom regionen finns en lång rad miljöer med egen identitet. T.ex. har Göteborgsregionen med sin karaktär av storstadsregion sitt eget behov av samverkan och gemensam planering inom många områden. Men det finns gemensamma intressen i den västsvenska regionen på många områden - arbetsmarknad, näringsliv, kommunikationer, miljö och agerande på den europeiska arenan. Det visas inte minst av den samverkan som successivt utvecklas inom regionen, både på den statliga sidan och mellan de politiska organen.

1.2 Befolkning och näringsliv m.m.

Positiv befolkningsutveckling - på det hela taget

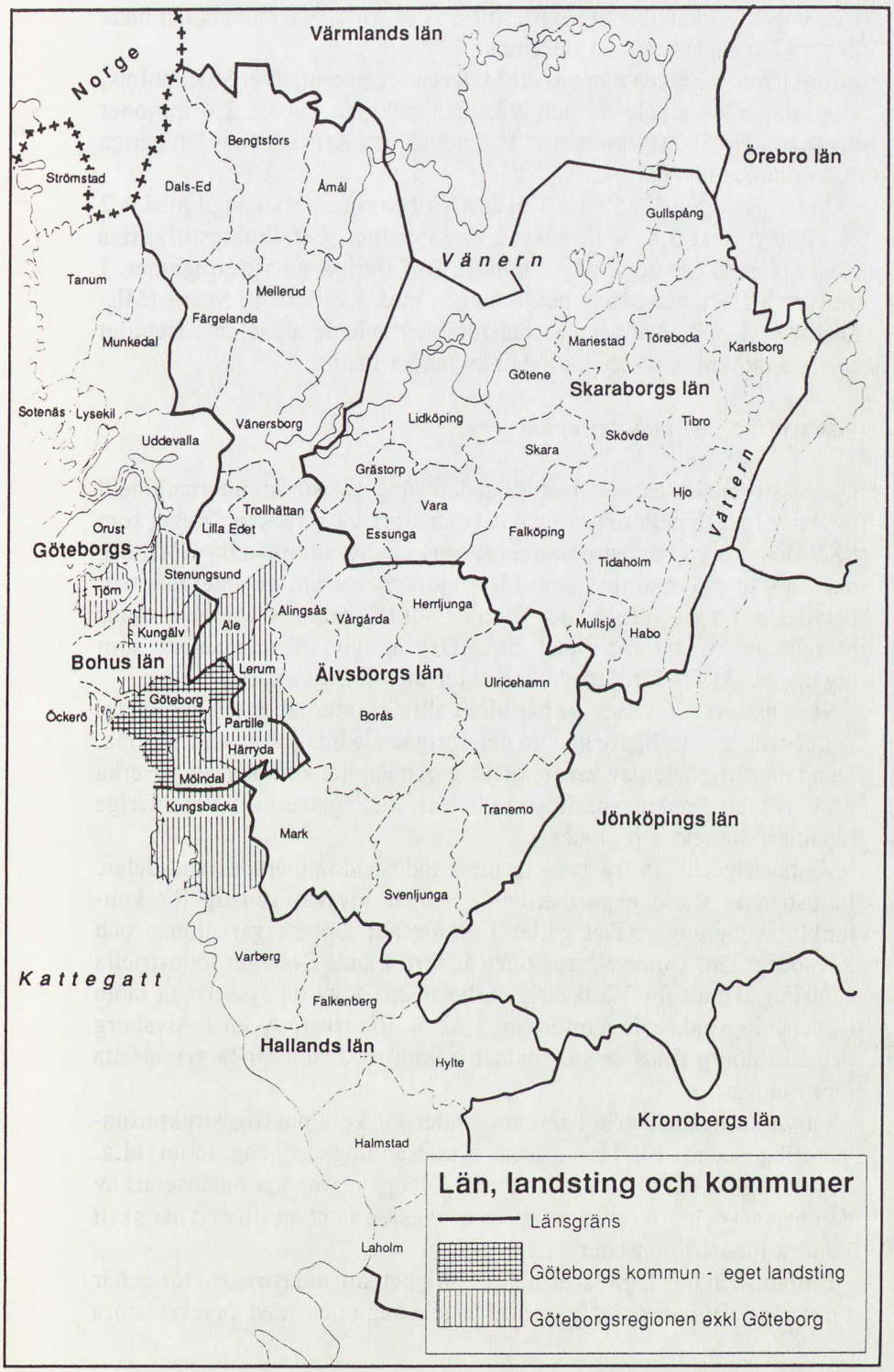
I Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län bor totalt ca 1,7 miljoner invånare. Området består av 56 kommuner och är ytmässigt ungefär lika stort som Småland eller Dalarna. Län, landsting och kommuner framgår av karta 1.

Folkmängden år 1985 och år 1991 framgår av följande tabell.

Tabell 1 Folkmängden i de västsvenska länen samt i Göteborgsregionen 1985 och 1991

Län	Folkmängd 1985-12-31	Folkmängd 1991-12-31
Hallands län	240 063	257 874
Göteborgs och Bohus län	715 728	742 550
Älvsborgs län	426 698	444 259
Skaraborgs län	270 468	278 162
Göteborgsregionen	704 052	734 310
Totalt	1 652 957	1 722 845

Karta 1


Värmlands län
Norge
Bengtsfors
Strömstad
Dals-Ed
Åmål
Örebro län
Gullspång
Vänern
Tanum
Mellerud
Färgelanda
Munkedal
Mariestad
Töreboda
Karlsborg
Götene
Skaraborgs län
Sotenäs
Lysekil
Vänersborg
Lidköping
Tibro
Uddevalla
Skara
Skövde
Grästorp
Vattern
Hjo
Trollhättan
Vara
Orust
Lilla Edet
Essunga
Falköping
Göteborgs
Tidaholm
Stenungsund
Tjörn
Herrljunga
Alingsås
Vårgårda
Mullsjö
Habo
Kungälv
Ale
Bohus län
Lerum
Älvsborgs län
Ulricehamn
Göteborg
Öckerö
Partille
Borås
Härryda
Mölndal
Kungsbacka
Tranemo
Jönköpings län
Mark
Svenljunga
Varberg
Kattegatt
Falkenberg
Hallands län
Hylte
Kronobergs län
Halmstad
Länsgräns
Laholm
Göteborgs kommun - eget landsting
Göteborgsregionen exkl Göteborg

Värmlands län samverkar med den västsvenska regionen i många frågor och brukar ibland räknas till Västsverige. Värmlands län hade 289 187 invånare den 31 december 1991.

Som jämförelse kan nämnas att Mälardalsregionen, dvs. Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län har ca 2,4 miljoner invånare. En Skåneregion med Malmöhus och Kristianstads län har ca 1,1 miljoner invånare.

Under perioden 1985 - 1991 ökade Västsveriges folkmängd med 4,2 % jämfört med 3,4 % för riket i genomsnittet. Befolkningstillväxten i Västsverige var dock något mindre än i övriga storstadsregioner. I de fyra Mälarlänen ökade befolkningen med 4,7 % och i Skåne (ML-län) med 4,6 %. De tre storstadsregionerna hade alltså en väsentligt större folkökning under perioden än landet i snitt.

Västsverige - en industriregion

Det västsvenska näringslivet är sedan lång tid starkt internationellt inriktat. Industrin är exportinriktad och stora västsvenska företag som SKF och Volvo har en omfattande verksamhet utomlands. Göteborg har en gammal tradition som bl.a. sjöfartscentrum av internationell betydelse. I Västsverige - och framför allt i Göteborgsregionen - finns härigenom en internationell bas. Det är viktigt inte minst som utgångspunkt för fördjupade kontakter med EG-området.

Näringslivet i Västsverige har blivit alltmer internationellt beroende. Det förstärks ytterligare genom den fortgående integrationen i Europa. Den fria rörligheten av varor, tjänster och kapital kommer att påverka näringslivets konkurrenssituation och livsbetingelserna i Västsverige liksom i alla andra regioner.

Västsverige är en av landets mest industridominerade landsdelar. Industrin är starkt exportberoende och är mycket känslig för konjunktursvängningar. Det gäller framför allt Göteborgsregionen och Älvsborgs län. Göteborgsregionen är fortfarande Sveriges industriella centrum. Totalt för Västsverige arbetar 25 % av de sysselsatta inom tillverkningsindustrin jämfört med 22 % för riket. Även i Älvsborg och Skaraborg finns en stor industrisektor med runt 30 % sysselsatta inom industrin.

Tillverkningsindustrin har varit under en kontinuerlig strukturomvandling sedan 1960-talet med sysselsättningsnedgång inom bl.a. livsmedels-, textil- och varvsindustri. Nedgångarna har balanserats av den privata och offentliga sektorns expansion samt att tillväxt har skett i andra industribranscher.

Bilindustrin har tagit över och ensidigheten i industristrukturen har förstärkts. Bilindustrin är spridd i hela regionen med mycket stora

tillverkningsenheter i Göteborg, Trollhättan och Skövde, men den finns också i flera andra kommuner. Därtill finns ett stort antal underleverantörsföretag till transportmedelsindustrin i Västsverige. Bilindustrin kan inte ersättas i Västsverige under överblickbar framtid.

Allmänt sett har industrins inriktning förskjutits från att ha varit arbetsintensiv till att bli mer kunskapsinriktad. Traditionell tillverkningsindustri inom "mogna" branscher har dock fortfarande stor omfattning i Västsverige. Verkstadsindustrin har stor omfattning även exkl. bilindustrin, och framför allt i Göteborgsregionen.

Den privata tjänstesektorn har vuxit i betydelse, men den har i Västsverige inte alls samma starka ställning som i Stockholmsregionen. Mest framträdande är den i Göteborgsregionen. De flesta västsvenska kommunerna har en låg andel affärs- och kunskapstjänster.

Hallands län

Halland är kommunikationsmässigt väl beläget mellan Göteborgsregionen och Malmö-Helsingborgsområdet. Halland har länge haft en positiv befolknings- och näringslivsutveckling och har i stor utsträckning klarat sig undan de allvarliga industriella strukturkriser som påverkat vissa andra delar av Västsverige.

Halland är det län i Västsverige som haft den största folkökningen. Mellan åren 1985 och 1991 ökade folkmängden med i genomsnitt 3 000 personer per år, dvs. en årlig ökningstakt på 1,2 %. Halland har även under lång tid dessförinnan haft en kontinuerligt stor befolkningstillväxt. Under år 1991 hade endast Uppsala län en större folkökning än Halland.

Kungsbacka kommun ökar folkmängden mest och svarar för 40 % av folkökningen i länet. Halmstad är största kommun med ca 80 000 invånare. Hylte kommun har svagast befolkningsutveckling.

De viktigaste industrigrenarna i Halland är metallvaruindustri, livsmedelsindustri och massa/pappersindustri. Jordbruket är viktigt med ca 8 % av sysselsättningen. Turismen är en viktig näringsgren. I övrigt har Halland likheter med ett svenskt genomsnittslän vad gäller näringslivets struktur.

Göteborgsregionen

Med Göteborgsregionen avser jag kommunerna Härryda, Partille, Mölndal, Göteborg, Öckerö, Kungälv, Stenungsund och Tjörn (O-län), Ale och Lerum (P-län) och Kungsbacka (N-län), dvs. de kommuner som från år 1992 ingår i Göteborgsregionens kommunalförbund.

Regionen har i dag ca 734 000 invånare. Under perioden 1985 - 1991 ökade befolkningen med drygt 30 000 personer, eller ca 0,7 % per år.

Knappt 60 % av regionens invånare bor i Göteborg. Kungsbacka är störst av kranskommunerna med drygt 55 000 invånare. Det är också den kommun i regionen där befolkningen ökat mest.

Göteborgsområdets utveckling till storstadsregion har gått på några decennier. Folkmängden har ökat och bebyggelsen har spritts över en allt större yta. Från en inre kärna bestående av Göteborg, Partille och Mölndal har regionen successivt utvecklats till vad vi för närvarande avser med Göteborgsregionen. Regionen har blivit en gemensam arbetsmarknad. Bilismens utveckling och i viss mån utbyggnaden av kollektivtrafiken har varit två viktiga förutsättningar för denna utveckling. Befolkningen har vuxit snabbast utanför regionens centrum, och centrums andel av regionens befolkning har därmed successivt minskat.

Parallellt med att bostäderna spritts har även arbetsplatser decentraliserats. Göteborgsregionen är den av storstadsregionerna som visar den snabbaste spridningen av arbetsplatser.

Göteborgsregionens näringsliv har gått igenom kraftiga strukturella förändringar. Sjöfarten, rederinäringen och varven har förlorat sin stora betydelse för sysselsättningen i regionen. Däremot har Göteborg upprätthållit sin betydelse som industri- och transportcentrum. Vidare har sysselsättningen inom den industrinära tjänstesektorn ökat betydligt, även om betingelserna för sådan verksamhet - marknad, kommunikationer och kvalificerad arbetskraft - inte varit lika goda som i Stockholm. Regionen är emellertid i hög grad beroende av en enda industri - bilindustrin. Göteborgsregionen är starkt beroende av konjunkturutvecklingen och är på det hela taget mycket sårbar. En försvagad konkurrensförmåga för bilindustrin skulle drabba Göteborgsregionen mycket hårt.

Göteborgs och Bohus län

Göteborgs och Bohus län domineras befolknings- och näringslivsmässigt av Göteborgsregionen. I den del av länet som ingår i Göteborgsregionen bor 85 % av länets befolkning. Länet har varit starkt utsatt för en strukturomvandling i näringslivet, först i kustbygderna och därefter inom industrin i Göteborgsregionen och i Uddevalla med bl.a. nedläggningen av varven.

Skillnaderna i näringslivsstruktur m.m. är stora mellan det storstadsinfluerade Göteborgsområdet och Bohuslän i övrigt. I norra delen av Bohuslän är näringslivet i högre grad råvarubaserat och där finns

områden av glesbygdskaraktär. Kust- och skärgårdsområdet med bl.a. dess betydelse för turismen ger en särskild prägel åt länet.

I Göteborgs- och Bohus län har kontaktmönstren sedan lång tid i huvudsak varit nord-sydligt inriktade. Till en del finns en gemensam arbetsmarknad i Trestadsområdet, men de huvudsakliga kontaktvägarna har gått och går fortfarande söderut till Göteborgsregionen.

Det är Göteborgsregionen och framför allt Göteborgs kommun som styr länets befolkningsutveckling. Göteborg minskade länge sin befolkning, men med undantag för ett år har den ökat sedan år 1985. Under perioden 1985 - 1991 ökade folkmängden i länet med 26 800 personer, eller i genomsnitt 0,6 % per år. Invånarantalet minskade under hela 1970-talet och första halvan av 1980-talet, men trenden vände i mitten av 1980-talet.

Transportmedelsindustrin har stor omfattning i länet, men det finns också mycket annan verkstadsindustri. Göteborg är fortfarande Sveriges industriella centrum och inom länets gränser finns runt 10 % av landets industriproduktion. I Göteborg, Stenungsund och Lysekil finns merparten av landets raffinaderier och petrokemiska industri. Industrin är som helhet mycket exportinriktad och konjunkturberoende.

Älvsborgs län

Älvsborgs län har ingen egentlig näringsgeografisk identitet. Ale, Lerum och möjligen Alingsås ingår i Göteborgsregionen. Boråsområdet har alltmer knutits till Göteborgsregionen. Det finns knappast några samband mellan Dalsland och Boråsområdet och Sjuhäradsbygden. Vänersborg, Trollhättan och Uddevalla bildar i viss mån en egen region.

Älvsborgs län är landets befolkningsmässigt fjärde största län. Folkmängden ökade under hela 1980-talet, under perioden 1985 - 1991 med 17 600 personer, eller med 0,7 % per år.

Befolkningsutvecklingen visar långsiktigt koncentrationstendenser mot de storstadsberoende kommunerna och mot Borås och Tvåstad och deras närområden. Borås är den största kommunen med ca 102 000 invånare, men har en relativt svag befolkningsutveckling. Starkast ökning har Lilla Edet, Vårgårda och Alingsås. Svagast befolkningsutveckling har norra Dalsland.

Älvsborgs län är ett utpräglat industrilän. Exportberoendet är stort och koncentrationen till några få branscher är påtaglig. Transportmedelsindustrin med SAAB Automobile och Volvo Flygmotor i Trollhättan har stor omfattning, men det finns även många underleverantörer. Göta älvdalen är ett av landets viktigaste industribälten.

Sjuhärad har en utsatt industristruktur med en stor andel lågteknologisk industri, till 40 % bestående av sysselsatta inom tekoindustri. I de norra delarna av länet finns ett stort antal underleverantörer till bilindustrin. I Dalsland har den skogsbaserade industrin stor betydelse. De små och medelstora företagen dominerar i de södra delarna av länet.

Skaraborgs län

Skaraborgs län är från några utgångspunkter det mest homogena i Västsverige. Länet är inte omedelbart berört av gränsproblemen i Göteborgsregionen. Länet har den största inomlänspendlingen. Knytningen till Göteborgsregionen är förhållandevis begränsad. Beroendet ökar dock och på det hela taget är Skaraborg starkare inriktat västerut än österut.

Länet hade en positiv befolkningsutveckling under 1960- och 1970-talen, men under 1980-talet har utvecklingen stagnerat. Sedan år 1985 har länets folkmängd ökat med ca 1 300 personer, en ökning med 0,5 % per år. Skaraborg har den svagaste befolkningsutvecklingen av de fyra västsvenska länen.

I Skaraborg är den lilla skalan i boendet tydlig. Av länets 275 000 invånare bor 198 000 i 82 tätorter, varav 28 har mer än 1 000 invånare och endast 5 har över 10 000 invånare. I länet bor 39 % av befolkningen på landsbygden. Skövde är största kommun med 48 000 invånare. Kraftigaste befolkningstillväxten åren 1985 - 1991 hade Habo kommun.

Näringslivet i Skaraborg präglas av en traditionell tillverkningsindustri med ett betydande inslag av tung produktion inom mogna branscher. Andelen småföretag är relativt låg. Inslagen av forskningsintensiv industri är få. Andelen underleverantörer är hög. Nästan hälften av länets företag kan räknas som underleverantörer. Länet har en relativt låg andel produktion för export. Skaraborg är ett råvaruproducerande och varubearbetande län. Volvo i Skövde är en av Västsveriges största industrienheter.

Skaraborg är ett av landets viktigaste jordbruksområden. Jord- och skogsbruket med förädlingsverksamhet har en mycket stor betydelse för sysselsättningen i länet.

1.3 Pendling och flyttning - naturliga regioner

Arbetsmarknaderna har utvidgats

Utvecklingen med bl.a. förbättrade kommunikationer har lett till att arbetsmarknadsregionerna utvidgats. Människorna har fått en större frihet när det gäller val av bostadsort i förhållande till arbetsplats. Både den kortväga och långväga pendlingen har ökat kraftigt i riket under 1980-talet.

Länen i Västsverige, möjligen med undantag för Skaraborg, speglar bara i mindre utsträckning de naturliga arbetsmarknadsregionerna. Stora delar av Västsverige ingår i dag i en gemensam arbetsmarknad med Göteborgsregionen som nav. I takt med förbättrade kommunikationer kommer beroendet att öka ytterligare.

T.ex. har Älvsborgs län under 1980-talet integrerats alltmer i en större västsvensk arbetsmarknad. Ca 38 000 personer pendlar i dag ut från länet till jobb i andra län, främst i Göteborgsregionen, medan 14 000 personer pendlar in. Även de norra delarna av Hallands län (Kungsbacka och Varberg) knyts allt närmare Göteborgsområdet. Uddevalla/Vänersborg/Trollhättan, Borås och Varberg ligger i dag på en timmes avstånd eller mindre från Göteborg.

Göteborgsregionen - en sammanhållen bostads- och arbetsmarknadsregion

Göteborgsregionen är en sammanhållen bostads- och arbetsmarknadsregion med ca 730 000 invånare. Inom regionen kan man urskilja ett inre storstadsområde med Göteborgs, Partille och Mölndals kommuner.

Till den inre regionen Göteborg/Mölndal/Partille pendlar ca 43 000 personer över länsgräns. 56 % av inpendlarna kommer från N och P län. Flest inpendlare kommer från Kungsbacka, 14 100 personer. Från Lerum pendlar över 10 000 personer. Det är kommunerna längst ut i regionen som relativt ökat sin pendling till Göteborg mest. Göteborg och Stenungsund är de två kommuner i regionen som har fler inpendlare än utpendlare.

Göteborgsregionens pendlingsomland vidgas

Göteborgsregionens pendlingsomland har successivt vidgats. I de olika stråken mot Göteborgsregionen förekommer en betydande pendling även på avstånd kring 5 - 8 mil. Pendlingen från Borås, Uddevalla,

Trollhättan/Vänersborg och Varberg till Göteborg ökade med 35 % åren 1985 - 1989.

Boråsregionen knyts närmare Göteborgsregionen. Den långväga pendlingen är störst i den korridoren. Mellan Borås och den inre Göteborgsregionen inkl. Härryda pendlar dagligen ca 2 500 personer. Även pendlingen i andra riktningen är betydande. Boråsregionen (inkl. Marks kommun) väver i ökad grad samman sin arbetsmarknad med Göteborgsregionens.

Inpendlingen till Göteborg/Partille/Mölndal åren 1985 och 1989 framgår av nedanstående tabell. Kommunerna är rangordnade efter pendlingens ökning.

Tabell 2 Inpendling till Göteborg/Partille/Mölndal åren 1985 och 1989

från kommun	Antal inpendlare 1985	1989	Ökning i %
Trollhättan	363	578	60
Falkenberg	218	343	57
Varberg	727	1 064	46
Vänersborg	191	259	36
Mark	1 221	1 623	33
Borås	1 738	2 274	31
Lilla Edet	854	1 074	26
Alingsås	2 291	2 807	23
Uddevalla	687	836	22
Vårgårda	247	302	22
Orust	757	891	18
Ale	4 949	5 805	17
Kungsbacka	12 230	14 130	16
Stenungsund	2 125	2 465	16
Lerum	8 993	10 307	15
Kungälv	6 545	7 552	15
Tjörn	1 150	1 318	15
Öckerö	2 417	2 755	14
Härryda	7 192	8 080	12
sortering efter ökning i %			

Fyrstadsregionen - i två län

I Fyrstadsregionen - Trollhättan, Vänersborg, Uddevalla och Lysekil - finns en relativt betydande pendling över länsgränsen. I regionen har Trollhättan och Uddevalla pendlingsöverskott. De stora pendlingsströmmarna i regionen går till Trollhättan. Till Trollhättan kommer pendlarna från främst Vänersborg, Uddevalla och Lilla Edet. Uddevallas inpendlare kommer främst från Munkedal, Färgelanda och Orust. Regionen har även ett visst pendlingsutbyte med Skaraborgs västligaste del.

Skaraborgs län - stor pendling inom länet

Utmärkande för Skaraborg är den utspridda tätortsstrukturen med korta avstånd i tid och rum. I övrigt finns en sådan decentraliserad bild endast i liknande jordbruksinfluerade regioner som Skåne och Östergötland.

Skövde är den största inpendlingskommunen i länet. Pendlingen kommer från Falköping, Tibro och flertalet av Skövdes grannkommuner. Mariestad, Skara och Lidköping är andra större inpendlingskommuner.

En betydande pendling finns mellan Habo/Mullsjö och Jönköping. I övrigt har R-län inte något större pendlingsutbyte med något län. Ca 75 % av pendlingen är mellan kommuner inom länet.

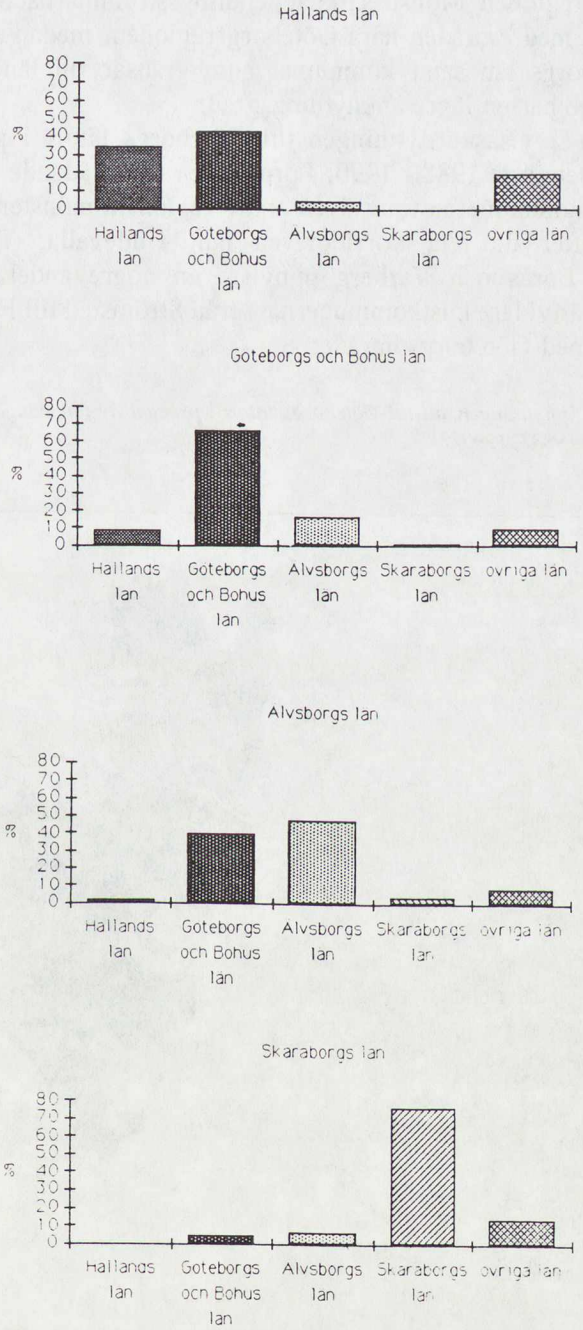
Halland - kontakter åt två håll

Hallands utpendling är större än inpendlingen. Endast Halmstads kommun har pendlingsöverskott. Halmstads inpendlare kommer framför allt från Laholm och Falkenberg. Falkenberg har en betydande utpendling till Varberg, medan Varbergs största utpendling går till Göteborg. Under perioden 1985 - 1989 ökade utpendlingen i regionen med 30 %, medan inpendlingen ökade med 15 %. Varbergs utpendling har ökat mest.

Länen är inflätade i varandra

Länens inflätning i en utökad och till väsentlig del gemensam arbetsmarknad kan visas genom nedanstående figurer. I första hand har N, O och P län nära samband med varandra. I Hallands län går 47 % av pendlingen till/från OPR-län. I Älvsborgs län pendlar 45 % av pendlarna till NOR-län. Motsvarande utomlänspendling för O-län är 25 %. I Skaraborg sker den dominerande delen av pendlingen inom länet. Ca 10 % pendlar till/från de övriga västsvenska länen.

Diagram *Total pendling inom och över länsgräns per län, i procent av total, år 1989*

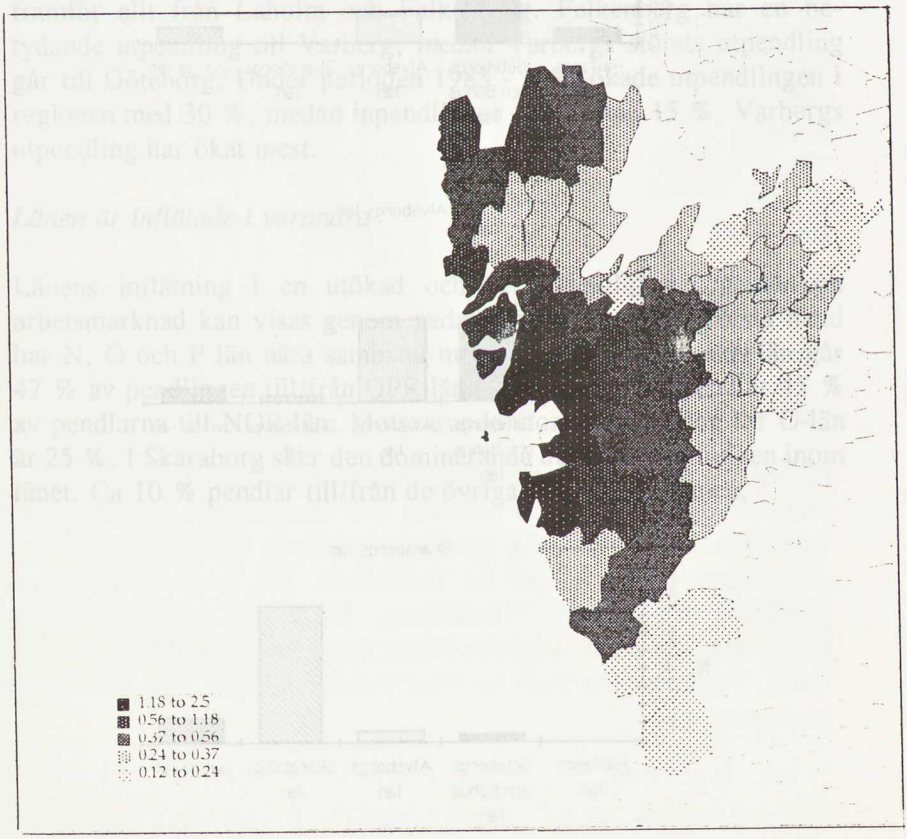


Flyttning

Flyttningsrörelserna i Västsverige är till stor del inriktade mot Göteborgsregionen. Mönstret liknar pendlingsströmmarna. Sambanden är starkast med områden nära Göteborgsregionen, medan stora delar av Skaraborgs län samt kommuner som gränsar till länen utanför Västsverige har en lägre anknytningsgrad.

På karta 2 visas utflyttningen till Göteborgs tätort i procent av folkmängden åren 1988 - 1990. Förutom en framträdande utflyttning från kranskommunerna finns även andra regionala mönster. Kommunerna utefter de fem korridorerna mot Uddevalla, Trollhättan, Alingsås, Borås och Varberg uppvisar en högre andel utflyttare. Intressant är vidare kustkommunernas, från Strömstad till Falkenberg, samband med Göteborgsområdet.

Karta 2 Utflyttningen till till Göteborgs tätort i procent av folkmängden 1988 - 1990



Sammanfattande omdömen

Sammanfattningsvis kan man konstatera att pendlingen och pendlingsavstånden i Västsverige ökar. Det finns en stor och växande västsvensk arbetsmarknad med Göteborgsregionen som nav. Göteborgsregionen är för sin del en sammanhållen bostads- och arbetsmarknadsregion med en massiv inomregional pendling.

Från pendlingssynpunkt är Västsverige en någorlunda sammanhållen region, även om regionen i sin hela omfattning är för stor för att vara en enhetlig arbetsmarknad. De olika regionala arbetsmarknadena vävs dock i ökad grad in i varandra. Skaraborg har en liten pendling med andra län, men den huvudsakliga kontaktinriktningen är västerut. Halland har kontakter åt både norr och söder, men det är inte orimligt att pendlingsmässigt föra Halland till en västsvensk region.

Man kan vidare konstatera att med undantag för Skaraborg har länen i Västsverige en mycket svag koppling till de naturliga arbetsmarknadsregionerna. I Göteborgsregionen, Västsveriges största arbetsmarknad, är anknytningen särskilt dålig. I takt med att arbetsmarknaderna utvidgas och beroendena dem emellan ökar framstår den nuvarande länsindelningen som alltmer otidsenlig.

2 Västsverige och utvecklingen i Europa

Kapitlet i sammandrag

- Många talar om regionerna i Europa och att de får ökat spelrum genom att nationalstaterna i EG får lämna över befogenheter till EG-organen. Regionerna profilerar sig genom satsningar på infrastruktur och samverkan m.m.
- Näringslivet blir alltmer internationellt. Företagens beroende av egenskaper i deras produktionsmiljöer ökar. Kunskap, kontakter och kommunikationer är viktiga utvecklingsfaktorer.
- I centrala Europa finns många betydande tillväxtregioner. Gemensamma drag är kunskapsintensiv produktion, stor tjänstesektor, forskning/utbildning av hög klass och en god position i transportsystemet.
- Västsverige ligger enligt en undersökning av Göteborgs kommun högt på Europalistan när det gäller forskning/utveckling och regional köpkraft. Inte minst det utvecklingsarbete som sker i de stora företagen är viktigt.
- Enligt en utredning av Västsvenska handelskammaren måste insatserna för att utveckla Västsverige anpassas till de krav som det nya kontakt- och kunskapsberoende näringslivet ställer. Bl.a. måste förbindelserna med de attraktiva stadsregionerna i Europa förbättras radikalt. Det är viktigt att utveckla stadsmiljöer som är attraktiva för verksamheter och boende.
- Ett svenskt EG-inträde innebär inte att Sverige måste ändra sin administrativa indelning. Men Sverige blir alltmer inflätat i det europeiska näringslivet och det är viktigt att frågor kring bl.a. infrastrukturen hanteras över stora regioner.

2.1 Regioner i Europa

Sverige har alltmer närmat sig Europa. En svensk ansökan om medlemsskap i EG lämnades in under år 1991. Det nyligen träffade EES-avtalet innebär, om det godkänns i de nationella parlamenten, att Sverige reellt kommer att omfattas av den inre marknaden. Sverige kommer att ta del i den europeiska integrationsprocessen.

Utvecklingen i Europa kommer att påverka den svenska ekonomin och det svenska näringslivet och också den regionala utvecklingen i ännu högre grad än tidigare. Det europeiska perspektivet kommer att påverka varje viktig utvecklingsfråga som vi har att hantera både på nationell och regional nivå framöver. Utvecklingen i Europa kommer självfallet att vara en av de faktorer som har stor betydelse för länsgränser, samverkan och regionalpolitiskt utvecklingsarbete i Västsverige.

Många talar i dag om "regionernas Europa". Den konkreta innebörden av detta är inte helt klar. Som regel avses att regionernas betydelse väntas öka på bekostnad av nationalstaten. En bakgrund är att den nationella nivån genom EG:s integrationsprocess får lämna över befogenheter till EG-organen. Man menar att detta ger ökat spelrum för regionerna. De blir mer aktiva i regionalt utvecklingsarbete och försöker med olika medel att stärka sin ställning. Det kan handla om infrastrukturen, dvs. satsningar på kommunikationer, utbildning och forskning, men också om marknadsföring och internationell samverkan.

Med begreppet **region** kan man i ett europeiskt perspektiv mena olika saker. Traditionellt avses ett område inom en stat dit man har knutit politiska och administrativa beslutsbefogenheter. Det är en nivå som ligger någonstans på vägen mellan den nationella och lokala nivån. I Sverige har vi länen, i Frankrike regioner och departement och i Tyskland delstater eller länder.

Dessa regioner kan vara av varierande storlek och har stor spännvidd vad gäller antal invånare. I debatten ofta förekommande tillväxtregioner som t.ex. Lombardiet och Baden-Württemberg har lika många invånare som hela vårt land.

Med regioner kan också menas något annat än administrativa skapelser. Det handlar då om spontant uppbyggda regioner, både inom och mellan stater, som bildats med utgångspunkt från naturgeografiska samband, intressegemenskap osv. Geografiska och administrativa gränser har liten betydelse. Avgörande är att skapa nätverk med aktörer som har ett gemensamt intresse av att driva utvecklingen mot vissa mål. Sådana spontant uppbyggda regionbildningar kommer

sannolikt att få större betydelse i ett gränslöst Europa. Små eller stora regioner - avgörande är för vilket ändamål som regionen är formerad. Oftast är regionen en del av nationalstaten. Men ibland kan delar av olika stater bilda sådana regioner. Ibland kan flera länder ingå i vad man kallar en region. Sådana "makroregioner" finns det flera av i Europa - Norden, Benelux, Baltikum är exempel.

I vilka avseenden kan utvecklingen i Europa ha intresse för frågorna kring länsindelning och samverkan i Västsverige? Vad menas med en "region" i ett Europaperspektiv? Det kan finnas anledning att åtminstone översiktligt belysa dessa frågor.

2.2 Näringslivets internationalisering - regionala konsekvenser

Sveriges beroende av omvärlden ökar

Sverige har en "öppen" ekonomi. Det innebär att vi är starkt beroende av förhållanden i omvärlden. Under senare år har näringslivet blivit alltmer internationaliserat. Sverige betyder mindre för företagen både som marknad och som produktionsställe.

Naturresurserna utgjorde från början grunden för den svenska exporten. Trots verkstadsindustrins expansion var den svenska produktionen till stor del råvarubaserad till bara för några decennier sedan. Under senare tid har näringslivet alltmer förskjutits mot branscher med högt förädlingsvärde, där humankapital och FoU spelar stor roll.

Svenska företag har i jämförelse med andra länder en hög FoU i andel av BNP, men liten export av FoU. Det kan tolkas som att FoU-verksamheten i huvudsak ligger i Sverige, medan den nya FoU-baserade produktionen ofta hamnar utomlands.

Omvärldsförändringarna för den svenska ekonomin består av två särskilt viktiga förlopp. Det ena rör den ökade integrationen inom vårt närområde, EG, EFTA och Östeuropa. Marknaden integreras och gränser öppnas. Det andra avser handelssystemet i stort, med förskjutning av konkurrenskraft och tendenser till en försvagning av de multinationella spelreglerna.

Sveriges specialisering mot EG är förskjuten mot basindustrin, medan verkstadsindustrins andel är relativt liten. Liksom för de övriga nordiska länderna karakteriseras Sveriges export till EG av kapitalintensiv förädling av naturresurser, medan kapitalintensiva kunskaps- och FoU-intensiva produkter importeras.

Det svenska näringslivet internationaliseras snabbt. Svenska företag har 250 000 anställda i dotterbolag i EG. De svenska utlandsinvesteringarna ökade från ca 6 miljarder kronor år 1981 till över 80 miljarder kronor år 1990. Ca 70 % av investeringarna gick till EG-länderna (år 1985 drygt 20 %).

Näringslivets omvandling - avgörande faktor

Regioner som uppstår ur ekonomiska behov är sällan anpassade till administrativa gränser. Näringslivets regioner baseras på marknader och behov av kontakter. Mötesplatserna för ekonomiska aktiviteter förändras ständigt.

Kunskaps- och informationsteknologin har haft en avgörande betydelse för näringslivets utveckling de senaste decennierna. Industrisamhällets traditionella struktur med storskaliga fabriksprocesser har börjat ersättas av en "nätverksekonomi", där hantering av kunskap och information har stor betydelse. Andelen sysselsatta i traditionell varuproduktion minskar. Produktdifferentiering och kundanpassning ökar. Arbetsuppgifternas tyngdpunkt förskjuts mot verksamheter där kunskaper utvecklas, bearbetas och förmedlas.

Samtidigt internationaliseras näringslivet alltmer. Över hälften av den svenska exporten går till EG-marknaderna. Genomförandet av den inre marknaden med fri rörlighet för människor, varor, kapital och tjänster kommer att radikalt förbättra betingelserna för det nya kunskaps- och kontaktbaserade näringslivet.

Knytningarna mellan nationalstaten och det privata näringslivet har alltid varit starka. Staten har sett som en viktig uppgift att genom olika medel stärka och försvara det nationella näringslivet, i konkurrensen med utlandet. Företagen å sin sida har i de flesta fall haft en nationell identitet och i viss mån en lojalitet mot nationalstaten vid lokalisering av verksamheter, upphandling m.m.

Denna bild förändras nu radikalt. Näringslivets internationalisering och den inre marknaden i Europa medför att statsgränserna minskar i betydelse eller försvinner när det gäller företagens verksamhet och val av produktionsmiljöer. Företagens "trohet" mot den gamla nationalstaten minskar drastiskt. Till bilden hör att ägarstrukturer och produktionsnätverk blir alltmer internationella och de nationella komponenterna i tillverkningsprocesserna blir allt svårare att identifiera.

Samtidigt bör framhållas att näringslivet består av en mycket stor samling företag i olika moderniseringsstadier och med olika geografisk rörlighet. Lägst rörlighet har troligen kapitalintensiva tillverkningsföretag i basnäringar som t.ex. skogs- och stålindustri. Det finns också

många småföretag, inte minst inom tjänstesektorn, som verkar på en begränsad marknad.

Förutsättningarna för näringslivets utveckling hänger nära samman med möjligheterna att skapa nät för samverkan mellan många ekonomiska aktörer. Större företag kommer i allt större utsträckning att bestå av små enheter med stor spridning inte enbart i Sverige utan även i Europa. Näringslivet organiseras i finmaskiga nätverk, där internationaliseringen blir allt påtagligare.

Gamla lokaliseringsfaktorer som kapital och råvaror minskar i betydelse. Företagens beroende av egenskaper i deras produktionsmiljöer ökar. Kunskap, kontakter och kommunikationer är avgörande utvecklingsfaktorer. Det innebär att regioner som kan ge goda betingelser för sådant nätverksbyggande har de bästa förutsättningarna för utveckling.

EG:s inre marknad - effekter för den regionala utvecklingen

Ett viktigt steg i integrationen inom EG tas år 1993 - genomförandet av den inre marknaden. Då skall de fyra friheter som finns i Romfördraget realiseras. Alla handelshinder för varor skall vara avvecklade. Inom tjänstesektorn skall företag med hemmahörighet i ett EG-land kunna verka fritt i alla EG-länder. Kapital skall kunna flyta fritt över gränserna. Varje EG-medborgare skall kunna arbeta eller studera i vilket medlemsland som helst.

ERU presenterade i februari 1992 en analys av hur den inre marknaden kan förväntas påverka den regionala utvecklingen i Sverige. Rapporten ingår som bilaga till 1992 års långtidsutredning.

I rapporten understryks att effekterna av den inre marknaden måste bedömas tillsammans med andra faktorer som påverkar den regionala utvecklingen. Den internationella ekonomiska utvecklingen och strukturomvandlingen inom produktionen spelar en långt större roll vad gäller de regionala effekterna än den inre marknaden. Av stor betydelse är hur svenskt näringsliv förmår att anpassa sig till omvärldens krav och hur näringslivet kan utnyttja de möjligheter som skapas internationellt.

Sverige har med sin frihandelsinriktning ett gott utgångsläge i detta sammanhang. Den svenska produktionen har sedan länge arbetat i öppen konkurrens, med relativt få avskärmande insatser i form av branschstöd m.m. Därmed innebär enligt rapporten genomförandet av de fyra friheterna ingen radikal förändring i förutsättningarna för huvuddelen av den svenska produktionen. Dock finns vissa undantag, bl.a. livsmedelsproduktionen.

Dock bedöms indirekta regionala effekter uppstå av EG:s inre marknad. Den inre marknaden begränsar den nationella handlingsfriheten inom den ekonomiska politiken. Detta i kombination med en harmonisering av skatter och avgifter m.m. till EG:s förhållanden kommer enligt rapporten att påverka den regionala utvecklingen i Sverige.

Stockholmsregionen är den del av landet där enligt rapporten effekterna av EG:s inre marknad blir mest påtagliga. Orsaken är den stora regionala marknaden. Regionen framstår som attraktiv för utländska företag inom tjänsteområdet. För vissa typer av tjänster kan hela den svenska marknaden bearbetas från en enhet i Stockholmsregionen. Även andra svenska regioner bedöms emellertid kunna erbjuda ett tillräckligt marknadsunderlag för att framstå som intressanta för utländska tjänsteproducenter. Å andra sidan kommer nationella centra av Stockholms typ att i ökad grad tvingas konkurrera med andra centra inom Gemenskapen. Företag kommer att jämföra lokaliseringsbetingelserna i Stockholmsregionen med motsvarande i andra storstadsregioner inom EG.

Vidare kommer enligt rapporten den inre marknaden att innebära att nationella monopol - som i dag till stor del verkar utifrån Stockholmsregionen - brytes upp. Ökad konkurrens leder till spridning av verksamheter. En avreglering av flyget kommer sannolikt att försvaga huvudstadsregionens dominans och utrymme skapas för ett alternativt nav till Arlanda. Detta kan ge ökade möjligheter för Göteborg och Malmö.

Regioner som gränsar till EG kan också bli starkt påverkade av den inre marknaden. För svensk del gäller det Skåne och Halland. Man kommer att få känna av ökad konkurrens på bl.a. livsmedels- och transportområdet. Marknaden blir utsatt för bearbetning från angränsande medlemsländer. Å andra sidan kan också svenska företag agera på angränsande marknader. Den svenska gränsregionen har lokaliseringsmässiga fördelar och kommer att framstå som attraktiv för företag utanför EG som överväger produktion i Sverige riktad mot EG-marknaden.

För industriregionerna i landet bedöms den inre marknaden inte innebära någon radikal förändring på kort sikt. I stort har handeln med industrivaror varit tullfri sedan länge. Utvecklingen i industriregionerna i Sverige beror till stor del på vilken konkurrenskraft produktionen i svenska industriregioner har i jämförelse med utländska regioner.

Omstruktureringen av industrin inom EG kommer sannolikt att accelerera. I vilken utsträckning svenska industriregioner kan dra fördel av EG:s stora hemmamarknad beror enligt rapporten på vilken roll svenska företag kommer att spela i denna omstrukturering. Om de

svenska företagen köper upp konkurrenter inom EG ökar möjligheterna till en positiv utveckling. Om däremot de svenska företagen blir uppköpta av utländska konkurrenter ökar risken för en uttunning av företagens nätverk i Sverige. Störst förutsättningar för en positiv utveckling bedöms regioner med en stor andel "ny" teknologibaserad industri ha, dvs. i första hand våra storstadsregioner.

Det är möjligt att den inre marknaden kan bidra till en generell expansion inom näringslivet i den utsträckning den bidrar till ökat nyskapande inom näringslivet. Ett alternativ är att nya produkter utvecklas i etablerade företag. Nyskapande kan också ske genom ökat nyföretagande. En del av nyföretagandet kan ske genom s.k. importsubstitution, dvs. att en ökad efterfrågan på en produkt tillgodoses genom tillverkning i hemlandet. Detta kräver dock en stor regional hemmamarknad, varför i första hand storstadsregionerna torde gynnas.

En annan källa till nyföretagande är kunskapsutveckling. FoU-aktiviteten vid universitet och högskolor leder till kunskap som kan omsättas i nya produkter och eventuella etableringar. Denna del av nyskapandet bedöms dock bli koncentrerat till en handfull regioner.

2.3 Regioner och regionalpolitik

Varje land har sin administrativa indelning

EG har för närvarande 12 medlemsstater, 320 miljoner invånare, en större BNP än USA och är den största aktören i världshandeln.

Varje EG-land har sin administrativa indelning, utformad från nationella utgångspunkter och ofta med gamla anor. Stora skillnader finns mellan EG-länderna, både vad gäller fördelningen av befogenheter mellan t.ex. central och regional nivå och beträffande regionernas storlek.

Frankrike är exempel på ett land som sedan lång tid varit mycket centralistiskt. Under de senaste decennierna har förvaltningen decentraliserats, bl.a. i början av 1980-talet, när nya lagar om regionernas, departementens och kommunernas rättigheter trädde i kraft. I Frankrike med sina 56 miljoner invånare finns på vad vi kallar den regionala nivån 26 regioner (direktvalda organ för den regionala självstyrelsen) och 100 departement. Departementen är närmast jämförbara med våra landsting. Den kommunala nivån med sina många små kommuner har en svag ställning.

I Tyskland med närmare 80 miljoner invånare finns 16 delstater. Invånarantalet varierar mellan 0,7 miljoner (staden Bremen) och 17 miljoner (Nordrhein - Westfalen). Delstaterna har en självständig

ställning i förhållande till förbundsregeringen. De har t.ex. egna grundlagar, parlament och regeringar. En tendens finns att starkare slå vakt om delstaternas självständighet. I en del fall har de också ambitionen att agera på det internationella planet.

EG:s strukturfonder - viktiga regionalpolitiska instrument

För att hjälpa perifera och ekonomiskt mindre utvecklade regioner att dra nytta av den inre marknadens möjligheter behövs kraftiga regional- och strukturpolitiska insatser. För perioden 1989 - 1993 skall EG anslå 60 miljarder ECU till åtgärder för regional utveckling. Regionalpolitikens andel av EG:s totala budget beräknas under samma period öka från 20 % till 25 %. Regionalpolitiken är därmed, efter jordbrukspolitiken, den största utgiftsposten i EG:s budget.

Regionalpolitik i EG bedrivs dels av medlemsstaterna själva med nationella medel, dels på gemenskapsnivå genom s.k. strukturfonder. Dessa finansieras via den gemensamma budgeten. Utöver den gemensamma politiken kan varje land driva sin egen regionalpolitik. Den får dock inte stå i strid med konkurrenslagstiftningen, dvs. man får inte lämna stöd till enskilda företag så att konkurrensen påverkas. Man kan notera att EG-staternas egna regionalpolitiska insatser är många gånger större än medlen från strukturfonderna.

EG:s gemensamma regionalpolitik drivs genom de s.k. strukturfonderna. I EG finns tre strukturfonder, en för jordbruket, en för det sociala området och en för regional utveckling. Följande fem mål gäller för fonderna:

Mål 1	Att främja utvecklingen i svagt utvecklade regioner
Mål 2	Att omstrukturera regioner med industri på tillbakagång
Mål 3	Att bekämpa långtidsarbetslöshet
Mål 4	Att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden
Mål 5 a	Att omstrukturera jord- och skogsbruk
Mål 5 b	Att underlätta utvecklingen i jordbruksbygder

Målen 1, 2 och 5 b är regionalt inriktade, medan stöd till mål 3, 4 och 5 a lämnas utan direkt geografisk koppling. Fondernas bidrag skall komplettera medlemsstaternas egna åtgärder för regional utveckling.

Ca 2/3 av fondernas medel går till EG:s ekonomiskt minst utvecklade områden. Här skall BNP per capita under en treårsperiod ligga 25 % lägre än EG:s genomsnitt. Totalt bor 1/3 eller drygt 100 miljoner av EG:s befolkning i vad som definieras som ekonomiskt svaga områden. Spanien, Syditalien, Portugal och Grekland får i dag ca 90 % av stödet. Stödet kommer bl.a. att gå till infrastrukturin-

vesteringar i telekommunikationer, vägar, järnvägar och offentlig teknik.

Medel till ändamål 2 går i huvudsak till urbaniserade regioner. Mest pengar går till Storbritannien, som får ca 40 % av medlen till mål 2. Ett stort stöd går även till Spanien. I Danmark ingår de f.d. varvsregionerna Ålborg och Västlolland i mål 2-regionerna.

EG-staternas egna regionalpolitiska insatser är fortfarande större än EG:s. Strukturfonderna har emellertid blivit allt viktigare instrument. I det regionalpolitiska utvecklingsarbetet förekommer direktkontakter mellan regionerna och EG. Det innebär att det är viktigt för regionerna att formulera utvecklingsstrategier och att kunna agera med kraft och tydlighet. Till bilden hör att enligt beslut vid EG:s toppmöte i Maastricht i december 1991 beslöts att ett regionalt råd skall inrättas bestående av 189 representanter för regioner och kommuner. Rådet skall vara rådgivande till kommissionen och ministerrådet.

EG:s regionbegrepp - enhetlig regional statistik

Som underlag för beslut om var de regionalpolitiska insatserna skall sättas in har inom EG upprättats geografiska områdesindelningar, baserade på analyser av näringsliv, arbetsmarknad och ekonomisk utveckling. Bl.a. bryter man ned BNP på regioner.

Det finns tre olika regionindelningar, NUTS I, NUTS II och NUTS III. (NUTS - nomenclature of statistical territorial units.) NUTS-indelningen baseras på medlemsländernas administrativa indelning.

NUTS I innehåller 66 regioner med i genomsnitt ca 4,9 miljoner invånare. Här finns t.ex. delstaterna i Tyskland och Danmark i sin helhet. Den andra nivån består av 176 regioner med i genomsnitt 1,8 miljoner invånare. I Danmark finns tre NUTS II-regioner - Köpenhamnsregionen, övriga Själland samt Fyn/Jylland. PÅ NUTS III-nivån finns 829 regioner med i medeltal 390 000 invånare. De 14 danska amten utgör NUTS III-regioner.

Målet är att regioner av jämförbar storlek skall finnas på samma NUTS-nivå. Trots detta är variationerna stora vad gäller yta, folkmängd, ekonomisk tyngd och administrativa befogenheter. På NUTS II-nivån har den minsta regionen 300 000 invånare och den största (Lombardiet) 9 miljoner invånare.

Våra svenska län motsvarar befolkningsmässigt närmast NUTS III-nivån (829 regioner). NUTS II-nivån (176 regioner) skulle i Sverige motsvara 5 - 6 regioner. Förhållandena i Norden är dock till viss del annorlunda än på kontinenten, bl.a. genom långa avstånd och glesbygdsområden. Blir Sverige medlem i EG bli en av konsekvenserna att man får definiera NUTS-regioner.

Tillväxtregioner i Europa - några exempel

Europas viktigaste tillväxtområde sträcker sig från Londonområdet över Holland-Belgien, Rhendalen och till Baden-Württemberg och franska Rivieran. Utstickare från detta område går till Norditalien, Parisområdet och Barcelona.

Inom detta stora område närmar sig städerna varandra och det ekonomiska utbytet dem emellan blir allt intensivare. Städerna formar stadsregioner. Näringslivet präglas av kunskapsintensiv produktion och en stor tjänstesektor. Regionerna har en god position i de viktiga transportsystemen i Europa. De stora multinationella företagens huvudkontor är i hög grad koncentrerade till detta område. Här sker betydande satsningar på infrastruktur och forskning. Här finns Europas viktigaste finansiella centra. Bältet intar en särställning när det gäller kultur, kommersiella mässor, telekommunikationer och massmedia.

I bl.a. Frankrike och Tyskland finns ett antal starka tillväxtregioner, antingen i form av delstater/regioner eller regioner som bildats genom nätverk, oavsett administrativa gränser. Det ligger i många fall i Europas ekonomiska hjärta med ett dynamiskt näringsliv, en omfattande universitetsutbildning/forskning och goda kommunikationer. Flera regioner är befolkningsmässigt lika stora eller t.o.m. större än Sverige.

Den franska Rhone-Alpesregionen har 5,2 miljoner invånare och är den näst största i Frankrike. Tunga stödjepunkter är Lyon, Grenoble och St Etienne och bältet sträcker sig till Genèveområdet. Detta betydande tillväxtbälte är bl.a. knutet till viktiga vägar och järnvägar och flygplatser finns i Lyon, Grenoble och Genève. Det är en stark forskningsregion med bl.a. stor bredd i forskningen. Målet är att utveckla regionen till en viktig Europaregion genom att bl.a. knyta internationella etableringar till Lyon och Grenoble. En viktig strävan är att stärka sambanden mellan städerna i regionen och att utveckla stadsregionerna med skilda profiler. Bl.a. prioriteras forskning och utveckling i Grenoble.

Baden-Württemberg i f.d. Västtyskland har 9,3 miljoner invånare med Stuttgartområdet (2,5 miljoner invånare) som centrum. Regionen finns mitt i en stark sydtysk tillväxtkorridor från Heidelberg via Stuttgart och Ulm till München. Här finns en av Europas starkaste utvecklingsregioner. Industrin har stor betydelse, är väl spridd över regionen och har stora inslag av hög teknologi. Det finns ett antal universitet och ett stort antal forskningsinstitut. Kommunikationerna håller hög klass och stadsregionerna är nära kopplade till varandra.

I Italien finns Lombardiet med 9 miljoner invånare och med Milano som viktigt handels- och finanscentrum. Bara Milano har 1,7 miljoner invånare och den region som domineras av Milano har 5 - 6 miljoner invånare. Det finns ett stort inslag av små och medelstora expansiva företag.

Det finns ett stort antal interregionala samarbetsgrupper i Europa. Ett exempel är Alpe-Adria, en sammanslutning av 18 regioner i 6 länder i östra Alperna, med 40 miljoner människor. En motsvarande sammanslutning finns för centrala Alperna.

Baden-Württemberg ingår i flera europeiska nätverk. Ett är ett traditionellt samarbete med bl.a. de nord-schweiziska kantonerna. Ett annat - där regionerna inte har geografiskt samband med varandra - är de fyra mycket starka tillväxtregionerna Lombardiet, Rhone-Alpes, Katalonien och Baden-Württemberg.

I norra Europa finns exempel på en framväxande regional samverkan över nationsgränserna. Den nya Hansan med den tyska delstaten Schleswig-Holstein som drivande kraft är ett exempel på ett nytt nätverk, baserat på gamla traditioner. Målet är att utveckla relationerna med de skandinaviska och östeuropeiska grannarna, för att stimulera den ekonomiska utvecklingen.

Gemensamt för många tillväxtregioner i Europa är att de har en stor bredd i näringslivet, stort inslag av högre utbildning, forskning och utveckling och goda kommunikationer. Som regel finns klara strategier när det gäller utveckling av för näringslivet viktig infrastruktur. Stora insatser görs för att utveckla stadsregioner i nätverk. Stor vikt läggs vid att skapa goda förutsättningar för inomregionala kontakter.

2.4 Västsverige, konkurrenskraften och det europeiska perspektivet

Västsveriges position

I en rapport från näringslivssekretariatet i Göteborgs kommun har man gjort ett försök att belysa Västsveriges industriella konkurrenskraft i ett Europaperspektiv. Med Västsverige avses NORP-län. Den västsvenska regionens relativa position vad gäller forskning/utveckling och sysselsättning i högteknologiföretag har undersökts. Genom ett index som tar hänsyn till bl.a. utgifter för forskning/utveckling och sysselsättning i högteknologiföretag får man fram ett mått på regionens industriella forskningskapacitet och därmed framtida styrka.

Beträffande forskningsintensiteten i regionerna ligger Västsverige på 14:e plats i Europa bland 175 undersökta regioner. Stockholm toppar ligan, beroende på att där finns en stor volym forsknings- och högteknologiverksamheter och mycket liten tillverkningsindustri. Skulle man exkludera bilindustrin blir dock Västsveriges position avsevärt sämre. För man samman olika index till en totalranking som tar hänsyn både till forskningsintensitet och regional köpkraft ligger Västsverige fortfarande på 14:e plats.

Rapportens slutsats är att Västsverige är en stark region. Det finns en industriell bas som ger underlag för forskningsinsatser som placerar Västsverige högt på Europalistan. Rapporten pekar på att Västsverige av tradition alltid har varit utrikeshandelsorienterat och att den inriktningen kommer att förstärkas.

Rapporten pekar på vikten av att Västsverige formulerar en strategi för vilka regioner i Europa som samarbete bör etableras med. Det är viktigt att utveckla europeiska kontaktnät. Regionen har en styrka inom utbildning, forskning och utveckling. Den industriella basen måste utvecklas. Enligt rapporten måste bilindustrins dominans minska och möjligheterna stärkas för andra verksamheter att utvecklas. Industrins utveckling bedöms i allt större utsträckning ske i nätverk. Samverkan etableras mellan företag och mellan forskning och näringsliv. Allianser förekommer redan nu och blir än viktigare framöver.

Västsverige och utvecklingen i Europa

Västsvenska Handelskammaren har i utredningen "Framtid i väster" låtit analysera Västsveriges utvecklingsförutsättningar. I utredningen framhävs starkt det gemensamma västvenska perspektivet. Stor vikt läggs vid att förbättra betingelserna för en fortsatt utveckling av ett kunskaps- och kontaktinriktat näringsliv.

I rapporten trycker man på att näringslivet alltmer utvecklas till en nätverksekonomi med många aktörer. Tillgång till kunskap och kontaktnät får allt större betydelse för utvecklingen. Denna process i kombination med den europeiska integrationen innebär enligt utredningen bl.a. att investeringar i infrastruktur - och inte minst i kommunikationer, utbildning och forskning - blir avgörande utvecklingsfaktorer.

Utredningen pekar på att förnyelsen av näringslivet går snabbast i de europeiska regioner där man kan erbjuda attraktiva bostadsmiljöer, snabba lokala persontransporter, tillgång till flygnät med varierat utbud och en bred utbildningskapacitet. Grundstenarna i kunskapseko-

nomin är täta nätverk för snabba transporter, sammansatt informationsförmedling och löpande kunskapsproduktion.

Mot denna bakgrund anser utredningen att åtminstone två krav måste uppfyllas beträffande Västsveriges förhållande till Europa.

- Förbindelserna - och främst möjligheterna till personresor - mellan Västsverige och de attraktiva stadsregionerna i Europa måste radikalt förbättras.
- Västsverige måste kunna erbjuda utbildnings-, arbetslivs-, kultur- och naturmöjligheter som gör regionen attraktiv i ett europeiskt perspektiv.

Om dessa krav skall kunna uppfyllas krävs enligt utredningen insatser på en lång rad samhällsområden. Av stor betydelse är åtgärder beträffande kommunikationer, utbildning, kultur och miljö. Att utveckla stadsmiljöer som är attraktiva för verksamheter och boende är centralt. Hur man lyckas kommer till stor del att avgöra hur attraktiv man kommer att bli i ett europeiskt perspektiv.

2.5 Utvecklingsfrågorna, länsindelningen och Europa

Näringslivets internationalisering och det ökade beroendet av kunskap och kontaktnät får allt större betydelse för utvecklingen. Kapital kan redan i dag röra sig fritt över gränserna och är ingen restriktion för etableringar. Industrins bundenhet till råvaror för sin lokalisering blir allt mindre.

Den europeiska integrationsprocessen kommer att ha stor betydelse för utvecklingen i Västsverige i många avseenden. Genom ett EES-avtal och eventuellt medlemsskap i EG blir Sverige alltmer inflätat i det europeiska näringslivet.

I en utveckling där gränser får allt mindre betydelse och där rörligheten ökar blir det än viktigare att kunna erbjuda attraktiva miljöer för både boende och verksamheter. Investeringar i bl.a. kommunikationer, utbildning och forskning får stor betydelse för den regionala konkurrenskraften.

Det är inte så att EG skulle "föreskriva" administrativa regioner av viss storlek. Ett svenskt EG-inträde innebär vad vi nu vet inte att Sverige måste ändra sin regionala administrativa indelning. Det avgörande är i stället de förändringskrafter som verkar inom näringsli-

vet och i samhällsutvecklingen i vid mening, och de ökade krav som ställs på regional beslutskraft. Det är alldeles uppenbart att ett flertal frågor som är viktiga för produktions- och livsmiljöernas kvalitet måste hanteras över relativt stora regioner. Av stor betydelse blir hur man ställer sig till dessa förhållanden och hur man väljer att formera sig för att möta nya krav.

Det är ingen tvekan om att frågor kring utbyggnad av infrastrukturen i dess vida mening kommer att bli av stor betydelse för regioners konkurrenskraft. Dessa frågor måste hanteras över relativt stora regioner. De nuvarande länen i Västsverige är för små för den bredd beträffande stadsmiljöer, kommunikationer, utbildning m.m. som behövs för att regionen skall ha en identitet i ett europeiskt samverkansperspektiv.

3 Den regionala nivån i dag

Kapitlet i sammandrag

- Inom stora delar av den statliga sektorn ökar benägenheten att organisera verksamheten i större regioner. Regionerna kan se olika ut och avgörande är vilken indelning som är mest effektiv för den egna verksamheten.
- Samtidigt har länsstyrelserna genom beslutet om den samordnade länsförvaltningen år 1991 fått ett bredare ansvar och målet är att koncentrera insatserna till verksamheter av betydelse för länets utveckling och framtid.
- För verksamheter med större regioner ingår OPR-län så gott som alltid i den västsvenska regionen. Oftast ingår även N-län, och S-län finns med i flera fall.
- En omfattande samverkan förekommer inom ett stort antal områden och mellan en rad aktörer på den västsvenska arenan. Samarbetet har ökat de senaste åren.
- Länsstyrelserna har det senaste året formerat en fastare samverkan inom några viktiga utvecklingsområden. Ett aktuellt steg är att utarbeta en västsvensk transportförsörjningsstrategi.
- Landstingens helt dominerande samverkansområde är den gränslösa sjukvården i Västsverige.
- Samarbete mellan kommunerna sker som regel för områden som formeras med utgångspunkt från vad uppgiften gäller. Längst har det kommunala samarbetet kommit i Göteborgsregionen. I vissa fall sker samarbetet med länet som bas, och då ofta med landstingen som samverkanspartners.

3.1 Regionindelningar och regionbegrepp

Regionbegreppet används vanligen för vad som uppfattas som mellannivån inom svensk politik och förvaltning. Inom den politiska demokratin motsvarar staten den centrala nivån, landstingen den regionala och kommunerna den lokala. Den offentliga förvaltningen har motsvarande nivåindelning, men bilden kompliceras av att såväl stat som kommun finns representerade på den regionala nivån.

Eftersom landstingens ansvarsområden överensstämmer med de statliga länen används region ofta som synonymt med län. Länen motsvarar dock i allt mindre grad den offentliga förvaltningens mellannivå. Statlig förvaltning på länsnivå kallas t.ex. för regional, trots att den delvis har direktkontakt med medborgarna och i den meningen är lokal. Därtill kommer att regionbegreppet i växande utsträckning börjat användas för områdesindelningar som omfattar flera län eller som är helt oberoende av länsindelningen.

Kulturgeografer urskiljer två huvudtyper av regioner, homogena och funktionella. Den homogena regionen är enhetlig med avseende på exempelvis klimat, bebyggelse, näringsliv, språk eller religion. I den mån det finns homogena regioner i Sverige har de inte i nämnvärd grad påverkat den administrativa indelningen. Den funktionella regionen, dvs. det begrepp som vanligtvis används inom samhällsplaneringen, avgränsas genom att regionen knyts till en bestämd uppgift eller företeelse och därmed avspeglar människors samspel och rörelser över en yta. Som exempel kan nämnas en centralort med omland.

Den regionindelning som är funktionell inom en samhällssektor kan vara olämplig inom en annan. De funktionella regionerna överlappar varandra. Det innebär att det inte är en lätt uppgift att fastställa den administrativa regionindelningen med beaktande av funktionella regioner.

Det finns en tydlig tendens inom såväl den offentliga sektorn som i näringslivet att organisera sin verksamhet i större regioner. Dagens administrativa regionindelning styrs av ekonomiska överväganden och den egna verksamhetens geografiska förankring. När region- och distriktsindelningar förändras följer man i allt mindre utsträckning länsgränser. Detta gäller inte minst vid planeringen av infrastrukturen. Redan nu saknas en överensstämmelse mellan den statliga förvaltningens regionala struktur inom olika samhällssektorer, vilket försvårar sektorsövergripande samarbete.

I bilaga 3 redovisas några indelningar. En mer fullständig bild av bl.a. olika statliga indelningar finns i regionutredningens "kartbok".

En eventuell förändring av den regionala strukturen kan inte göras fristående från uppgiftsfördelningen mellan de politiska nivåerna. Analysen av den offentliga verksamhetens regionala struktur måste ta sin utgångspunkt i den nuvarande rollfördelningen mellan nivåer och huvudmän. Den administrativa indelningen bör vara en följd av ansvars- och uppgiftsfördelning.

3.2 Den samordnade länsförvaltningen

I Västsverige finns fyra länsstyrelser - länsstyrelsen i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs resp. Skaraborgs län.

Den länsförvaltningsreform som genomfördes den 1 juli 1991 hade som främsta syfte att koncentrera länsstyrelsens insatser till verksamhet av betydelse för länets utveckling och framtid. 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.

Därmed markerades att länsstyrelsen skall verka som drivande kraft i den regionala utvecklingen och ta ett regionalt ansvar för den fysiska planeringen. Samhällssektorer av stor betydelse för regionens utveckling skulle - tillsammans med länsstyrelsernas tidigare verksamhet - samordnas i den nya länsstyrelsen.

Förtroendemannamedverkan bedömdes som viktig i den nya länsstyrelsen. Det viktigaste forat för inflytandet bedömdes vara länsstyrelsens styrelse, som skulle fungera som strategiskt organ med ansvar för planering och inriktning av länsstyrelsens verksamhet.

Reformen innebar ingen förändring av den regionala statsförvaltningens grundläggande uppgifter. Även den nya länsstyrelsen skall ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt främja länets utveckling och befolkningens bästa och vidare som allmän förvaltningsmyndighet svara för myndighetsutövning, tillsyn och rättstillämpning enligt ett flertal lagar.

I detta arbete skall länsstyrelsen - med beaktande av nationellt fastställda mål - göra regionala avvägningar och därvid tillvarata statens intressen. Också i länsnämndernas verksamhet skall regionala aspekter vägas in i besluten. Sammanfattningsvis är det för den statliga förvaltningen på regional nivå fråga om att verka utifrån ett enhetligt regionalt perspektiv och att svara för tillsyn och rättstillämpning.

Länsstyrelsens samlade arbetsuppgifter kan delas in i tolv verksamhetsområden, närmare bestämt elva expertområden och de allmänna förvaltningsuppgifterna.

Regionalekonomi och näringslivsutveckling

Verksamheten innebär i stor utsträckning att vara pådrivande kraft för utvecklingen av näringsliv och infrastruktur i länet. Ett viktigt medel är att bygga upp nätverk. En stor del av arbetet sker i projekt med många aktörer, där länsstyrelsen ofta spelar en samordnande roll.

Kommunikationer

Länsstyrelsen har fått ett ökat ansvar för kommunikationsfrågorna. En viktig uppgift är att driva för länet strategiska frågor inom kommunikationsområdet. Länsstyrelsen har övertagit ansvaret för planeringen av länstrafikanläggningar (LTA) från Vägverket.

Utbildning

Även på utbildningsområdet har länsstyrelserna fått ökade uppgifter. När skolan kommunaliserades och länsskolnämnderna avvecklades fördes planering och samordning vad avser gymnasial och postgymnasial utbildning samt arbetsmarknadsutbildning till länsstyrelsen.

Lantbruk

Den nya lantbruksenheten har övertagit de flesta av lantbruksnämndens uppgifter, även om en del uppgifter försvunnit genom jordbrukets avreglering. Lantbruksnämnden gick upp i länsstyrelsen den 1 juli 1991. Jordbrukets omställning och landsbygdsutveckling är viktiga uppgifter.

Fiske

Länsstyrelsernas fiskeenheter motsvarar de fiskenämnder som var självständiga före länsförvaltningsreformen. Ansvarsområdet omfattar yrkesfiske, fritidsfiske, fiskevård och vattenbruk. Dessutom bevakar man fiskefrågor i den fysiska planeringen.

Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor

Länsveterinärerna har uppgifter inom djurskydd, livsmedelskontroll och smittsamma djursjukdomar. Länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet när det gäller djurskydd och livsmedelskontroll samt administrativ huvudman för distriktsveterinärorganisationen.

Miljövård

Miljövårdsenheten är vanligen det största expertområdet inom en länsstyrelse. Miljöarbetet har fått en allt större betydelse. Verksamheten kan delas in i miljöskydd, miljöövervakning och naturvård. Grunderna finns i naturvårds- och miljöskyddslagen men området regleras även genom ett stort antal andra författningar. Allt viktigare arbetsområden blir miljöanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar.

Kulturmiljövård

Kulturmiljövårdens ansvarsområde har successivt breddats i riktning mot bevarandet av samlade kulturmiljöer från att traditionellt ha omfattat fornlämningar och särskilt värdefulla byggnadsverk. En viktig uppgift är att bevaka kulturmiljön i samhällsplaneringen. I det arbetet biträds länsstyrelserna av länsmuséerna.

Planväsendet

Länsstyrelsernas planenheter skall utifrån ett helhetsperspektiv ha det samordnande ansvaret för hushållning med naturresurser, användning av mark och vatten, bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning inom länet. Helhetssynen förutsätter en samverkan med många enheter inom länsstyrelsen. Efter införandet av plan- och bygglagen har uppgifterna förändrats i riktning mot rådgivning, samordning och tillsyn.

Social omvårdnad

Länsstyrelsens ansvar på det sociala området är en konsekvens av den socialtjänstorganisation som trädde i kraft år 1981. Genom länsförvaltningsreformen tillförsäkrades länsstyrelserna en länsexpert också på det sociala området. En huvuduppgift för den sociala enheten är att fungera som regional tillsynsmyndighet för kommunernas socialtjänst.

Civil beredskap och räddningstjänst

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet. Försvarsenheten bär huvudansvaret för totalförsvarsuppgifterna inom länsstyrelsen, medan övriga enheter har beredskapsansvar inom sitt sakområde. I händelse av krig är det länsstyrelsen som övertar det samlade samhällsansvaret.

Allmänna förvaltningsuppgifter

Utöver de expertområden som här redovisats finns inom länsstyrelsen en omfattande allmän sektor. Dit hör förvaltningsärenden av typen tillstånds- och registreringsärenden, besvärsprövning, tillsyn m.m. Vanligen hanteras hithörande frågor av de juridiska, allmänna eller administrativa enheterna.

3.3 Övrig regional statlig förvaltning

Även efter länsförvaltningsreformen finns en omfattande statlig förvaltning på regional nivå vid sidan av länsstyrelsen. De statliga regioner det då är fråga om avviker i växande utsträckning från länen. Av en kartläggning som Statskontoret genomförde våren 1991 framgår att drygt 40 statliga myndigheter/motsvarande har regionindelningar som avviker från länet i den meningen att de har färre eller fler regioner än 24. I flertalet fall omfattar regionerna flera län. Regiongränser följer inte alltid länsgränser.

För de statliga myndigheter och affärsverk som redovisas i regionutredningens kartbok och som har regioner större än län finns ett tydligt mönster vad avser den västsvenska regionen. Det finns en kärna som består av O, P och R-län. O-län ingår av naturliga skäl alltid i den västsvenska regionen och P-län i det närmaste alltid. R-län tillhör västregionen i de helt övervägande fallen.

Även Hallands län ingår till största delen i den västsvenska regionen. I vissa fall ingår Halland i sydregionen. I några fall är Halland delat. Värmlands län tillhör Västsverige i cirka hälften av fallen. Även indelningen hos de organisationer och företag som redovisas i regionutredningen knyter i stort an till det nämnda mönstret.

Vid sidan av de samhällssektorer som har sin regionala funktion inom länsstyrelsen förlorar länet i betydelse. Det gäller inte minst på områden där staten har eller har haft det avgörande inflytandet. I decentraliseringens kölvatten minskar behovet av resurser på central och regional nivå. Vad som blir kvar fördelas på ett mindre antal enheter. Det gäller bl.a. inom utbildning, socialförsäkringsadministration, kommunikationer, skogsvård och lantbruk.

På områden där staten i växande utsträckning överlåter ansvaret på landsting och kommuner minskar behovet av en statlig mellannivå som överensstämmer med länet. Skolverket och socialstyrelsen är exempel på myndigheter med ett antal större regionala enheter inom den centrala myndigheten.

Länet och den samordnade länsförvaltningen har störst betydelse på områden där samordningsbehoven är stora och ansvaret är delat mellan stat, landsting och kommun, t.ex. samhällsplanering, näringslivsutveckling och miljövård.

Kvar med länen som bas är bl.a. skattemyndigheterna, skogsvårdsstyrelserna, Arbetsmarknadsverket, AMU-gruppen, polisen och försäkringskassorna. Förändringar av den regionala organisationen kan dock komma att ske på flera händer.

Länsarbetsnämnderna har traditionellt en nära knytning till länsstyrelserna. Detta är huvudorsaken till att AMS regionala indelning följer länen. Länsarbetsnämnden samverkar med länsstyrelsen när det gäller bl.a. inriktning av de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Regeringen föreslår i årets budgetproposition att AMU-styrelsen får rätt att besluta om antalet myndigheter inom AMU-gruppen. I Skåne har en myndighet bildats under namnet AMU-Skåne.

I varje län finns en skogsvårdsstyrelse. På ett par ställen i landet har ett par län slagits ihop under en skogsvårdsstyrelse. För närvarande gör en parlamentarisk kommitté en utvärdering och översyn av skogspolitiken. Kommittén skall bl.a. pröva frågan om större geografiska ansvarsområden för skogsvårdsstyrelserna, varvid dock förslagen enligt direktiven inte får leda till att länsstyrelsernas verksamhet försvåras.

Den 1 januari 1991 ersattes de tidigare länsskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna med en skattemyndighet i varje län. På orter där det funnits en lokal skattemyndighet finns nu i stället ett lokalt skattekontor.

Försäkringskassorna är knutna till landstingsområdena. I O-län finns två kassor, en för Göteborgs kommun och en för Bohuslandstingets område. En proposition har lagts till riksdagen om att en försäkringskassa kan omfatta mer än en landstingskommun. Det kan leda till ett samgående mellan försäkringskassor.

Den 1 juli 1992 genomförs en ny organisation inom polisen. Den högste regionala polischefen blir samtidigt chef för den största polismyndigheten i länet och är inte längre tjänsteman inom länsstyrelsen. Länsstyrelsen är dock fortfarande högsta polisorgan.

3.4 Landstingen

Landstingen och länsindelningen

Landstingen är en del av den kommunala självstyrelsen. De styrs av sina direktvalda politiska församlingar och har egen beskattningsrätt. Den nya kommunallagen ger landsting och kommuner en större frihet när det gäller att arrangera den politiska organisationen. Obligatoriska politiska organ är landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse.

I Hallands, Älvsborgs och Skaraborg län överensstämmer landstingen med länen. I Göteborgs och Bohus län finns två landstingskommuner, Bohuslandstinget och Göteborgs kommun.

I Göteborgsregionen är landstingsindelningen än mer komplicerad än länsindelningen. Genom att det finns två landsting i O-län består Göteborgsregionen av ett landsting (Göteborg) och delar av tre andra. Läns- och landstingsgränserna framgår av karta 1.

Landstingens uppgifter

Landstingens huvuduppgift är hälso- och sjukvården. Genom en successiv decentralisering av uppgifter från staten fick landstingen efter hand ett sammanhållet ansvar för hälso- och sjukvården. Fr.o.m. år 1992 har kommunerna tagit över ansvaret för vården av äldre och handikappade. Bl.a. har de lokala sjukhemmen överförts till kommunerna. I kapitel 4 redovisas hälso- och sjukvården som ett bland flera samhällsområden med regional betydelse. Landstingen har också andra åtaganden inom vårdområdet såsom tandvård, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda samt viss social verksamhet.

Landstingen har också uppgifter utanför vårdsektorn. Det gäller kollektivtrafik, kultur, småföretagsutveckling, turism och rekreation och allmänna utvecklingsfrågor. Härtill kommer ansvaret för delar av gymnasieskolan och högskolan. I vissa fall delas ansvaret med kommunerna.

Breddningen av landstingens uppgifter inleddes under 1970-talet. Landstingen blev då ansvariga för gymnasieskolans vårdlinjer och de utbildningar som i dag benämns naturbrukslinjer (jordbruks- skogsbruks- och trädgårdslinjer. Landstingen är också huvudmän för ett antal folkhögskolor. I slutet av 1970-talet blev landstingen ansvariga för delar av högskolan, då samtliga medellånga vårdutbildningar inlemmades i högskolan. Regeringen har under år 1992 tillsatt en utredning om vårdhögskolornas huvudmannaskap.

Regionaliseringen av kulturpolitiken som inleddes under 1970-talet ledde till att landstingen fick ansvar för länsteater, länsmusik och

länsmuséer. Därefter tillkom ansvaret för Regionmusiken och Rikskonserter. Ansvaret för regionmusiken utövas i OPR-län genom en gemensam stiftelse, Musik i Väst. Vidare lämnas bidrag till folkbildning, musik och bildkonst m.m.

Landstingen och staten är gemensamt huvudmän för utvecklingsfonderna och finansierar gemensamt den löpande verksamheten. I O-län är även Göteborgs kommun huvudman. Staten står för medel för lån m.m. till företagen. Utvecklingsfondernas uppgift är att främja utvecklingen av små och medelstora företag.

Landstingen är också engagerade i regionala turistorgan för marknadsföring av länen. Oftast utövas huvudmannaskapet tillsammans med kommunerna. I O-län utanför Göteborg är landstinget ensamt huvudman för turistorganisationen. Göteborgs kommun har sitt eget organ. Dalsland har ett eget turistråd och för Västergötland finns en gemensam organisation.

Vidare engagerar sig landstingen i varierande grad i olika utvecklingsfrågor i länen. Det kan gälla näringslivsutveckling, kommunikationer och miljö. Ofta ingår landstingen som part i ett gemensamt engagemang med andra aktörer inom länen.

I början av 1980-talet fick landstingen och kommunerna ansvar för kollektivtrafiken inom länen. För Göteborgsregionen har länstrafikbolagen i NOP-län samt Göteborgsregionens kommunalförbund bildat ett särskilt bolag, Göteborgsregionens Lokaltrafik AB, GL AB. Tillsammans med utbildning och kultur är landstingens anslag till kollektivtrafiken den kostnadsmässigt största posten bland de verksamheter som ligger utanför hälso- och sjukvården.

På miljöområdet har landstingen ett engagemang bl.a. som en naturlig del av hälsoansvaret. Uppgifterna på det miljömedicinska området utökades som en följd av att länsläkarorganisationen avskaffades. Vissa landsting agerar också i vissa allmänna miljöfrågor som har betydelse i länen. På naturvårdens område finns en för landstingen i NOP-län samt Göteborgs kommun gemensam stiftelse för att vårda värdefulla naturområden.

Den senaste från staten decentraliserade uppgiften är ansvaret för sjukresor, som fr.o.m. år 1992 har övergått från försäkringskassorna till landstingen.

I mitten av 1970-talet återuppstod landstingens gamla roll som valkorporation i ny skepnad. Landstingen fick till uppgift att utse ledamöterna i länsstyrelsens styrelse - förutom landshövdingen. I O-län har Göteborgs kommun och landstinget gemensamt denna uppgift.

3.5 Kommunerna och den regionala nivån

Kommunerna förekommer i flera sammanhang även på den regionala nivån. Det sker i form av samverkan, i en eller annan form. Samverkan sker både kommuner emellan och mellan kommunerna och landstinget. Samverkan kan ske med länet som bas, för en del av ett län eller för områden som omfattar olika län. I Västsverige finns också exempel där kommuner samverkar över hela den västsvenska regionen.

Kommunerna söker samverkan från fall till fall i ett flexibelt system. Samverkansgrupper och samarbetsområden är oftast funktionellt avgränsade. Länsgränser har ingen betydelse för samarbetet. Å andra sidan finns också mer formbunden samverkan, där verksamheten regleras i särskild lagstiftning. Ett exempel är huvudmannaskapet för kollektivtrafiken, som delas med landstingen, och där huvudmannaskapet utövas med länet som bas.

Utöver kollektivtrafiken ingår kommunerna i flera andra konstellationer med hela länet som område. Kommunerna är tillsammans med landstingen huvudmän för flera regionala turistråd. Kommunerna är också huvudmän för kulturinstitutioner som länsmuséer och länsteatrar, tillsammans med landstingen. Kommunernas samverkan i kommunförbunden hör också till denna bild.

Länet är dock långt ifrån den viktigaste basen för kommunal samverkan. Det mest omfattande samarbetet sker i "närregioner", dvs. områden där kommuner hör samman i mer eller mindre homogena bostads- och arbetsmarknadsregioner. Samarbete sker på flera områden - gymnasieskolan, teknisk försörjning, näringslivs- och utvecklingsfrågor m.m.

3.6 Samverkan över länsgräns

3.6.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna i Västsverige samverkar på ett stort antal områden. Det geografiska området för samarbetet varierar, liksom formerna. Avgörande för avgränsning och uppläggning är uppgiftens karaktär.

Ett "paraply" för samarbetet är det s.k. västsvenska samrådet, som avser NORPS-länen. Där deltar landshövdingarna och företrädare för landstingen inkl. Göteborg och kommunförbunden. Gruppen har informell status och träffas någon gång årligen. Landshövdingarna är sammanhållande.

Länsstyrelserna har beslutat att öka sitt samarbete. Vid det västsvenska samrådet i september 1991 beslöts att bereda frågan om en vidgad samverkan mellan de fem berörda länsstyrelserna. Man har beslutat att gå vidare och kommunikationer, utbildning/FoU, miljö, kultur, regional utveckling, internationalisering och effektiv förvaltning har angetts som områden lämpliga för fördjupat samarbete. En "västvision" skall utarbetas som grund för samarbetet. Verksamheten skall ledas av en samverkansgrupp bestående av de fem landshövdingarna. Ett projekt med hög aktualitet är utarbetandet av en västsvensk transportförsörjningsstrategi.

För samordning av frågor som rör Göteborgsregionen finns den s.k. lilla Göteborgsdelegationen. Där ingår länsråden, länsarkitekterna, planeringsdirektörerna och miljövårdsdirektörerna i NOP-län. Ett samarbete sker med GöteborgsRegionen.

Beträffande samverkan på länsledningsnivå bör också nämnas det s.k. Vänerrådet. Där ingår landshövdingarna i de tre Vänerlänen PRS.

På det regionalpolitiska området förekommer samverkan bl.a. i olika infrastrukturprojekt. Länsstyrelserna ingår i projektgrupper för Västkustbanan (NO-län), Götalandsbanan (OPFED-län), Norge/-Vänerlänken (PS-län), Nordlänken (Göteborg-Oslo, OP-län) och väg/järnväg Göteborg-Oslo (O-län samt Norge). I samtliga projekt ingår kommunerna och i vissa fall även andra intressenter. Ett viktigt arbetsfält är den ovan nämnda västsvenska transportförsörjningsstrategin.

Länsstyrelserna medverkar i stiftelsen BioVäst, med syftet att stärka den biotekniska kompetensen i Västsverige. Vidare medverkar länsstyrelserna i Westnet-projektet, där syftet är att skapa ett informationscentrum för mindre/medelstora företag baserat på EG-databaser.

På miljöområdet finns en betydande samverkan. Länsstyrelserna i N- och O-län samarbetar i hög grad om Västerhavets miljöfrågor. Där finns "Åtgärdsgrupp Väst" med bl.a. samordning av recipientkontroll, en informationscentral och en kontaktgrupp med ett flertal intressenter i Västerhavets miljö. Till bilden hör också stiftelsen Västerhavet. Detta samarbete har till stor del byggts upp under senare år. Även P-län medverkar i viss utsträckning. Vad gäller havsmiljöfrågorna finns också samverkan med länen kring Öresund och södra Östersjön.

Länsstyrelserna samverkar vidare i flera vattenvårdsförbund, bl.a. tillsammans med kommunerna. När det gäller vattenmiljön i Vänern finns ett samarbete mellan PRS-län. Beträffande luftföroreningar finns en samverkan mellan NOP-län.

Ett betydande samarbete mellan länsstyrelserna finns på civilförsvars- och beredskapsområdet. Det gäller bl.a. utbildnings- och övnings-

planering inom räddningstjänsten, kommunal beredskap och samråd inom räddningstjänsten. Förutom NORP-län deltar i som regel S-län, och även i viss mån F- och T-län. Samarbete om räddningstjänsten på Vänern finns mellan länen runt Vänern.

Länsstyrelserna samverkar vidare på andra områden. En samrådsgrupp för bilregistret finns mellan NORPST-län. Samarbete förekommer också beträffande allmänna ombud i körkortsfrågor och om yrkesmässig trafik. Här samverkar man i en stor region - NORPLM-län. Samverkan förekommer vidare inom lantbruk och fiske, social verksamhet, veterinärmedicin och rättsfrågor. Samarbetet avser på flera områden hela Västsverige. Ibland ingår även S-län och i vissa fall även F-län.

Utöver samverkan i löpande konkreta frågor finns som regel ett allmänt samråd och erfarenhetsutbyte länsstyrelserna emellan i Västsverige - och inte sällan även S-län - inom flertalet av länsstyrelsernas verksamheter.

3.6.2 Landstingen

Sjukvården är ett område där människor har höga krav på tillgänglighet och kvalitet. Administrativa gränser som inte stämmer med naturliga regioner blir särskilt påtagliga när det handlar om att tillhandahålla viktig service för medborgarna. Att så långt möjligt eliminera huvudmannagränsernas inverkan på möjligheterna att få vård har därför länge varit en huvudinriktning för landstingen.

Den gränslösa sjukvården i Västsverige är det hittills största steget i detta samarbete. Men samverkan av detta slag har äldre ursprung. I Göteborgsregionen infördes fritt val av sjukvård för patienterna i olika steg under 1970- och 1980-talen. Flera landsting samverkar även med till Västsverige angränsande huvudmän. Planeringsnämnden bildades av de fem västsvenska sjukvårdshuvudmännen år 1969. Där hanteras en lång rad gemensamma sjukvårdsfrågor. Vidare är Västsverige, med undantag för den södra delen av Hallands län, ett regionsjukvårdområde. Hälso- och sjukvården i det västsvenska perspektivet behandlas närmare i kapitel 4.

Även utanför sjukvården finns en samverkan. Landstinget Skaraborg och Landstinget i Älvsborg är tillsammans med kommunförbunden huvudmän för Västergötlands Turistråd. Landstingen i Västsverige är tillsammans med Göteborg engagerade i stiftelsen BioVäst. Landstingen i NOP-län ingår i huvudmannakretsen för den s.k. Västkuststiftelsen, vars uppgift är att köpa in och förvalta värdefulla naturområden i västra Sverige.

Landstinget Halland ingår även i samarbetskonstellationer med de sydliga länen. Ett exempel är SYDSAM, en samarbetskommitté för utvecklingsfrågor i HGKLMN-län, där landstingen, kommunförbunden och Malmö kommun ingår.

Bohuslandstinget och Göteborgs kommun samverkar i flera aktiviteter som gäller näringsliv, kommunikationer och miljö. De båda är vidare gemensamt huvudmän för utvecklingsfonden i O-län, tillsammans med staten.

Inom kollektivtrafiken har vad avser Göteborgsregionen de berörda länshuvudmännen samt Göteborgsregionens kommunalförbund bildat GL AB. Kollektivtrafiken behandlas närmare i kapitel 4.

På utbildningssidan samverkar landstingen i OPRS-län genom information och erfarenhetsutbyte i olika grupperingar. Det kan gälla t.ex. linjenämndsfrågor och SYO-konsulentverksamhet. Bohuslandstinget och Göteborgs kommun driver gemensamt en vårdhögskola via ett kommunalförbund. Landstinget Halland ingår i samverkan om utbildning både med de västsvenska landstingen och landstingen i söder.

På kulturområdet finns bl.a. stiftelsen Musik i Väst, ett samarbete med landstingen i POR-län som kom till när staten överförde huvudmannaskapet för regionmusiken till landstingen. I allmänna kulturfrågor sker en regelbunden samverkan mellan POR-landsting. Vidare förekommer samverkan i projekt.

Landstinget Halland, Bohuslandstinget och Göteborgs kommun har bildat stiftelsen västsvensk konservatorsateljé, med uppgift att vårda kulturarvet. Man restaurerar gamla föremål i papper, trä och textil.

3.6.3 Kommunerna

Det mest omfattande samarbetet över länsgräns kommunerna emellan sker i Göteborgsregionen. Göteborgsregionens kommunalförbund bildades år 1974. Genom utredningar, förhandlingar och på andra sätt är förbundet ett forum för överläggningar i gemensamma angelägenheter. Samverkan sker inom regionplanering, näringsliv/marknadsföring, kommunikationer, teknisk försörjning, utbildning, natur- och miljövård och bostadsförsörjning.

För vissa verksamheter har kommunerna bildat regionala bolag. Exempel är GRAAB (Göteborgsregionens Avfalls AB), GRAAB Kemi AB (miljöfarligt avfall), och GRYAAB (Göteborgsregionens Ryaverks AB, avloppssystem/reningsverk). Kommunerna driver också vissa andra samverkansorgan, bl.a. på turistområdet. För gymnasieskolan

finns en gemensam intagningsnämnd. För närvarande diskuteras att inrätta en regional utbildningsnämnd.

Här bör även nämnas att kommunerna genom en via Göteborgs-Regionens utsedd förhandlingsgrupp var motpart till regeringens förhandlingsman i förhandlingarna om trafiken och miljön i Göteborgsregionen.

I Göteborgsregionen finns även Göteborgs Förorters Förbund. Förbundet har elva medlemskommuner i tre län. Det utreder frågor av gemensamt intresse för kommunerna, samordnar kurser och konferenser samt administrerar samköp, AV-central och mediaverkstad.

Även inom Fyrstadsområdet finns en fast formerad samverkan mellan kommunerna på vissa områden. Gemensamma bolag finns för Trollhättan-Vänersborgs flygplats och avfallshantering. För samarbetet kommunerna emellan finns en kommitté, Fyrstadskommittén.

Genom en samverkan mellan i det närmaste alla kommuner i Västsverige inrättas nu ett västsvenskt EG-kontor med representation i Bryssel. Kontoret skall bevaka utvecklingen inom EG på för Västsverige intressanta områden, marknadsföra regionen och medverka i kontaktskapande arbete. En särskild styrelse finns för verksamheten. Samarbetet regleras i ett avtal mellan kommunerna.

Kommunerna deltar via kommunförbunden i samverkan över länsgränserna på flera områden. Kommunförbunden i PR-län ingår som huvudmän för Västergötlands Turistråd. Kommunförbunden i OP-län och landstingen samverkar om ett centrum för hemtjänstutveckling. Samverkan OP-län och landstingen finns också kommunerna emellan och med landstingen beträffande forskning och utveckling kring kommunal organisation och ekonomi. Här deltar även Göteborgs universitet och från år 1992 även R-län. Beträffande socialtjänstens hem för vård och boende finns samarbete beträffande vårdresursplanering mellan NORP-län. Kommunförbunden i NOP-län samverkar om kurser och konferenser.

Kommunförbunden i NORP-län samt även S-län håller presidiekonferenser kring gemensamma frågor. Kommunförbunden i NORPS-län ingår också i det s.k. västsvenska samrådet.

I Halland har Kommunförbundets samverkan sin tyngdpunkt på O- och P-län. Samarbetet är något mindre omfattande med R-län och begränsat vad avser Skånelänen. Kommunerna i söder, främst Laholm, har dock ett större samarbete med Skåne. Även kommunerna är betydande aktörer på det regionala planet.

Kommunerna medverkar i en rad projekt rörande utvecklimg av näringsliv, kommunikationer m.m. i regionerna. Som regel ingår en rad intressenter i projekten, där kretsen anpassas till vilken uppgift det gäller. Det kan förutom kommuner vara länsstyrelse, utvecklingsfond,

landsting, näringslivsföreträdare m.fl. Vissa projekt leds av kommunerna, andra av andra intressenter.

En rad projekt avser utbyggnad av kommunikationssystemet, främst järnvägar. Det gäller Norge/Vänernlänken (PS-län), Västkustbanan (NO-län), Götalandsbanan (OPFED-län) och väg/järnväg Göteborg-Oslo (O-län och Norge). I samtliga projekt ingår även länsstyrelserna, i vissa även landsting.

Kommunerna deltar även i näringslivsprojekt. Ett exempel är Westnet, ett datorbaserat system för affärsrådgivning i samverkan mellan kommuner, länsstyrelser och utvecklingsfonder i NORP-län, handelskammaren m.fl. För kommunerna är ett viktigt syfte att få tillgång till databasen i samband med offentlig upphandling.

Ett annat exempel, som har intresse även från turismsynpunkt, är Laxfond Vänern, ett projekt som drivs av länsstyrelserna och kommunerna runt Vänern.

Exempel på mer driftsinriktad samverkan är avtal om räddningstjänst och brandsläckning. Sådan samverkan är vanlig mellan kommuner som är grannar, även om de ligger i olika län. Samtliga kommuner i Älvsborgs län och Göteborgs och Bohus län ingår med ett undantag i den regionala larmcentralen (SOS Alarmering AB). Samarbete över länsgräns om gymnasieskolan finns också på flera håll, oavsett länsgräns. Ett antal kommuner ingår också i vattenvårdsförbund tillsammans med bl.a. kommuner i andra län. Kommuner i P-län samverkar med Göteborgs kommun och länsstyrelserna i NOP-län om luftvård.

3.7 Sammanfattande överväganden

Generellt sett har länen som administrativa områden fortfarande betydelse för den offentliga sektorns regionala organisation. Det gäller både den statliga sidan och landstingen. Länen är vidare indelningsgrund för ett flertal organisationer av olika slag.

Samtidigt finns på den statliga sidan en tydlig utveckling i riktning mot större regioner. Utgångspunkterna för denna utveckling kan man söka i marknad, kundunderlag, kostnader och rationalitet. Olika myndigheter formar sin indelning med utgångspunkt från vad som är rationellt för den egna verksamheten. Det innebär bl.a. att floran av indelningar på det statliga området blir allt större.

Det innebär vidare att det geografiska samverkansperspektiv som framför allt tidigare varit framträdande när det gäller statens närvaro på det regionala planet har fått träda i bakgrunden - även om reformen med samordnad länsförvaltning verkar i annan riktning. Det är

uppenbart att en samordning av statlig verksamhet med länet som bas försvåras om allt fler myndigheter väljer andra indelningar.

Den rörelse bort från länen som pågår, där varje myndighet utformar sin indelning utifrån vad som är effektivt för just den verksamheten, innebär att förutsättningarna för staten att bedriva en sektorsövergripande politik avseende ett givet geografiskt område minskar. Den samordnade länsförvaltningen kan med detta perspektiv ses som ett "uppehållande försvar". Skulle man från statsmakterna vilja återföra statliga myndigheter till samma geografiska fålla, vilket en del hävdar behövs, blir resultatet troligen att effektiviteten minskar i den statliga förvaltningen. Sådana försök är troligen dömda att misslyckas.

Av intresse i sammanhanget är också att länsstyrelsen, trots sektoriseringen, alltid haft ett omfattande kompetensområde. Till skillnad från övriga statliga länsorgan har länsstyrelsen - vid sidan om sina bestämda förvaltningsuppgifter - vidsträckta allmänna befogenheter. Uppgifterna att ge akt på länets tillstånd och behov och att främja länets utveckling och befolkningens bästa lämnar stort utrymme för initiativ av olika slag. I det avseendet har länsstyrelsen betydande likheter med landsting och kommuner.

Länen som indelningsgrund har aldrig haft någon betydelse inom näringslivet. De stora företagen, intresseorganisationer m.fl. har som regel regionala indelningar. Regionerna är större än länen. Vissa organisationer kan ha länen som bas, andra verkar över större regioner.

Den kommunala självstyrelsen finns företrädd på den regionala nivån i första hand genom landstingen. Landstingen har på det hela taget länen som indelningsgrund, men inte alltid.

Även kommunerna är aktörer på den regionala nivån. Kommunerna är tillsammans med landstingen huvudmän för bl.a. kollektivtrafiken, de regionala turistråden och vissa kulturinstitutioner. Kommunerna har vidare bildat kommunalförbund som agerar inom olika områden. Landstingens samverkan är ojämförligt störst inom huvudverksamheten hälso- och sjukvården. Denna samverkan har byggts ut successivt med den gränslösa sjukvården i Västsverige som det senaste steget.

På områdena utanför hälso- och sjukvården är länsanknytningen av verksamheten tydligare. Även här finns dock exempel på samarbete över en större västsvensk region. Halland är påtagligt "delat", med samverkan både i Västsverige och söderut.

Den regionala nivån har för kommunerna ingen enhetlig utformning. Där finns allt från avtal mellan två kommuner om brandsläckning till en samverkan över hela Västsverige om ett EG-kontor. Området för samarbetet varierar alltefter karaktären på verksamheten.

En knytning till länet finns i stort sett enbart för verksamheter där samverkan sker med landstinget. Exempel är huvudmannaskapet för kollektivtrafiken och vissa kulturinstitutioner och turistråd. Typiskt för sådana verksamheter som kommunerna själva ansvarar för är att de regionala organ som eventuellt behövs kan formas utifrån verksamhetens krav och utan påverkan av länsgränserna. Samarbetet inom Göteborgsregionen är det bästa exemplet på detta. Huvudinriktningen för samarbetet kommunerna emellan har traditionellt varit att skapa större underlag och en rationellare och billigare hantering av olika serviceverksamheter. Vid sidan av sådant samarbete har kommunerna också skapat olika samverkansorgan för regionala planerings- och utvecklingsfrågor inom vissa områden.

I Västsverige har engagemanget från kommunerna och landstingen i de regionala utvecklingsfrågorna ökat påtagligt under senare år. I Göteborgsregionen har främst Göteborgs kommun under lång tid haft en aktiv roll i första hand i Göteborgsregionens utvecklingsfrågor, på senare tid också med ett vidare geografiskt perspektiv. Men även ett flertal andra kommuner i Västsverige är engagerade i större regionala utvecklingsprojekt. Landstingen engagerar sig i varierande grad i de regionala utvecklingsfrågorna. Detta engagemang sker nu över allt bredare geografiska områden. I vissa fall driver man frågor med hela Västsverige som bas. Kommunernas samverkan om EG-kontoret är det bästa exemplet.

Sammantaget kan man se en tendens till en *regional politisk nivå,* där både kommun- och landstingspolitiker agerar gemensamt med den utgångspunkten att de företräder det kommunala självstyret och med mandatet från väljarna att agera i viktiga utvecklingsfrågor.

4 Verksamheter och länsindelning i Västsverige

Kapitlet i sammandrag

- Inom sex samhällsområden - hälso- och sjukvård, trafik, utbildning/forskning, kultur, regional- och näringspolitik och miljö - beskrivs verksamheten och kopplingar till den regionala nivån och länsindelningen.

- Den gränslösa sjukvården innebär att patienterna kan välja sjukvård fritt i hela regionen. Fortfarande finns dock ett behov av reformering av sjukvårdens organisation. I spåren av de fria patientströmmarna måste man hitta nya former för att hantera frågorna kring sjukhusens lokalisering och dimensionering.

- Vägverket och Banverket liksom de statliga affärsverken på trafikområdet har skapat västsvenska regioner. Planering av viktigare vägar och järnvägar måste ske över större områden än län. I Göteborgsregionen är länsindelningen orationell för trafikplanering.

- Pendlingsregionerna har på många håll blivit större. Organisationen för kollektivtrafiken är i dag sämre anpassad till de naturliga resmönstren än tidigare. Den nuvarande lagstiftningen på trafikområdet innebär en stark koppling mellan huvudmannaskapet och länen. Detta försvårar en ändamålsenlig utformning av trafiken framför allt till och från Göteborgsregionen.

- Länen är inte heller relevanta enheter för att från regionalpolitiska utgångspunkter driva utvecklings- och planeringsfrågor för den högre utbildningen och forskningen. Dessa områden måste ses i ett större regionalt perspektiv.

- Inom kulturen har länsanknytningen hittills varit tydlig när det gäller utbyggnaden av kulturinstitutionerna, men öppningar finns mot ett västsvenskt perspektiv. Kulturinstitutioner av

västsvensk betydelse finns framför allt i Göteborgsregionen, men även i övrigt finns verksamheter och miljöer med västsvensk dimension.

- Miljön är ett område där man rimligen måste agera i ett västsvenskt perspektiv, åtminstone när det gäller analys av problem och insatsbehov och stategier för miljöpolitiskt arbete. Inom andra delar av miljöarbetet kan behovet av närhet till problemen och lokalkännedom ha större betydelse.

4.1 Inledning

I det följande behandlar jag sex samhällsområden som kan ha särskilt stort intresse för den regionala nivåns roll och ansvar - hälso- och sjukvård, trafik, utbildning/forskning, kultur, regionalpolitik med närings- och sysselsättningsfrågor samt miljö. Dessa samhällsområden behandlas även i regionutredningen.

Syftet är bl.a. att från verksamheternas utgångspunkt belysa frågan om för- och nackdelar med nuvarande länsindelning. En viktig del är att belysa i vad mån länsgränserna påverkar möjligheterna att tillhandahålla service för medborgarna och hur planerings- och utvecklingsfrågor i den västsvenska regionen hanteras.

Inledningsvis redovisas mycket koncentrerat dagsläge och utvecklingstendenser i generella termer för resp. område. Detta material har i huvudsak hämtats från regionutredningens analyser. Därefter behandlas verksamheterna i ett västsvenskt perspektiv, med bl.a. en redovisning av den samverkan som förekommer över länsgräns inom olika verksamheter. Dessa uppgifter har tagits fram i samråd med främst länsstyrelserna, kommunförbunden, landstingen och Göteborgs-Regionen. Avslutningsvis redovisas vissa överväganden angående förhållandet mellan de olika verksamheterna och länsindelningen.

4.2 Hälso- och sjukvården

4.2.1 Allmän utveckling

Stat, landsting och kommun

Sjukvården i Sverige bedrivs i huvudsak inom den gemensamma sektorn och baseras på offentligt ansvar, solidarisk finansiering, närhet, tillgänglighet och valfrihet. I hälso- och sjukvårdslagen anges de grundläggande målen och där regleras ansvaret för verksamheten. Landstingen svarar för hälso- och sjukvården med hänsyn till behoven i resp. län.

Hälso- och sjukvården har under lång tid successivt decentraliserats. Verksamheter och beslutsbefogenheter har stegvis förts över från framför allt stat till landsting, men också från landsting till kommun.

Staten utövar via socialstyrelsen tillsyn över hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen skall följa utvecklingen och utvärdera verksamheten samt vaka över kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter. Socialstyrelsen har en regional organisation med fem enheter placerade i Umeå, Stockholm, Örebro, Göteborg och Malmö.

Den 1 januari 1992 tog kommunerna över ansvaret för vården av äldre och handikappade. Kommunerna har skyldighet att inrätta särskilda boendeformer (servicehus, ålderdomshem, gruppboende m.m.), och de lokala sjukhemmen samt sjukhemsavdelningarna vid långvårdssjukhusen har överförts till kommunerna. Kommunerna har därmed fått ett vidgat och samlat ansvar för äldrevården och äldreomsorgen.

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk utredning för att dels bedöma hälso- och sjukvårdens resursbehov fram till år 2000, dels överväga hur hälso- och sjukvården i framtiden skall organiseras och finansieras.

Tre nivåer i sjukvården

Hälso- och sjukvården organiseras i tre nivåer - primärvård, länssjukvård och regionsjukvård.

Primärvården handskas med lindrigare sjukdomar/skador samt förebyggande insatser med inriktning på en förbättrad folkhälsa. Vårdcentraler, barna- och mödravård och distriktssköterskemottagningar m.m. hör dit. Sjukhemmen har i och med Ädelreformen gått över till kommunalt huvudmannaskap. Det gäller också delar av hemsjukvården.

För åkommor som kräver sjukhusbehandling och/eller inläggning på vårdavdelning finns **länssjukvården** med läns- eller länsdelssjukhus. Antalet specialiteter skiljer dessa sjukhusnivåer åt. För att räknas som länsdelssjukhus skall finnas specialiteterna medicinsk och kirurgisk vård samt röntgen och anestesi. Länssjukhuset har 10 - 20 specialiteter. Till länssjukvården hör också den psykiatriska vården.

Mera ovanliga och komplicerade sjukdomar behandlas inom **regionsjukvården.** Inom detta område samarbetar landstingen i sex sjukvårdsregioner med var och en ett, eller i några fall två, regionsjukhus. Varje regionsjukhus har ett upptagningsområde på i snitt knappt 1 miljon invånare. Vid dessa sjukhus bedrivs förutom vård också forskning och läkarutbildning.

Riksspecialiteter, dvs. nivån ovanför regionsjukvården, utgör en ringa del av den totala sjukvården - ca 1 %.

Stora förändringar inom sjukvården

Sjukvårdens volym har de senaste decennierna vuxit varje år - snabbare under 1960- och 1970-talet, långsammare under 1980-talet. Fram till början av 1980-talet klarades finansieringen genom ökad landstingsskatt. Under 1980-talet kunde till en början tillväxten mötas genom ökat skatteunderlag. Under senare år har man fått ta i anspråk fonder, öka upplåningen m.m.

Orsakerna till sjukvårdens volymtillväxt är flera. Andelen äldre i befolkningen har ökat. Bättre diagnos- och behandlingsmetoder medför att fler och fler sjukdomar kan diagnosticeras och behandlas. Den medicinska teknologin utvecklas och nya landvinningar kan omsättas i klinisk behandling. Förbättrade arbetsvillkor för vårdpersonalen får kostnadsmässigt stort genomslag i en personalintensiv verksamhet som hälso- och sjukvården.

Den utveckling som sjukvården befinner sig i kan inte mötas med högre skatteuttag och ökande resursinsatser. Man måste i stället genomföra förändringar som ger större avkastning på redan insatta resurser. I landstingen pågår sedan flera år ett förnyelsearbete avseende decentralisering och målstyrning, personal- och ledarutveckling. Nya modeller för resursfördelning utvecklas och prestationsersättning i stället för anslag prövas. Element av marknadsstyrning byggs in i systemet. Att skilja på politikernas roller som konsument- resp. producentföreträdare är ett utmärkande drag i utvecklingsarbetet. Valfrihet införs för patienterna, de geografiska gränserna får mindre eller ingen betydelse.

När indelningen i upptagningsområden slopas och patienternas fria val blir styrande förlorar vårdnivåerna och den geografiska indel-

ningen delvis sin roll. Vården blir mer länsöverskridande och på sina håll övervägs fastare former för samarbetet över länsgränserna.

4.2.2 Sjukvården i Västsverige

I Västsverige finns fem landsting - Landstinget Halland, Bohuslandstinget, Landstinget i Älvsborg, Landstinget Skaraborg samt Göteborgs kommun, som också är landstingskommun. Landstingens verksamhetsområden är knutna till länen. I O-län finns dock två huvudmän, Bohuslandstinget och Göteborgs kommun.

I Göteborgsregionen hanteras sjukvården av fyra olika landsting. Genom att det finns två landsting i O-länsdelen av regionen är organisationen än mer splittrad inom sjukvårdsområdet än på den statliga sidan. Bohuslandstinget omfattar O-län norr om Göteborgs kommun, men även tre kommuner söder om Göteborg. Den nuvarande indelningen framgår av karta 1.

Huvudmännen har successivt byggt upp en samverkan kring sjukvården. Ett viktigt syfte har varit och är att ge invånarna så bra närhet och tillgänglighet som möjligt till vården, oavsett huvudmannagränser. Mest påtagligt har detta varit i Göteborgsregionen, med dess komplicerade administrativa struktur.

Göteborgs kommun och Göteborgs och Bohus läns landsting (nuvarande Bohuslandstinget) träffade år 1972 ett huvudavtal angående samverkan. I avtalet förband sig parterna att "samverka i planering och handhavande av angelägenheter avseende hälso- och sjukvård samt annan verksamhet som landstingskommun handhar". Huvudavtalet följdes av en lång rad samordningsavtal inom olika delar av hälso- och sjukvården. Resultatet blev att invånarna kunde välja vård fritt i hela samverkansområdet.

En rad andra bilaterala samverkansavtal fanns också. T.ex. träffade Göteborgs kommun och Älvsborgslandstinget avtal om barn- och kvinnosjukvård och förlossningsvård i Göteborg för invånare i Ale resp. Lerums kommuner. Kungälvs sjukhus samägdes länge av Bohuslandstinget och Landstinget i Älvsborg. Avtal fanns mellan N- och O-landsting om utnyttjande av Mölndals sjukhus.

Samverkan över länsgräns etablerades också på andra håll än i Göteborgsregionen. Hallands län samverkar söderut. Skaraborgs län och Jönköpings län samverkar om sjukvården i Jönköping och sydöstra Skaraborg. Samverkan finns också avseende Åmål-Säffle.

Planeringsnämnden - västsvensk samverkan

Planeringsnämnden för landstingskommunala angelägenheter i de västsvenska länen är de västsvenska landstingens och Göteborgs kommuns samarbetsorgan för landstingskommunala frågor, främst hälso- och sjukvården. Den bildades år 1969.

Planeringsnämndens uppgift är att löpande pröva möjligheterna till samordning inom den landstingskommunala verksamheten i västra sjukvårdsregionen. Nämnden ansvarar för att regional planering av hälso- och sjukvården sker. Planeringsnämnden är samverkansnämnd enligt samarbetsavtalet om regionsjukvård. Vidare svarar nämnden för samordningen av "den gränslösa sjukvården" (se nedan).

Samarbetet inom sjukvården i Västsverige i planeringsnämndens regi har successivt fördjupats och vidgats. Efter hand har tillkommit områden som samhällsmedicin, helikoptertransporter, ADB, tekniska hjälpmedel, tvätteriorganisation, hemsjukvårdsbidrag, beredskapsplanering, bioteknik, enskilda sjukhem och medicinsk teknologi.

Den gränslösa sjukvården

Det hittills största steget i samarbetet mellan de västsvenska sjukvårdshuvudmännen är "den gränslösa sjukvården". Fr.o.m. den 1 januari 1991 får medborgarna välja vårdenhet fritt inom och mellan landstingsområdena i hela den västra regionen, dvs. NORP-län. Valfriheten gäller både den specialiserade länssjukvården och primärvården. I systemet ingår även privata vårdgivare som har avtal med huvudmännen. Vissa till den västsvenska regionen angränsande områden ingår också. Samarbetet drivs via planeringsnämnden.

Valfriheten har två viktiga förutsättningar. Den medicinska behovsbedömningen finns kvar, dvs. remiss skall finnas till större delen av den specialiserade länssjukvården. Patienten avgör dock vilket sjukhus hon vill utnyttja. Vidare utgår valfriheten från befintliga sjukvårdsresurser.

Valfrihet innebär samtidigt inbördes konkurrens mellan vårdcentraler och sjukhus i hela regionen. Upptagningsområdena för sjukhus och vårdcentraler försvinner. Valfrihet och konkurrens hänger alltså ihop. Det innebär i sin tur stora krav på ett prissystem för ekonomisk avräkning mellan huvudmännen och system för uppföljning av patientflöden och kostnader. Man måste också ha ett bra system för information om väntetider.

Den gränslösa sjukvården har lett till att utbytet över gränserna har ökat. Den största förändringen är hallänningarnas ökade utnyttjande av sjukvården i Bohuslandstinget och Göteborgs kommun. Det gäller

både läkarbesök och intagna patienter. Det är främst invånare i norra Halland som i ökad grad utnyttjar sjukvården i Mölndal och Göteborg. Göteborgs kommuns försäljning till Halland ökade med 3 - 4 gånger under år 1991 jämfört med år 1990. Bohuslandstingets försäljning till Halland mer än fördubblades under samma period. Också utbytet mellan Älvsborg å ena sidan och Bohuslandstinget och Göteborg å den andra har ökat väsentligt.

Å andra sidan skall överströmningen mellan gränserna inte överdrivas. Som ovan nämnts har mycket påtagliga effekter av den gränslösa sjukvården i detta avseende uppstått på ett par håll, och främst där huvudmannagränser inte stämmer med de naturliga regionerna. Men den största delen av vården sker fortfarande inom de olika huvudmännens områden.

Ett grovt mått på detta förhållande kan vara att summan av den regionsjukvård, länssjukvård och primärvård som huvudmännen köpte utifrån år 1990 var ca 1 miljard kronor. Huvudmännens bruttodriftkostnader för motsvarande vård var år 1990 drygt 20 miljarder kronor. Den köpta vården beräknas alltså utgöra runt 5 % av vårdens samlade kostnader.

Ett ytterligare steg i den gränslösa sjukvården kan bli en gemensam regional struktur- och utvecklingsplanering för både region- och länssjukvård i regionen. Den fysiska strukturen är inte uppbyggd med patienternas valfrihet som grund. Sjukhusen försätts nu i en helt ny konkurrenssituation. De måste värna om sina marknadsandelar. Detta kan innebära att man regionalt måste bedöma kapaciteten och lokaliseringen av de specialiserade resurserna.

I den nuvarande gränslösa sjukvården är planeringsnämndens ställningstaganden rekommenderande och varje huvudman fattar beslut för sitt område.

Vidare diskuteras införandet av ett helt nytt prissystem för den specialiserade sjukvården, där inriktningen skulle vara ett för olika åtgärds- och behandlingsgrupper differentierat prissystem. Det kan vidare bli aktuellt att ombilda den nuvarande planeringsnämnden till ett landstingskommunalt kommunalförbund. Vidare diskuteras, som ett eventuellt tredje steg, om vissa landstingskommunala funktioner kan drivas i en gemensam regional organisation.

Regionsjukvården m.m.

För den högspecialiserade regionsjukvården finns ett avtal mellan sjukvårdshuvudmännen. Regionavtalet reglerar all högspecialiserad sjukvård och vissa andra tjänster som landstingen tillhandahåller

varandra. Samverkan enligt regionavtalet sker genom planeringsnämnden.

Regionen omfattar OPR-län samt Kungsbacka, Varbergs och Falkenbergs kommuner i N-län. De södra kommunerna i Halland ingår i den södra sjukvårdsregionen. Säffle och Grums kommuner i S-län är enligt en särskild överenskommelse knutna till den västra regionen.

Utöver regionavtalet finns ett riksavtal, som reglerar samarbetet om den högspecialiserade hälso- och sjukvården på riksnivå.

Ytterligare samarbete

Sjukvårdssamarbetet inom den västra regionen omfattar även områden som samhällsmedicin, helikoptertransporter, ADB, tekniska hjälpmedel, medicinsk teknologi, personalpolitiska frågor, information m.m. Bräcke Östergård är en för Västsverige gemensam anläggning för specialiserad vård och habilitering av allvarligt funktionshindrade barn- och ungdomar. En samverkan mellan O- och P-landsting resp. O-landsting och Göteborgs kommun beträffande materialadminstrationen är under utveckling. PR-landsting (och efter hand O) samverkar om tvätt (i Alingsås).

Alla samordningsavtal mellan Göteborgs kommun och Bohuslandstinget på grundval av 1972 års samverkansavtal och som gällt öppen eller sluten somatisk eller psykiatrisk primär- eller länssjukvård ersattes den 1 januari 1991 av avtalet om den gränslösa sjukvården. Avtal finns kvar bl.a. för medicinsk, teknisk och administrativ service, vissa insatser för psykiskt utvecklingsstörda och tandvård.

Bohuslandstinget och Göteborgs kommun har gemensam vårdhögskola och samverkar om marknadsföring av vårdyrken. Vidare finns en gemensam katastrof- och beredskapsorganisation och man samverkar om personalförsörjningen i krig.

Landstinget Skaraborg samverkar med Örebro län bl.a. om viss ögonsjukvård. Invånarna i sydöstra delen av länet kan välja vård fritt mellan Skaraborg och Jönköpings län.

En motsvarande samverkan finns mellan P- och S-län, där invånare i Åmål kan utnyttja Säffle sjukhus. Mellan P- och O-län finns en samverkan där man samplanerar och gemensamt utnyttjar vissa resurser vid Uddevalla och Norra Älvsborgs sjukhus.

Halland samverkar förutom med de västsvenska landstingen också åt söder. Som ovan nämnts ingår södra Hallands län i södra sjukvårdsregionen. Halland deltar i samarbetet inom samverkansnämnden för södra sjukvårdsregionen vad avser främst sjukvård och personalutbildning.

4.2.3 Sjukvården och länsindelningen - sammanfattande överväganden

Sjukvården ligger nära medborgarna. Det är ett område där människor har höga krav på tillgänglighet och kvalitet. Administrativa gränser som inte stämmer med befolkningens naturliga rörelsemönster blir särskilt påtagliga när det handlar om att tillhandahålla viktig service.

I Göteborgsregionen är situationen beträffande läns- och huvudmannagränser särskilt komplicerad. Förutom att länsgränserna skär genom regionen finns inom O-län två sjukvårdshuvudmän. Det innebär att fyra olika huvudmän ansvarar för sjukvården till invånarna i Göteborgsregionens elva kommuner.

Nackdelarna med dessa förhållanden har huvudmännen försökt neutralisera med samarbete, först i Göteborgsregionen och därefter inom hela den västsvenska regionen. Det har lett till att medborgarna kan utnyttja vård utan hinder av administrativa gränser. Samarbetet har dock relativt sent datum. I Göteborgsregionen etablerades samverkan i större omfattning först under 1970-talet.

Även om läns- och huvudmannagränser inte längre utgör ett hinder för medborgarna kvarstår frågorna hur man skall hantera sjukvårdens strukturfrågor, dvs. främst sjukhusens lokalisering och verksamhet.

Den nuvarande strukturen är i sin grundläggande utformning uppbyggd utan någon egentlig samordning huvudmännen emellan. Oformligheter finns främst i Göteborgsregionen och Trestadsområdet. Förhållandena i Göteborgsregionen har behandlats ovan, och i Trestadsområdet finns stora sjukhus nära varandra i olika län. Det fria patientvalet har följdriktigt lett till störst överströmningar inom dessa regioner.

Det förhållandet att fria val för patienterna genomförts innebär att något behov av att från den utgångspunkten ändra länsgränserna inte föreligger. Skulle man behålla nuvarande huvudmannastruktur konserverar man å andra sidan en organisation som för att lösa sina uppgifter förutsätter omfattande administrativa samordningsprocesser.

Vidare har det fria valet visat att den nuvarande strukturen inte är uppbyggd med patienternas valfrihet som grund. Det innebär att strukturfrågorna måste tacklas i ett större geografiskt perspektiv. En viktig fråga kommer att bli om det nuvarande "förhandlingssystemet" med beslutsmässigt suveräna huvudmän är tillräckligt för att hantera strukturfrågorna eller om beslutsbefogenheter skall överföras till någon form av gemensamt organ.

En rimlig slutsats måste bli att den gränslösa sjukvården inte eliminerar behovet av en reformering av sjukvårdens organisation i Västsverige. Man har begränsat nackdelarna för patienterna, men kvar

står behovet av en rationell organisation som begränsar de administrativa processerna och som effektivt kan hantera sjukvårdens strukturfrågor.

4.3 Trafik/kommunikationer

4.3.1 Trafikens infrastruktur

De nuvarande länsgränserna har under lång tid utgjort en ram för arbetet med infrastruktur- och trafikplanering. Det har t.ex. funnits en vägförvaltning i varje län och länsstyrelserna har samordnat synpunkter från kommunerna inom länet i planeringsarbetet. Under senare år har anknytningen till länen luckrats upp alltmer. Banverket är t.ex. indelat i fem regioner och Vägverket i sju väghållningsregioner. Vägverkets regioner följer länsgränser, medan Banverkets regioner inte gör det.

De övriga trafikverken har traditionellt haft en mindre påtaglig koppling till länen. Deras regioner och lokala organisation följer också andra indelningsmönster.

Vägverket - ny organisation med stora regioner

Vägverket har sedan den 1 januari 1992 en ny organisation med sju väghållningsregioner och fem produktionsområden. Den tidigare länsbaserade indelningen har ersatts av en organisation med större regioner.

Väghållningsregionerna skall planera och följa upp vägsystemet. Produktionsområdena skall på uppdrag bygga, underhålla och driva vägar. Inom varje produktionsområde kommer att finnas ett antal distrikt för drift och underhåll.

I samband med den nya organisationen förändras vägplaneringen. I det nya planeringssystemet finns tre planer - en rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och LTA-planer på länsnivå. Man går över från objektanalyser för enskilda vägobjekt till planering för större sammanhållna stråk.

Den västra väghållningsregionen består av NORPS-län. Från funktionell synpunkt kan man särskilja ett Västsverige som består främst av NORP-län. Vägflödet är inom denna region främst inomregionalt. Till Västsverige kan man i detta avseende också föra S-län, vars vägflöden i betydligt större utsträckning är väst- och sydriktade än östriktade.

Banverket - stor västsvensk region

Järnvägsnätet är indelat i stomjärnvägar som omfattar det övergripande riksnätet och länsjärnvägar som består av de regionala banorna på länsnivå. Banverket fastställer investeringsplanen för stomjärnvägarna, medan länsstyrelserna fastställer LTA-planen, där länsjärnvägarna ingår.

Banverket har strikt funktionella utgångspunkter för sin regionindelning. Det avgörande är verksamhetens/produktionens krav. En viktig grund är att hålla ihop linjer. Till skillnad från Vägverket använder man inte länen som "byggklossar".

Regionerna utreder investeringsobjekt och ombesörjer kontakter med övriga regionala organ och med näringsliv m.m. Investeringsobjekten sammanställs i stomnätsplanen, som Banverket centralt fastställer. Länsstyrelserna skall yttra sig över förslaget till stomnätsplan. Regionerna svarar för genomförande av investeringarna och för drift. Regionerna har egna ekonomiska ramar för investeringar och drift.

Banverket har fem regioner. Västra regionen består av i huvudsak NORPST-län. Regionerna är i sin tur indelade i distrikt. Distrikten ansvarar för genomförande av investeringsobjekten, underhåll och vissa kontakter med lokala och regionala intressenter. Regionen kan dock leda vissa större projekt.

Den västra regionen är indelad i fem distrikt. Tre av distrikten överensstämmer i stort med RS- resp. T-län. Ett fjärde distrikt består av O-län, Göta älvdalen och Dalsland. Ett femte distrikt består av Halland och södra P-län.

Länsstyrelserna - länen som bas

Länsstyrelsen ansvarar för planen för s.k. länstrafikanläggningar (LTA). I LTA-planen ingår länsvägar, länsjärnvägar och anläggningar för kollektivtrafiken (terminaler m.m.). I LTA-planen fördelas den statliga länsvisa investeringsramen på olika objekt. För flera objekt finns även andra finansiärer, t.ex. kommuner och länstrafikbolag. Banverket och Vägverket medverkar i planeringen i första hand genom utredning av olika investeringsobjekt.

Länsstyrelsen medverkar i viss mån även i planeringen av riksvägar och stomjärnvägar genom att yttra sig över de förslag till planer som Banverket resp. Vägverket utarbetar.

Allmänt sett har länsstyrelsen ett ansvar för kommunikationsfrågor inom ramen för uppgiften att främja länets utveckling. Detta ansvar har markerats tydligare i den nya länsstyrelsen fr.o.m. den 1 juli 1991.

Extra infrastrukturanslag och förhandlingar

Riksdagen beslutade år 1991 att anslå 5 miljarder kronor för budgetåret 1990/91 samt ytterligare 5 miljarder kronor för budgetåret 1991/92 utöver de ordinarie anslagen till Banverket och Vägverket för investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar. Ytterligare 10 miljarder kronor skall dessutom enligt beslutet tillföras anslaget senare. Anslaget skall finansiera objekt under perioden fram till år 2000 och främst gå till ett antal större strategiska och samhällsekonomiskt angelägna objekt. Objekten avses komma till stånd genom samfinansiering med t.ex. kommuner, landsting och privata intressenter.

Vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen har regeringen under senare tid tillsatt flera förhandlingsmän som sett över särskilda frågor. I Västsverige har det gällt trafiken och miljön i Göteborgsregionen och Västkustbanan. Storstadsförhandlingarna har berört de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. De avser investeringar som rör väg, järnväg och kollektivtrafik i de tre regionerna.

Genom det nya infrastrukturanslaget och de särskilda storstadsförhandlarna tonar vidare ett nytt beredningsmönster fram, som innebär att frågorna lyfts ur den tidigare hårt formbundna planeringsprocessen. Regeringen och riksdagen tar genom dessa processer en betydligt mer aktiv del i planeringsarbetet.

Den senaste tiden har ett delvist nytt synsätt utvecklats på investeringarna inom trafikområdet. Ett tydligare samband har markerats mellan investeringar i trafikens infrastruktur och produktivitetstillväxten i ekonomin. Investeringar i trafiksystemet är ett viktigt medel för att främja den ekonomiska tillväxten och landets konkurrensförmåga. I denna utveckling ligger att större intresse än hittills kommer att ägnas åt de nationellt angelägna vägarna och järnvägarna.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ansvarar för farleder och sjösäkerhet. Arbetet inriktas i huvudsak på handelssjöfarten och verksamheten finansieras nästan helt med avgifter. Sjöfartsverket har en regional indelning för vissa verksamheter.

För lotsningen är Sverige indelat i tolv sjötrafikområden. På västkusten finns två, Skageracks sjötrafikområde för kusten från norska gränsen till Marstrand och Kattegatts sjötrafikområde för kusten från Göteborg t.o.m. Halland.

Även sjöfartsinspektionen är regionalt indelad. Göteborgs sjöfartsinspektionsområde omfattar kusten från norska gränsen t.o.m. Hallands

län norr om Halmstad. Härtill kommer Göta älv och södra Vänern. Norra Vänern ingår i Stockholmsdistriktet.

Affärsverken

SJ har en organisation med fyra divisioner - persontrafikdivisionen, godstransportdivisionen, maskindivisionen och fastighetsdivisionen. Varje division har ett eget resultatansvar. Divisionerna är anpassade till sina resp. marknader och de krav på verksamheten som den ställer.

Persontrafikdivisionen och godstransportdivisionen har fyra resp. fem geografiska och fem resp. två verksamhetsorienterade affärsområden. Affärsområde Väst omfattar för båda divisionerna i stort sett NORPS-län. Maskindivisionen har fyra geografiska regioner och verksamhetsenheter. Fastighetsdivisionen har fem regioner.

Postverket organiserar sig i divisioner. Bakgrunden är bl.a. en ökande konkurrens. Grundläggande skäl för den nya regionorganisationen är marknadsorientering och effektivare administration. En strävan har varit att göra så homogena regioner som möjligt, storstadsregioner i huvudsak storstad plus närmaste omland etc.

Brevdivisionen har 13 regioner. Göteborgsregionen omfattar nuvarande Göteborgs och Borås regioner samt Varbergs kommun. Jönköpingsregionen omfattar nuvarande Trollhättans, Falköpings och Jönköpings regioner. Bank- och kassadivisionen har en motsvarande indelning.

Televerket gick den 1 januari 1992 över till en ny organisation där 20 teleområden blev 8 regioner. Målet är att öka konkurrenskraften. Verksamheten rationaliseras och man får bättre samordning och överblick vad gäller investeringar.

Den nya Region Väst omfattar nuvarande Göteborgs, Uddevalla och Borås teleområden. Det innebär OPR-län samt norra delen av Hallands län. Den regionala ledningsstaben kommer att finnas i Göteborg.

4.3.2 Kollektivtrafiken

Huvudmannaskapet

Huvudmannaskapet för kollektivtrafiken regleras i en lag från år 1978. Grundtanken var att samla ansvaret för trafikutbud och taxa i varje län under en huvudman. Att länen valdes som indelningsgrund berodde på att länen bedömdes vara lämpliga enheter från trafik- och pendlingssynpunkt. Knytningen av huvudmannaskapet till landstingen och

kommunerna motiverades av att man skulle kunna tillgodose såväl lokala som regionala aspekter på trafikförsörjningen.

Genom den komplicerade länsindelningen i Västsverige fick de västsvenska länen två år extra på sig för att bilda de nya huvudmännen. Den nuvarande organisationen i Västsverige genomfördes år 1983.

Genom ändringar i lagen kan numera, som ett alternativ till gemensamt huvudmannaskap, enbart kommunerna eller enbart landstingen vara huvudmän. En förutsättning är att kommunerna och landstingen är överens om utformningen. En annan förändring är att huvudmännen innehar samtliga trafiktillstånd för trafiken inom länet. Det har gett huvudmännen en stark ställning i trafikplaneringen.

Landstingen och kommunerna är gemensamt huvudmän för kollektivtrafiken i resp. län. I O-län är även Göteborgs kommun huvudman. Huvudmannaskapet utövas i samtliga fyra län via aktiebolag.

För kollektivtrafiken i Göteborgsregionen har länsbolagen i NOP-län samt GöteborgsRegionen bildat Göteborgsregionens Lokaltrafik AB (GL AB). I GL-området ingår även Orust och Alingsås kommuner, vilket innebär att GL-området är något större än kommunalförbundets område.

GL AB svarar för planering och verkställighet av kollektivtrafiken i regionen. Göteborgs kommun svarar själv för dessa uppgifter för sin inomkommunala trafik. Länstrafikbolagen har överfört samtliga tillstånd för linjetrafik i regionen till GL AB. All trafik upphandlas på entreprenad. Genom GL AB har ett gemensamt trafik- och taxesystem skapats för hela Göteborgsregionen, oavsett länsgränserna. Till detta system är även O-län utanför Göteborgsregionen knutet.

Man kan räkna med en fortsatt tendens till avreglering och minskat offentligt engagemang i trafikutövningen. Den ökande konkurrensen innebär att nya trafikutövare tillkommer inom hela trafikområdet. T.ex. upphandlar allt fler av trafikhuvudmännen trafiken i konkurrens. Vidare kan man räkna med att SJ:s ensamrätt till trafiken på stomnätet upphör.

Samarbete krävs

En tydlig tendens är att pendlingen på längre avstånd ökar. Det är särskilt tydligt i korridorerna till/från Göteborgsregionen. Det innebär att trafikhuvudmännen måste samarbeta för att ordna trafiken tillfredsställande.

I förhandlingarna om trafik och miljö i Göteborgsregionen (Göteborgsöverenskommelsen) ingick en utbyggnad av den regionala tågtrafiken i Västsverige ("Västtåg"). Trafikhuvudmännen i NOP-län

samt GL AB avser att samverka främst avseende trafiken Vänersborg/-Trollhättan-Göteborg, Borås-Göteborg, Varberg-Göteborg och Uddevalla-Göteborg, om ekonomiska och marknadsmässiga förutsättningar föreligger.

Hallandstrafiken samverkar om lokal och regional tågtrafik även för västkustbanan söderut. Beträffande länsjärnvägen Borås-Varberg samverkar NP-län. Hallandstrafiken samverkar med F- och H-län om tågtrafiken Halmstad-Nässjö-Oskarshamn.

Trafikhuvudmännen i den västsvenska regionen har på många håll en samverkan om busstrafik till/från andra län. Frågor om taxor och kostnader/intäkter löser man genom överenskommelser i varje särskilt fall.

När det gäller tekniska system finns delvis olika system. Tio län, däribland NPR-län, samverkar om ett nytt biljettmaskinsystem. I O-län och GL AB har ett automatiskt biljettsystem införts de senaste åren. Diskussioner pågår om att i någon form knyta ihop de två systemen.

Hur har trafiken utvecklats?

Utvecklingen under 1980-talet har i flera avseenden varit positiv för kollektivtrafiken. Den har på många håll i Västsverige blivit ett konkurrenskraftigt alternativ till bilen. I synnerhet gäller detta områden med stort trafikunderlag, där det är möjligt att konkurrera med snabbhet, turtäthet och komfort. Detta gäller i Göteborgsregionen, men också på många håll i den västsvenska regionen i övrigt. Länstrafikbolagen har som helhet snabbt utvecklat ett marknadsinriktat och affärsmässigt arbetssätt.

Å andra sidan har det efter hand blivit allt tydligare att de nuvarande huvudmannaområdena i vissa viktiga avseenden är för små för att vara lämpliga trafikregioner. Det sammanhänger främst med den ökade pendlingen på längre avstånd. Regionerna flätas i ökad grad in i varandra.

Detta kan illustreras genom att jämföra utformningen av den långväga trafiken i korridorerna till/från Göteborgsregionen. I dessa sker en stor del av arbetspendlingen i Västsverige.

Trafikstandarden är högst i stråket mot Uddevalla. Mellan Uddevalla och Göteborg, en sträcka på nästan 9 mil, finns en kombinerad buss- och tågtrafik med täta turer. Genom att Bohusbanan är länsjärnväg kontrollerar huvudmännen både buss- och tågtrafiken. Trafiken marknadsförs intensivt, som ett enhetligt koncept. Härutöver finns separata trafiksystem Stenungsund-Göteborg och Tjörn-Göteborg med hög standard. Trafiken ligger i samma län.

Söder om Göteborg finns en pendlings- och trafikstruktur som i relativt hög grad påminner om den norr om. Varberg ligger något närmare Göteborg än Uddevalla. Pendlingsutbytet med Göteborg är väsentligt större.

Mellan Varberg och Göteborg finns en begränsad busstrafik, trots att avståndet är kortare än Göteborg-Uddevalla, pendlingen är större och motorväg finns hela vägen. På västkustbanan, en stomjärnväg där SJ driver trafiken, finns ett antal tågförbindelser via tågen Göteborg-Malmö och Göteborg-Halmstad.

Vänersborg/Trollhättan har sammanlagt en väsentligt större pendling till Göteborg än Uddevalla. Avståndsmässigt ligger i varje fall Trollhättan närmare Göteborg, men å andra sidan har riksväg 45 låg framkomlighet. Viss busstrafik finns Vänersborg/Trollhättan-Göteborg. Vidare finns några regionaltåg, förutom fjärrtrafiken. Trafikutbudet är bättre än mellan Varberg och Göteborg, men långt från standarden i Bohuskorridoren. Bl.a. finns ingen samlad profilering och marknadsföring av trafiken.

Göteborg-Borås är den korridor som har den största pendlingen - över 2 000 personer reser Borås-Göteborg varje dag, och många också i andra riktningen. Avståndet Göteborg-Borås är mindre än sju mil. Mellan Borås och Göteborg driver SJ en omfattande både tåg- och busstrafik i ett tidtabellsmässigt samordnat system. Taxeavtal finns med Älvsborgstrafiken och GL AB. Trafikuppläggningen påminner om den till Uddevalla, men SJ och inte trafikbolagen är huvudmän.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att trafikstandarden är högst och trafikens profilering tydligast i korridorerna mot Uddevalla och Borås. Däremot är standarden lägre och profilen otydligare i stråken mot Trollhättan och Varberg.

Hur kan skillnaderna förklaras?

Vid en jämförelse mellan de olika stråken framträder ett tydligt mönster. Standarden är högst och trafikens profil är tydligast i relationer med ett enhetligt huvudmannaskap och där huvudmannen har full kontroll över både buss- och järnvägstrafiken.

Det gäller i stråket till Uddevalla, där trafiken finns inom ett län och där GL/Bohustrafiken (som jag här betraktar som en huvudman) fritt kan köra både buss- och tågtrafik. Bohusbanan är länsjärnväg och huvudmannen förfogar alltså även över den resursen. Dessutom finns ett 10-årigt statsbidrag för trafiken.

En i viss utsträckning liknande situation finns i Boråskorridoren. Trafiken mellan Borås och Göteborg går genom två län och definieras därmed som interregional. Det innebär att staten har ansvaret för den

trafiken. SJ har trafikeringsrätten för både buss- och tågtrafiken och kör buss och tåg parallellt. Boråsbanan ingår i stomnätet, som staten har ansvaret för.

Även mellan Trollhättan-Göteborg och Varberg-Göteborg passerar man länsgränser, vilket innebär att trafiken är ett statligt ansvar. Linjetrafiktillstånd krävs för busstrafiken. Järnvägarna ingår i stomnätet. Även om taxeavtal finns för tågtrafiken och huvudmannen kör viss busstrafik på SJ:s trafiktillstånd gäller inte den normala situationen för huvudmannatrafik. Huvudmännen har inte det fulla ansvaret för att utveckla trafiken.

Även trafiken Göteborg-Alingsås passerar en länsgräns. Hela GL-området är med avseende på huvudmannaskapet i realiteten jämställt med län, och inom själva Göteborgsregionen har det alltså varit möjligt att utforma trafiken utan de nackdelar som länsgränserna innebär för trafiken till och från regionen.

Man kan notera att trafikunderlag och pendlingsförhållanden är ganska likartade i de olika stråken mot Göteborgsregionen. Men genom att länsgränser finns i vissa stråk blir ansvarsförhållandena för kollektivtrafiken helt olika.

Slutsatsen måste bli att den nuvarande lagstiftningen med länsvisa huvudmän och en uppdelning av trafikansvaret mellan huvudmännen och staten innebär väsentliga nackdelar för möjligheterna att kring Göteborgsregionen ordna en trafik som är anpassad till de naturliga resmönstren. Detta ger problem, eftersom huvuddelen av arbetspendlingen i Västsverige sker i korridorerna mot Göteborgsregionen.

4.3.3 Trafiken och länsindelningen - sammanfattande överväganden

När det gäller planering av stora delar av trafikens infrastruktur fungerar inte längre **länen** som den regionala planeringsnivån. Planering av viktigare vägar och järnvägar och flygplatser sker redan nu i ett systemperspektiv över större regioner. Både Vägverket och Banverket har formerat västsvenska regioner. Vägverket skall för sin västra region samråda med fem länsstyrelser, Banverket med sex. Det ger en omständlig planeringsprocess. Risk finns för konflikter mellan ett västsvenskt regionalt och ett länsbaserat synsätt.

Länsstyrelserna måste å sin sida dels samverka avseende den västsvenska regionen, dels måste tre länsstyrelser samordna sin verksamhet avseende Göteborgsregionen. Planeringen av den tyngre infrastrukturen har långt ifrån länen som naturlig bas. Det gäller framför allt de tre län som har knytning till Göteborgsregionen.

Även de statliga affärsverken har väsentligt större regioner än länen. Regionerna för SJ:s divisioner i Västsverige stämmer i stort med Banverkets. Postens divisioner har regioner som är helt skilda från länen. Televerkets nya Region Väst är en sammanslagning av Göteborgs, Borås och Uddevalla teleområden.

Inom kollektivtrafiken finns fortfarande i princip länsvisa huvudmän. I Göteborgsregionen finns dock en huvudman för delar av tre län - GL AB. När länstrafikreformen genomfördes i början av 1980-talet bedömdes länen vara i huvudsak lämplig avgränsning för huvudmän som primärt skulle ansvara för lokal och regional trafik.

Sedan dess har pendlingsregionerna på många håll blivit större. Den nuvarande huvudmannaorganisationen är i dag sämre anpassad till de naturliga resmönstren än tidigare. I stället har samarbetet mellan huvudmännen ökat. T.ex. pågår i alla tre storstadsregionerna projekt med regional tågtrafik i samverkan. De västsvenska huvudmännen samverkar på flera områden.

Fortfarande finns emellertid framför allt i stråken mot Göteborgsregionen delvis betydande skillnader när det gäller trafikens utformning, trots att trafikunderlag och geografisk struktur till väsentlig del är likartade i de olika korridorerna. En viktig orsak till detta är att den starka kopplingen i lagstiftningen mellan huvudmannaskap, trafikansvar och län. Trafikens uppläggning styrs härigenom i vissa avseenden mera av det politisk-administrativa systemets uppbyggnad än av medborgarnas resbehov.

Min allmänna bedömning är att länen som geografiska områden successivt fått en allt mindre roll i första hand för planeringen av infrastrukturen, men också för bl.a. kollektivtrafiken. Kravet på systemsyn och överblick har lett till behov av väsentligt större regioner. Trafiken är ett område där det västsvenska regionala perspektivet är mycket framträdande, och där den nuvarande länsindelningen medför problem.

4.4 Regionalpolitik och näringspolitik m.m.

4.4.1 Allmän utveckling

Regionalpolitikens grundläggande mål har i stort sett bestått oförändrade under lång tid. Det handlar om att skapa förutsättningar för en balanserad utveckling i landets olika delar och att ge människor tillgång till arbete, service och en god miljö, oavsett var de bor.

Näringspolitik rör frågor om näringslivets tillväxt och förnyelse. Den omfattar förhållanden som tillsammans skapar klimatet och förut-

sättningarna för näringslivets utveckling. Det kan gälla teknisk utveckling, utbildning och forskning, energipolitik, skattepolitik m.m.

Till bilden hör också arbetsmarknadspolitiken. Ett syfte är att skapa en väl fungerande arbetsmarknad så att förutsättningar skapas för tillväxt och full sysselsättning i hela landet.

Det finns starka samband mellan regional-, närings- och arbetsmarknadspolitik, och gränserna dem emellan är inte alltid lätta att identifiera. Arbetsmarknadspolitiken är i viktiga delar individorienterad, medan regionalpolitiken inriktas på mer generellt verkande åtgärder. Näringspolitiken är inriktad mot enskilda företag och betingelserna för deras utveckling. Det finns starka samband mellan de tre områdena och de utgör tillsammans centrala delar i en politik för utveckling av regionen.

Regionalpolitik etablerades som självständigt politikområde i slutet av 1960-talet. Syftet var främst att motverka effekterna av den strukturomvandling som pågick med urbanisering, resp. avfolkning inom vissa regioner som dominerande inslag. Regionalpolitikens huvuduppgift var att verka för utveckling av näringsliv och sysselsättning i de drabbade regionerna, främst genom stöd till industrietableringar.

Under 1970-talet blev den offentliga sektorns utbyggnad allt viktigare för sysselsättningen. Omlokalisering av statlig verksamhet användes som ett regionalpolitiskt medel. Efter hand blev också regionalpolitiska insatser aktuella även i områden utanför de traditionella stödområdena. Nedläggningen av varvsindustrin på västkusten och krympningen av järn- och stålindustrin i Bergslagen ledde till särskilda regionalpolitiska utvecklingspaket.

Det senaste decenniet har regionalpolitiken ändrat karaktär. Det handlar nu om åtgärder som mer allmänt förbättrar förutsättningar för utveckling i regionerna. Utbyggnad av infrastruktur har blivit en central uppgift. Det gäller kommunikationsnätverk som vägar, järnvägar, flygplatser och telekommunikationer, men också högre utbildning och forskning och kulturinstitutioner. Goda boende- och fritidsmiljöer har blivit allt viktigare för en regions attraktionskraft. Regionalpolitik har i allt högre grad blivit en politik för utveckling i regionen.

Betydelsen av investeringar i kommunikationsnät, utbildning och forskning och tekniskspridning m.m. har ökat i takt med näringslivets internationalisering och det ökade kunskapsinnehållet i produktionen. Företagen blir allt mindre bundna till Sverige både som produktionsland och som marknad. En attraktiv miljö för boende och företagsamhet blir därför allt viktigare för att behålla och attrahera företag och människor.

Länsstyrelsen

En huvuduppgift för länsstyrelsen är att ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt främja länets utveckling och befolkningens bästa. Enligt förordningen om regionalt utvecklingsarbete har länsstyrelsen samordningsansvar för insatser för regionens utveckling. Länsstyrelsen förfogar över ett regionalpolitiskt stöd som kan användas för företagsstöd i vissa fall och för projektverksamhet. Den samordnade länsförvaltningen innebär att ökad tonvikt lagts på länsstyrelsens insatser för länets utveckling och framtid.

Tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete med de regionala utvecklingsfrågorna har allmänt sett förskjutits från regional planering och företagsstöd till ett mer projektinriktat arbetssätt. Insatserna har alltmer inriktats på infrastrukturen - kommunikationer, utbildning, forskning, kultur och miljö, och en viktig uppgift är att bygga upp breda kontaktnät för att driva olika utvecklingsfrågor. Denna inriktning gäller för övrigt generellt för det regionalpolitiska utvecklingsarbetet.

Landstingen och kommunerna - den politiska sfären

Vid sidan av huvuduppgiften hälso- och sjukvården har **landstingen** sedan länge engagerat sig i frågor som har betydelse för den regionala utvecklingen. Landstingen är tillsammans med staten huvudmän för utvecklingsfonderna och själva eller tillsammans med kommunerna huvudmän för de regionala turistråden. De är också huvudmän för en rad utbildningar och för länsmuséer och vissa andra kulturverksamheter. Landstingen och kommunerna är huvudmän för kollektivtrafiken.

Landstingen lämnar också i viss utsträckning stöd till regionalpolitiska projekt och driver också - om än i varierande grad landstingen emellan - en regionalpolitisk projektverksamhet. Detta arbete drivs ofta i samverkan med länsstyrelser, kommuner och andra intressenter.

Även **kommunerna** är engagerade i utvecklingsfrågor på den regionala nivån. GöteborgsRegionen, regionkommittén för Fyrstad och Bohusläns samarbetskommitté är exempel på kommunala organ som för sina resp. regioner driver en regionalpolitiskt betydelsefull verksamhet. Göteborgs kommun är som både primär- och landstingskommun engagerad i en rad regionala angelägenheter.

Som ovan nämnts är kommunerna (och landstingen) huvudmän för kollektivtrafiken och ofta även för turistråden. Kommuner deltar även i ett flertal regionala utvecklingsprojekt. Ett exempel där hela

Västsverige utgör basen är det planerade EG-kontoret i Bryssel, med de allra flesta kommunerna som huvudmän.

Utvecklingsfonderna

Utvecklingsfonderna skall komplettera det privata utbudet av finansierings-, rådgivnings- och utbildningstjänster till småföretagen. Det finns en utvecklingsfond i varje län. Huvudmän är staten och landstingen gemensamt. I O-län är dessutom Göteborgs kommun huvudman.

Utvecklingsfondernas affärsidé är att genom en kombination av kunskap och riskfinansiering medverka till att höja företagens konkurrenskraft och lönsamhet. Profilen kan variera i de olika fonderna, men ett gemensamt drag är en successivt ökad tyngdpunkt på konsult- och projektverksamhet. Riskfinansieringen hade en begränsad roll i slutet av 1980-talet, när det var gott om pengar i banksystemet, men har nu åter ökat.

Riksdagens beslut om småföretagspolitiken innebär att goda generella förutsättningar skall skapas för småföretagen. Den regionala nivån är viktig och utvecklingsfonderna förutsätts ha en viktig roll. Nyetablering av företag och Europakontakter skall prioriteras. Samverkan med handelskamrar, företagens organisationer och banker lyfts fram.

Riksdagen fattade år 1990 beslut om sex regionala riskkapitalbolag. Kapitalbasen byggs upp bl.a. genom medel från utvecklingsfonderna. Det västsvenska bolaget omfattar NORPS-län. Utvecklingsfondernas ägarandelar skall avvecklas på sikt.

Arbetsmarknadspolitiska organ

Arbetsmarknadsverket (AMV) är den samlade benämningen på Arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna, arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsinstituten.

AMV:s huvuduppgift är att skapa fungerande arbetsmarknader i hela landet. De arbetsmarknadspolitiska medlen fördelas utifrån de problem som råder i varje län. Fördelningen får därmed en profil som i mycket överensstämmer med de regionalpolitiska prioriteringarna.

De regionala organen är länsarbetsnämnderna som är knutna till länen. Totalt i landet finns 350 arbetsförmedlingar, som svarar för platsförmedling och vägledning. Vidare finns arbetsmarknadsinstituten som svarar för yrkesinriktad rehabilitering av arbetshandikappade.

AMU-gruppen består av den centrala AMU-styrelsen och 24 regionala uppdragsmyndigheter. Huvuduppgiften är att samordna

arbetsmarknadsutbildning på uppdrag av AMV. Riksdagen har tagit ställning för en bolagisering av AMU-gruppen.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna består av utbudsstimulerande åtgärder i form av bl.a. arbetsmarknadsutbildning, utbildningsbidrag och flyttningsbidrag, och efterfrågestimulerande insatser i form av bl. a. beredskapsarbete och rekryteringsstöd. Främst arbetsmarknadsutbildningen och beredskapsarbetena har direkt regionalpolitiskt intresse.

Näringslivet och länsindelningen

Län och länsgränser har praktiskt taget ingen betydelse för hur näringslivet organiserar sin verksamhet. Viktigt för företagen är närhet till marknaden och att den miljö där företagen skall verka uppfyller de krav man ställer.

Däremot är det viktigt för näringslivet att det offentliga systemet för planering och beslut om den för företagen livsviktiga infrastrukturen fungerar så effektivt som möjligt. Tillgång till bra kommunikationer, utbildning, forskning och attraktiva bostadsmiljöer betyder mycket för företagens konkurrenskraft och för en regions utveckling.

I anslutning till utredningens delrapport utarbetade Västsvenska Handelskammaren för utredningens räkning en promemoria angående det västsvenska näringslivet och länsindelningen. Promemorian togs fram med utgångspunkt från tre av utredningen angivna frågeställningar - länsgränsernas betydelse för företagen, synpunkter på tre alternativ (oförändrade länsgränser/utökad samverkan, "Göteborgs län" och ett större västsvenskt län).

Närhet till marknaden är enligt promemorian ett fundamentalt krav för företagen. Bra kommunikationer, både på den svenska marknaden och i Europa, har mycket stor betydelse i detta sammanhang. Det gäller både gods- och persontransporter.

Nuvarande länsindelning bidrar enligt promemorian inte till uppbyggnad av en rationell kommunikationsstruktur. Systemet uppmuntrar till slagsmål mellan länen om knappa medel, klarast manifesterat beträffande investeringarna i järnvägen Göteborg-Oslo. Även besluten om kollektivtrafiken måste utgå från det behov marknaden skapar, bl.a. med hänsyn till näringslivets behov av arbetskraft.

Enligt promemorian förefaller SNORP-länen från näringslivets synpunkt utgöra ett homogent område där såväl företag som befolkning på ett naturligt sätt utnyttjar infrastrukturen. Bibehållna administrativa gränser och en utbyggd samverkan bedöms inte vara ett

acceptabelt alternativ. En mer målmedveten västsvensk satsning på boendemiljöer, kommunikationer och utbildning är angelägen.

Handelskammaren har vidare i utredningen "Framtid i väster" analyserat Västsveriges utvecklingsförutsättningar. I utredningen framhävs starkt det gemensamma västsvenska perspektivet. Stor vikt läggs vid att förbättra betingelserna för en fortsatt utveckling av ett kunskaps- och kontaktinriktat näringsliv. Denna utredning har jag även berört i kapitel 2.

4.4.2 Regional- och näringspolitik i Västsverige

Inom ramen för den inriktning som redovisats ovan förekommer en lång rad aktiviteter inom varje område med skiftande geografiska områden och med en varierande uppsättning av aktörer.

Ett sätt att illustrera verksamheten är att beskriva den samverkan som förekommer över länsgränserna i Västsverige. Samverkan finns inom en rad områden och i olika former. För vissa uppgifter har särskilda organ bildats, i andra fall drivs samverkan via projekt.

Huvudmannaskapet för de olika samverkansobjekten kan variera. Huvudman kan vara länsstyrelser, landsting eller kommuner eller andra intressenter. Universitet/högskola och näringslivet, både i form av enskilda företag och Handelskammaren, finns med i flera objekt. Samverkan förekommer ofta om huvudmannaskapet. En klar tendens är att intressentkretsen i många samverkansobjekt vidgats på senare år. Det tycks bli allt vanligare att bilda "nätverk" för ökad kunskap och större drivkraft i arbetet.

Samarbetet inom främst regional- och näringspolitik redovisas i nedanstående sammanställning. Redovisningen gör inte anspråk på att vara heltäckande. Västsverige definieras som NORP-län. Kontakter förekommer, delvis i inte obetydlig omfattning, även med andra län, främst Värmlands län.

Verksamhet	Deltagande län (länsstyrelser, kommuner m fl)					
	N	O	P	R	Övr.	Övr.län
GöteborgsRegionen	x	x	x			
Göteborgs Förorter	x	x	x			
Västsverige 1992	x	x	x			
Marknadsföring Gbgreg	x	x	x			
Göteborg-Landvetter flygplats AB	x	x	x			
Regionkommittén Fyrstad		x	x			
Fyrstads Flygplats AB		x	x			
Stiftelsen Västerhavet	x	x				
Stiftelsen BioVäst (bioteknik)	x	x	x	x		
Laxfond Vänern			x	x	x	S
Västergötlands Turistråd		x	x			
Gränskommittén Östfold-Bohuslän		x			x	Norge
Västsvenskt samråd (lst, landsting, komm.förb.)	x	x	x	x	x	S
Vänerråd			x	x	x	S
Sydlänsmöte	x				x	FGHKLM
Flygrådet Fyrstad		x	x			S
ReVäst (samverkan högskolamyndigheter		x	x	x	x	S
Lilla Göteborgsdeleg. (länsstyr.)	x	x	x			
Stiftelsen Västsvenska Transportsekretatriatet	x	x	x	x		
Västsvensk samverkan (länsstyr)	x	x	x	x	x	S
Västkustbanan	x	x				
Nordlänken (järnväg Göteborg-Oslo)		x	x		x	Norge
Norge/Vänerlänken			x		x	S
Väg/järnväg Gbg-Oslo		x			x	Norge
Götalandsbanan		x	x		x	FED
Transportförsörjningsstrategi i Västsverige	x	x	x	x		
EG-kontor Bryssel	x	x	x	x		
Westnet (företagssamverkan)	x	x	x	x	x	S
Kompetensnätverk utbildn., nyföretagande m.m. (utveckl.fonder)		x	x	x	x	S
Samverkan underlev (utv.fonder)		x	x			
Regionalpolitiskt erfarenhetsutbyte (länsstyr.)	x	x	x	x	x	S
SYDSAM, regionala utvecklingsfrågor	x				x	HGKLM

4.4.3 Näringspolitik, regionalpolitik och länsindelningen - sammanfattande överväganden

Länen i Västsverige är inga naturliga enheter för samhällsplanering och utvecklingsåtgärder. Det gäller främst länen med knytning till Göteborgsregionen. Länen är emellertid fortfarande basen för många organ som verkar inom regional- och näringspolitiken. När statens och landstingens intressen är involverade knyts huvudmannaskapet till länen. Det finns t.ex. tre länsarbetsnämnder och tre utvecklingsfonder i Göteborgsregionen trots att det är uppenbart orimligt med hänsyn till arbetsmarknadens och företagsmarknadens behov. Den verksamhet som kommunerna ansvarar för kan däremot byggas upp på mer rationella grunder, utan hänsyn till länsgränser.

För att neutralisera nackdelarna med den administrativa organisationen organiseras samarbete i en lång rad frågor. En betydande samverkan förekommer över länsgränserna, oftast avseende delar av den västsvenska regionen och med tyngdpunkt i Göteborgsregionen. Dock finns flera projekt för hela den västsvenska regionen. Även S-län finns med i många sammanhang. Flera "samrådsparaplyn" finns med NOPR- och S-län - som deltagare. Samarbetet formas som regel med de geografiska områden och intressenter som är relevanta för varje objekt.

Flera samverkansprojekt avser trafikens infrastruktur och främst satsningar på järnvägsnätet. Projekt finns för både västkustbanan, Götalandsbanan och Nordlänken (Göteborg - Oslo). Beträffande Nordlänken driver O- och P-län projekt var för sig. För P-län ingår även förbindelserna med Värmland. Det senaste året har arbete pågått med en gemensam västsvensk transportförsörjningsstrategi.

Det går inte att entydigt definiera en regionstorlek som passar alla regional- och näringspolitiska insatser. Det finns en spridning både vad gäller de geografiska områdena och deltagande aktörer, utifrån objektens karaktär. Det är dock ingen tvekan om att den ökade inriktningen på insatser för infrastrukturen - kommunikationer, utbildning m.m. - kräver större och naturligt sammanhållna områden för planering och beslut.

4.5 Utbildning och forskning

4.5.1 Allmän utveckling

Den högre utbildningen och forskningen spelar i dag en nyckelroll i den nationella politiken. Tillgång till avancerad kunskap är en förutsättning för att Sverige skall kunna hävda sig i en hårdnande internationell konkurrens. Att stärka kvaliteten inom utbildning och forskning blir i detta perspektiv avgörande för Sveriges framtida utveckling.

Högskolorna tillmäts en allt viktigare roll som resurs för regional utveckling. Ett gemensamt drag hos orter och regioner som växer är att där finns universitet eller högskolor. Vidare dras kunskaps- och forskningsintensiva företag till universitetsorterna, vilket ger en multiplikatoreffekt.

I dagens debatt finns en linje som innebär en vidgad frihet inom den högre utbildningen. Universitet och högskolor skall inte vara direkta utlöpare av den centrala statsmakten, utan inta en mer oberoende ställning.

I samband med högskolereformen i mitten av 1970-talet inrättades sex högskoleregioner med utgångspunkt från resp. universitets upptagningsområde. Syftet var främst att varje region skulle få ett så allsidigt utbud som möjligt av olika högskoleutbildningar, och anpassat till regionens behov. Regionstyrelserna avvecklades år 1988 och därmed upphörde även regionindelningen. Genom decentraliseringen till högskolorna hade många av regionstyrelsernas uppgifter fallit bort.

Däremot finns vad beträffar den regionala nivån, vissa resurser vid länsstyrelserna för samordning av utbildningsfrågor inom ramen för arbetet med regional utveckling. Sedan den 1 juli 1991 finns därför en länsexpert på utbildningsområdet vid varje länsstyrelse.

Till bilden hör även den nyligen tillsatta utredningen om huvudmannaskapet för vårdhögskolorna. Utredningen skall redovisa alternativa förslag angående vårdhögskolornas framtida huvudmannaskap och verksamhet. Statligt huvudmannaskap kan bli aktuellt.

4.5.2 Utbildning och forskning i Västsverige

Det finns 36 statliga högskolor i landet. I Västsverige finns två stora högskoleenheter, Göteborgs universitet och Chalmers tekniska högskola med tillsammans ca 5 400 anställda och runt 20 000 årsstudieplatser. Vidare finns högskolor i Halmstad, Borås, Skövde och Trollhättan/Uddevalla. Varje statlig högskola är en självständig

enhet med egen styrelse. Utöver de statliga högskolorna finns i landet över 30 vårdhögskolor med i huvudsak landstingskommunalt huvudmannaskap.

I regionutredningen redovisas den regionala fördelningen av landets totala FoU-årsverken 1989. Där ingår både de statliga resurserna för grundforskning och forskarutbildning samt sektorsforskning och näringslivets FoU-verksamhet. Av det totala antalet FoU-årsverken utförs 1/3 i Stockholms län och närmare 20 % i Göteborg. Göteborg har en något större andel än Skåne och har i det nationella perspektivet en förhållandevis god position.

Gymnasieskolan har till största delen primärkommunalt huvudmannaskap. Landstingen ansvarar för omvårdnads- och naturbruksprogrammen med utbildningar inom vård, jord, skog, trädgård m.m. Kommunerna samverkar sinsemellan om gymnasieskolan.

Samverkan över länsgräns mellan kommunerna förekommer på flera håll. T.ex. finns i Göteborgsregionen en för kommunerna (exkl. Kungsbacka) gemensam intagningsnämnd. Vidare diskuteras frågan om en regional utbildningsnämnd inom kommunalförbundets ram. Mellan landstingen i ORPS-län finns ett samarbete på utbildningsområdet med bl.a. information och erfarenhetsutbyte i olika grupperingar. Halland ingår i ett motsvarande samarbete med de södra länen.

Skolverket är central myndighet för grund- och gymnasieskolan. Skolverket har en fältorganisation med åtta regioner i landet. Den västra regionen omfattar OPR-län. Halland ingår i en sydlig region tillsammans med KLM-län.

Länsskolnämnderna är avskaffade. Länsstyrelserna har fr.o.m. den 1 juli 1991 tagit över vissa av länsskolnämndens planerande uppgifter och har därigenom fått ett ökat ansvar för bl.a. den regionala utbildningsplaneringen, inom ramen för den samordnade länsförvaltningen. Länsstyrelsens uppgifter avser de gymnasiala och eftergymnasiala utbildningarna och arbetsmarknadsutbildningen.

4.5.3 Utbildning, forskning och länsindelningen - sammanfattande överväganden

Tillgång till högre utbildning och forskning har stor betydelse för en regions status som näringslivs- och livsmiljö. Betydelsen ökar i takt med att näringslivet blir alltmer kunskapsintensivt.

Det finns ingen egentlig koppling mellan högskoleutbildningen och länen som administrativa områden. Jag bortser då från att länsstyrelserna skall tillhandahålla visst planeringsunderlag för högskoleutbildningen. Högskoleenheterna i Göteborg har influens i hela den

västsvenska regionen och i ännu vidare områden och är på det hela taget resurser av nationell betydelse.

De regionala högskolorna har en tydligare förankring i sina resp. närregioner, men de har i allmänhet en bred geografisk rekryteringsbas. Högskolan i Trollhättan/Uddevalla verkar i två län. På det hela taget är högskoleutbildningen och forskningen i Västsverige inte regional på det sättet att verksamheten låter sig inordnas som i en struktur med fyra län.

Inom den högre utbildningen och forskningen pågår för närvarande en intensiv diskussion om nya former och strukturer som på sikt kan innebära att det statliga huvudmannaskapet och den helt dominerande statliga anslagsfinansieringen förändras. Självständiga och fondfinansierade högskolor i stiftelseform förs fram som en möjlig modell. Till förändringsbilden hör också ett växande internationellt samarbete, med t.ex. gemensamma och alltmer ambitiösa utbildnings- och forskningsprogram inom EG:s ram.

Inom ramen för en nationell högskolepolitik finns ett växande utrymme för regionala åtaganden. På någon sikt kan det uppstå fria högskoleenheter med olika huvudmän, såväl offentliga som privata. Såväl kommuner som regionala företrädare kan tänkas ingå bland stiftelsebildare och finansiärer. Län och länsbaserade organ är knappast intressanta aktörer i en sådan process i Västsverige. Kommuner i kombination med ett västsvenskt organ i någon form borde vara mer relevanta partners.

Redan i dag kan värdkommuner och olika regionala aktörer göra mycket för att understödja och utveckla en i vid mening god miljö för den högre utbildningen och forskningen. Kommuner och olika regionala organ är också viktiga beställare av uppdragsutbildning och uppdragsforskning och kan tillsammans med näringslivet i regionen bidra till enskilda högskolors profilering och utveckling.

Sammantaget är länen i Västsverige inte relevanta enheter för att driva utvecklings- och planeringsfrågor för den högre utbildningen och forskningen. Utbyggnader inom dessa områden måste ses i ett större regionalt perspektiv. Däremot är länen, eller snarare delar av län, lämpligare för gymnasieskolan. Kvaliteten på gymnasieskolan har en stor betydelse i en regionpolitik för utveckling, men verksamheten har knappast någon fördel av att drivas i ett västsvenskt sammanhang.

4.6 Kultur

4.6.1 Allmän utveckling

Länen har varit en utgångspunkt för det långsiktiga och ännu inte avslutade arbetet med att bygga upp ett nät av regionala kulturinstitutioner - kulturens infrastruktur. Uppbyggnadsarbetet har genomförts i ett nära samspel mellan stat, landsting och kommun. Rollfördelningen har varit tydlig och väl förankrad i den kulturpolitik som lades fast i mitten av 1970-talet. Under våren har en ny kulturpolitisk utredning beställts av riksdagen.

Från statens sida har man sett länen som den lämpliga nivån för ett statligt kulturstöd i syfte att främja en förankring av kulturen i hela landet. Strategin har varit att staten skall medverka till att det på regional nivå byggs upp ett nät av professionella kulturinstitutioner. Syftet med statsbidragen har varit att stimulera och stödja huvudmännens satsningar på uppbyggnaden av det regionala nätverket. Mycket av det regionala kulturpolitiska arbetet sker genom landstingen.

Organisationerna spelar en betydelsefull roll i kulturpolitiken. Stat, landsting och kommuner har genom ekonomiska bidrag gjort det möjligt för föreningslivet - främst folkbildningen - att självständigt genomföra uppgifter på kulturområdet.

På senare år har uppmärksammats att kulturen även spelar en roll för den regionala och lokala utvecklingen. Kultursatsningar har i ökad grad blivit ett medel för att göra en region eller en kommun mera attraktiv. Kulturinstitutioner är infrastruktur i den meningen att de ingår bland de tillgångar som gör en bygd attraktiv både som boende- och näringslivsmiljö.

Riksdagen har betonat att kultursektorn har stor betydelse för samhällsekonomin, men tagit avstånd från uppfattningen att kulturen skulle betraktas som en näring. Offentliga kultursatsningar måste även i fortsättningen främst betraktas utifrån andra värderingar än rent ekonomiska.

Statens roll är att - vid sidan av ansvaret för de egna institutionerna eller helt statsstödda sådana - ta ett allmänt ansvar för frågor av gemensamt intresse för de organ som verkar inom kulturområdet. Staten lämnar vidare ekonomiskt stöd till kulturverksamhet med primär- eller landstingskommunal anknytning, folkbildningsarbete och insatser inom olika organisationer. Till det statliga området hör också de regionala kulturuppgifter som innebär myndighetsutövning och har ett nära samband med samhällsplaneringen. Dit hör bl.a. kulturmiljövården.

4.6.2 Kultur i Västsverige

Göteborgs kommun har en strategisk roll för kulturlivet i Västsverige. De stora kulturinstitutionerna i Göteborg har betydelse för hela den västsvenska regionen. Mångfalden av institutioner, stora som små, och Göteborgs betydelse som mötesplats för kulturaktiviteter på ett brett fält visar Göteborgsregionens betydelse för kulturlivet i Västsverige.

Landstingen har viktiga uppgifter på kulturområdet. De är huvudmän för institutioner som länsmuséer och länsteatrar och stödjer kulturlivet i övrigt. Huvudmannaskapet för institutionerna delas som regel med kommunerna. Landstingen lämnar anslag till en rad studieförbund och organisationer/institutioner på kulturområdet, och är vidare engagerade i olika kulturprojekt, ofta tillsammans med kommuner, länsstyrelser och andra intressenter.

Kulturinstitutioner av typ länsmuseér är i dag länsbaserade. Verksamheten är dock i första hand landskapsinriktad, och den viktigaste uppgiften är att spegla de naturliga kulturområdena. Länsmuseérna har vuxit fram som viktiga centra inte bara som spegel av kulturlivet och det kulturhistoriska arvet, utan även i en del fall som mötesplats för kulturliv och samhällsdebatt.

Länsstyrelsen har en roll i den regionala kulturpolitiken, främst genom kulturmiljövården. En viktig uppgift är att bevaka kulturmiljöns intressen i samhällsplaneringen.

Ett samverkansprojekt av stor betydelse för Västsverige är den nya musikteatern i Göteborg. Anslag lämnas från Göteborgs kommun, staten, Göteborgsregionens kommuner och näringslivet.

Musik i Väst är en stiftelse med landstingen i OPR-län samt Göteborgs kommun som huvudmän. I Västsvenska konservatorsateljén samarbetar landstingen i NO-län samt Göteborgs kommun med uppgift att vårda kulturarvet. Samverkan förekommer vidare mellan OPR-landsting i olika kulturfrågor.

Kulturen har en viktig regionalpolitisk dragningskraft, och framför allt de större kulturinstitutionerna. Den nya Göteborgsoperan är troligen en av de viktigare regionalpolitiska satsningarna i Göteborgsregionen på senare år. Muséer och teatrar har betydelse för att öka en regions attraktionskraft.

4.6.3 Kulturen och länsindelningen - sammanfattande överväganden

Kulturen är ett område där länen framför allt i ett uppbyggnadsskede haft betydelse som bas för utbyggnaden av resurser i samverkan mellan staten och främst landstingen. Kommunerna var i de flesta fall för små för att ensamma bära ansvaret för t.ex. teatrar och muséer. Länen kom då in i den kulturpolitiska bilden.

Genom landstingen och Göteborgs kommun har det funnits regionala politiska organ som kunnat ta ett ekonomiskt ansvar för utbyggnad av institutioner av regional karaktär. Men även kommunerna har i samverkan med landstingen tagit ett betydande ansvar även för regionala institutioner, typ länsmuséer och länsteatrar.

Finns det ett västsvenskt kulturperspektiv utgår det i första hand från Göteborg med dess stora kulturinstitutioner av betydelse för hela den västsvenska regionen, samt rollen som centrum för en rad olika kulturaktiviteter. Men det finns också institutioner och inte minst kulturhistoriska miljöer på andra håll i regionen som har klart västsvenska dimensioner.

Å andra sidan finns en rad kulturinstitutioner som har läns- eller landskapsanknytning eller fungerar i mindre regioner än län. Kulturen är ett område där länsanknytningen hittills varit tydlig, men där öppningar finns mot ett västsvenskt perspektiv. Samtidigt finns ett betydande kommunalt engagemang även i det regionala kulturarbetet. När man nu ser resultat av den satsning på kulturen i hela landet som länge varit en huvudlinje i kulturpolitiken bör även andra former för huvudmannaskap kunna tänkas. Som alternativ till dagens länsanknytning bör man då kunna diskutera både en kommunalisering och ett västsvenskt ansvar för kulturens infrastruktur.

4.7 Miljö

4.7.1 Allmän utveckling

Miljöfrågor är gränsöverskridande på två sätt. Vinden blåser vart den vill och utsläpp till luften känner inga geografiska gränser. Också i en annan mening är miljöfrågorna gränsöverskridande. Miljö är ingen egen avgränsbar samhällssektor. God eller dålig miljö är en följd av vad man gör eller inte gör i andra sektorer. Alla aktiviteter påverkar miljön på ett eller annat sätt.

Ett gränsöverskridande synsätt är också klart markerat i riksdagens senaste beslut om miljöpolitikens inriktning. Ökat internationellt

samarbete för att begränsa gränsöverskridande och globala miljöproblem är angeläget. Vidare måste alla sektorer ta ett större miljöansvar. Decentralisering är viktig för att få en bred förankring av miljöarbetet. Det gäller det personliga ansvaret, företagens och kommunernas insatser, liksom medverkan av myndigheter inom alla samhällssektorer.

Verksamheten inom alla samhällssektorer påverkar tillståndet i miljön. Ett arbete pågår med att omforma generella miljömål till sektorsmål för olika verksamheter. Aktuella områden är bl.a. trafiken, fisket, jordbruket, skogsvården och energiområdet.

På den regionala nivån har länsstyrelserna ansvaret för att utvecklingen sker i former som är förenliga med en god miljö och en långsiktig hushållning med naturresurserna. Ansvaret omfattar både större enskilda miljöstörande verksamheter och en övergripande regional tillsyn vad avser tillståndet i miljön.

Den förebyggande miljövården har fått ökad betydelse och man går i ökad utsträckning över från individuell prövning till generella föreskrifter, och från detaljerade tekniska krav till utsläppsmål och miljökvalitetsmål som styrmedel. Större krav ställs på uppföljning, bl.a. i form av miljöövervakning. Miljöarbetet sker i ökad utsträckning i samverkan med andra län och med kommuner och centrala verk.

En viktig uppgift för länsstyrelserna är vidare naturvården. Här har länsstyrelsen det övergripande ansvaret. Bl.a. bedrivs en omfattande planerings- och inventeringsverksamhet. Bildande av naturreservat, djurskyddsområden samt skydd för växtlivet är viktiga uppgifter.

Landstingen deltar i varierande grad i miljöarbetet på regional nivå. Landstingen uppträder i olika roller - dels utifrån hälso- och sjukvårdens perspektiv (folkhälsa, miljömedicin), dels som stora aktörer med omfattande verksamhet med miljöpåverkan. Landstingen engagerar sig också i viss mån i den yttre fysiska miljön, där den politiska rollen utnyttjas för att driva frågor.

Landstingen har sedan länsläkarorganisationen avskaffades ett ansvar att tillhandahålla miljömedicinsk kompetens i miljöarbetet. Folkhälsoarbetet har starka kopplingar till miljöområdet. Inom naturvården engagerar sig landstingen för att bevara naturområden av regionalt intresse för bl.a. det rörliga friluftslivet.

På det lokala planet har kommunerna genom miljö- och hälsoskyddsnämnderna huvudansvaret för att bedriva tillsyn och vidta åtgärder. I stort sett regleras verksamheten av samma lagar som reglerar länsstyrelsens arbete. Men kommunerna är även aktörer på den regionala arenan och engagerar sig i en rad regionala miljöfrågor.

4.7.2 Miljö i Västsverige

Miljöproblem och samverkan

Västsverige är ett från miljösynpunkt utsatt område. Luftföroreningar förs in med vindarna från kontinenten till Västsverige. Utsläppen inom regionen från trafiken och industrin har också betydelse. Försurningen av sjöar och skogsmark har ökat, särskilt på västkusten. Västerhavets ekosystem är inte i balans, främst på grund av övergödning och kemikalieutsläpp. Problemen är störst i Kattegatt, där stora bottenområden inte har ett fungerande liv.

På miljöområdet förekommer ett betydande samarbete över länsgränserna. Tyngdpunkten ligger i Göteborgsregionen och på NOP-län. Inom Göteborgsregionen finns en rad samarbetsprojekt med deltagande både från kommunerna och länsstyrelserna i Göteborgsregionlänen. Kommunerna har byggt upp de regionala bolagen för hantering av avfall, miljöfarliga ämnen m.m. Kommunerna driver även miljöfrågor via GöteborgsRegionen och är engagerade i ett antal vattenvårdsförbund.

Flera samverkansaktiviteter är knutna till Västerhavets miljö, och drivs i huvudsak av N och O-län. Även vissa andra län medverkar i detta arbete. I detta sammanhang bör även nämnas vattenvårdsförbundet för Bohuskusten, som drivs av kommunerna i samarbete med bl.a. länsstyrelsen. En samverkan förekommer även sedan länge med Norge angående miljön i gränsvattnen.

På bl.a. luftvårds- och miljöövervakningssidan finns en nära samverkan mellan främst NOP-län. Inom vissa områden finns samarbete även med bl.a. Skånelänen och F-län.

När det gäller regionala miljöinsatser bör även nämnas de särskilda projekt som regeringen beslutat om på senare år. Miljöprojekt Göteborg är ett sådant exempel med omfattande utredningsinsatser och åtgärdsförslag, av intresse även för en större region. Förhandlingarna om trafik och miljö i Göteborgsregionen hör också hit.

I det regionala miljöarbetet deltar många aktörer med främst länsstyrelserna och kommunerna som drivande krafter. En klar tendens är att samarbetet länen emellan på miljöområdet har ökat på senare år.

Verksamhet	Deltagande län (länsstyrelser, kommuner m.fl.) N	O	P	R	Övr.	Övr. län
GRAAB, Göteborgsregionens Avfalls AB	x	x	x			
GRAAB Kemi AB (miljöfarligt avfall)	x	x	x	(x)		
GRYYAB, Göteborgsregionens Ryaverks AB (avloppsrening)	x	x	x			
Luftkontrollprogram, Göteborgsregionen	x	x	x			
Samarbetsorgan flyg-Landvetter	x	x	x			
Trestadsreg. Avfalls AB		x	x			
Åtgärdsgrupp Väst (Västerhavet)	x	x	(x)	(x)	x	(F)LM
Kontaktgrupp Hav (Västerhavet)	x	x				
Informationscentral Västerhavet	x	x			x	LM
Gränsvattenprojekt		x			x	Norge
Samrådsgrupp Laholmsbukten	x				x	L
Vänerkansliet			x	x	x	S
Göta älvs vattenvårdsförbund	x	x				
Vattenvårdsförbund för Viskan, Ätran, Nissan, Lagan Lygnern och Kungsbackaån	x	x	x		x	FG
Vätterns vattenvårdsförbund				x	x	EFT
Tidan/Lidan/Nossan vattenv.			x	x		
Luftvårdsgrupp (spridningsmodell/luftanalys m m)	x	x	x			
Miljöövervakning		x	x			
Miljöprojekt Godstrafik i Västsverige	x	x	x			
Västkuststiftelsen (naturområden)	x	x	x			
Naturvårdsplanering	x	x	x			
Materialförsörjn (täkter)	x	x	x	x	x	LMS
Gullmaren, planering(åtg).		x	x			
Nationalpark Trestickeln/Norge			x			Norge
Kalkningsprojekt	x	x	x			
Erfarenhetsutbyte/samarbete	x	x	x	x	x	FS

4.7.3 Miljön och länsindelningen - sammanfattande överväganden

Som nämndes inledningsvis känner luftföroreningar och miljöpåverkan i övrigt inga administrativa gränser. Detta visar en del av problembilden när det gäller att koppla miljöfrågorna till en regional organisation.

Västsverige är ett gott exempel på detta. Regionen är som helhet utsatt för en stor miljöpåverkan utifrån, utöver de problem som har sin grund i regionen. Försurning av både mark och vatten har stor utbredning i Västsverige. Västerhavet är en både miljö- och produktionsresurs för flera län och för övrigt en tillgång av stort nationellt intresse.

De olika miljöproblemen har olika geografiska dimensioner. Det kan innebära att de bör åtgärdas på olika nivåer i samhället. Exempel på globala problem är uttunningen av ozonlagret och ökningen av atmosfärens koldioxidhalt. Regionala problem kan vara eutrofieringen, miljögifter och försurning. Lokala miljöproblem orsakas av föroreningar som släpps ut och orsakar problem i den omedelbara närheten. Det kan vara buller, lukt, tungmetallpåverkan m.m.

Ett problem är att det kan vara långt mellan orsak och verkan. Av nedfallet i Sverige kommer endast ca 12 % från verksamhet inom landets gränser. Om en region skall täcka hela problemet från utsläpp till verkan måste den vara mycket stor. Ofta sträcker sig sådana regioner över nationsgränser.

Styrmedlen inom miljövården skiftar. Det kan vara lagar och förordningar m.m., dvs. administrativa styrmedel, men också ekonomiska i form av t.ex. avgifter. Vidare bör information och opinionsbildning nämnas i sammanhanget.

Någon form av regional samordning behövs på miljösidan. Överblick bör finnas över ett större område och de nationella målen måste kunna brytas ner. Uppföljning och utvärdering är viktigt och miljöövervakning måste avse områden av viss storlek.

Mot denna bakgrund har framför allt på senare år en betydande samverkan vuxit fram mellan de miljöansvariga organen i Västsverige. Samarbetet har störst omfattning avseende västkusten och områdena därinnanför. Miljövårdsfrågorna bör på det hela taget passa utmärkt för en gemensam analys av problem och insatsbehov i en större region i Västsverige. Miljön är ett område där man rimligen måste agera i ett västsvenskt regionperspektiv, åtminstone då det gäller analys av problem och insatsbehov och när det gäller strategier för miljöpolitiskt arbete. Inom andra delar av miljöarbetet kan behovet av närhet till problemen och lokalkännedom ha större betydelse.

5 Regioner och kulturell identitet

Kapitlet i sammandrag

- En särskild studie har gjorts om länsindelningen och det kulturhistoriska perspektivet.
- Länet är en administrativ enhet. Landskapet är kopplat till kultur och identitet, som kommer till uttryck i bygdens och stadens organisation, husens utseende, redskap, kläder m.m.
- Ett "Göteborgs län" är ett kulturhistoriskt dåligt alternativ, bildat av kulturregioner som aldrig hört samman. Att behålla nuvarande län, men öka samarbetet är ett skonsammare alternativ.
- Ett västsvenskt län är kulturhistoriskt inte otänkbart. Det finns naturliga gränser och region- och landskapsidentiteter kan behållas.

För utredningens räkning har förutvarande länsmuseichefen Carl Cullberg i Uddevalla i samarbete med länsmuseicheferna i NPR-län utarbetat rapporten "Länsindelning i västra Sverige - en kulturhistorisk kommentar". Nedan redovisas några huvuddrag i den. Rapporten i sin helhet har tryckts i särskild ordning.

Länet är en administrativ enhet. *Landskapet* är något annat, även om län och landskap ytmässigt ofta sammanfaller. Befolkningen har genom egna insatser, påverkan utifrån och genom att utnyttja områdets naturförutsättningar skapat en kultur. Den får sitt uttryck i bygdens och stadens organisation, husens utseende, redskap, kläder m.m. På detta sätt skapas landskapets identitet.

För Bohuslän har olika tider inneburit olika politiska gränser och sammanhang. Kulturregionerna har skiftat med tiderna i landskapet. De inre jordbruksbygderna och kustbygden har på olika sätt samverkat i att ge landskapet dess karaktär. Nutidens bondebygder formerades redan under järnåldern. Kusttrakterna befolkades långt senare.

Under senare tider har industrialiseringen och turismen påverkat landskapet. Utbyggnad av kommunikationerna har påverkat kulturmönstren. Norra Bohuslän har glesbygdskaraktär och har fortfarande nära kontakter med Norge. Rester av storfiskebygden lever kvar i symbios med turismens sommarland. Södra Bohuslän har starkt påverkats av den växande storstaden Göteborg. Fortfarande finns dock överallt en känsla av att vara bohuslänning, svagare i söder, starkare i norr.

Halland rymmer i sig liksom många andra landskap olika regioner. Naturmässigt delas kustlandskapet i en sydlig flack kust i söder med sand- och moränstränder och en skärgårdsliknande kust norr om Varberg. Skillnader finns mellan kustbygd och de inre åkerbruksbygderna.

I Halland går en kulturgräns söder om Varberg. Den kommer till uttryck i byggnadsskick, gårdarnas organisation, dialekter m.m. Söder om gränsen förhärskar skånska, danska och nordkontinentala företeelser. Norr därom möter man ett område som bildar övergångszon mot kulturdragen i det "övre" Västsverige. Dock måste Halland av historiska skäl ses som ett sammanhållet landskap. Summan av de sammanhållande elementen överväger skillnaderna mellan regionerna.

År 1634 delades Västergötland i två län, Älvsborgs län och Skaraborgs län. I slutet av 1600-talet fördes grevskapet Dalsland till Älvsborgs län. Försvarsmässiga skäl spelade stor roll för bildandet av länet. Man ville skapa en barriär gentemot det dansk-norska Halland och Bohuslän.

Landskapet Dalslands namn är känt sedan tidigt 1500-tal. Slättbygden var bebodd tidigt, och under 1800-talet befolkades och industrialiserades också de nordliga "Markerna." Dalborna har alltid markerat sin självständiga kultur på många sätt.

Söderut finns bördiga bondebygder längs älven. Tidiga städer som Gamla och Nya Lödöse, skeppsfart och tidig industri ger älvdalsbygden en alldeles egen identitet. Området mellan Vänersborg och Alingsås har en rik och varierad historia med bl.a. tidiga städer och kraftig industrialisering. Sjuhäradsbygden - utlöpare av sydsvenska höglandet och tidigt gränsland mot Danmark - är med sin manufaktur, knallar, tidiga industrialisering och uppfinningsrikedom en egen distinkt kulturregion.

I Älvsborgs län framträder således egna särpräglade områden. Länet är heller inte något landskap, utan består av landskapet Dalsland och delar av landskapet Västergötland.

Begreppet Västergötland är snarast ett slags samlingsbegrepp för en rad särpräglade bygder. Alla är dock klart västgötska. De anser det själva och betraktas som sådana utifrån. I Skaraborgs län finns många

exempel på sådana bygder - Varaslätten, Kålland, Kinnekulle, Falbygden- Hornborga-Skara m.fl. Alla är fulla av historia och särpräglad folkkultur.

Man kan med hänsyn till tunga etnologiska och kulturhistoriska skäl inte dela upp Västergötland i skilda län. Redan 1600-talets uppdelning visar detta. Det västgötska hembygdsförbundet organiserar landskapet och inte Skaraborgs län. Sammanfattningsvis är vi västgötar, hallänningar, bohuslänningar och dalbor. Vi är inte "-länare" eller "bygdare".

I rapporten redovisas kulturhistoriska aspekter på tre alternativ beträffande länsindelningen - ett "Göteborgs län", ett bibehållande av de nuvarande länen med utökat samarbete och ett större västsvenskt län.

Alternativet med "Göteborgs län" bedöms som sämst, av två skäl. Även om man vid skapandet av ett sådant län inte skulle bryta upp befintliga kulturregioner, utan behandla dem som helheter, blir ett Göteborgs län ett konglomerat av kulturregioner, vilka historiskt aldrig hört samman. Vidare skulle man lämna efter sig delar av gamla län, vilka inte kan fogas samman utan att bryta in i gamla kulturgränser.

Att behålla de nuvarande länen, men utöka samarbetet är en skonsam väg. Men man måste vara uppmärksam på att kulturgränserna verkligen bevaras och inte påverkas alltför kraftigt av påtvingade samarbetsformer som inte är naturliga.

Detta gäller också ett västsvenskt län som, med nämnda reservation, inte är otänkbart från kulturhistorisk synpunkt. Inom ett län av detta slag kan man på ett naturligt sätt behålla de gamla region- och landskapsidentiteterna. I mångt och mycket är nämligen Västsverige en egen region i landet med naturliga gränser i Dalslands norra "Marker", i Vänern, i Tiveden, i Vättern, i Västergötlands och Hallands "Marker" samt Hallandsås.

6 Utredningens delrapport och remissyttrandena

Kapitlet i sammandrag

Utredningens delrapport från december 1991 remitterades till de politiska partierna i Västsverige och till landshövdingarna. Huvudlinjerna i partiernas yttranden var följande:

- Ja till den västsvenska regionen.
- Utökad samverkan är inte nog för att driva de västsvenska utvecklingsfrågorna framöver - någon form av fastare grepp behövs.
- Reformering av uppgifter och indelning bör diskuteras samtidigt.
- Kommunernas ställning bör stärkas - fler uppgifter bör föras dit från den regionala nivån.
- Ett västsvenskt regionalt folkstyre - i någon form - bör etableras.
- Länsstyrelserna bör förändras till renodlade statliga förvaltningsmyndigheter.
- Förändringar bör ske snabbt - gärna försöksverksamhet.

Landshövdingarna är positiva till den västsvenska regionen, men anser att den primära handlingslinjen bör vara utvecklat samarbete mellan befintliga län. Vidare bör indelningen inte förändras innan man tagit ställning till var ansvaret för olika uppgifter skall ligga. Landshövdingen i O-län anser dock att ett större västsvenskt län bör bildas inom en nära framtid.

6.1 Delrapporten "Västsverige - län och samverkan"

I utredningens delrapport 1991-12-04 föreslogs att man i ett första steg slår samman länsstyrelserna i NORP-län till ett nytt statligt förvaltningsområde för Västsverige. Som nästa steg förutsattes att samarbetet mellan landstingen och samverkan i övrigt på den regionala politiska nivån skulle utvecklas vidare. Skulle något av regionutredningens alternativ genomföras skulle organisationen i ett senare skede få anpassas till detta.

Jag remitterade delrapporten till de politiska partierna i Västsverige och till landshövdingarna i de västsvenska länen och i Värmlands län. Yttranden inkom från Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet, Vänsterpartiet i Göteborg resp. Halland, Ny demokrati i Göteborg och Miljöpartiet de gröna. I några partier yttrade sig vissa partidistrikt särskilt. Vidare yttrade sig landshövdingarna i NORPS-länen.

I det följande redovisar jag i sammanfattande form ståndpunkter i yttrandena i ett antal huvudfrågor. Därefter redovisar jag vissa egna bedömningar av hur man kan gå vidare med indelnings- och kompetensfrågorna, med utgångspunkt från yttrandena.

6.2 Remissyttrandena - sammanfattning

Ja till den västsvenska regionen

Socialdemokraterna uttalar för sin del en tro på Västsverige.

Moderata samlingspartiet framhåller att en fungerande region har vuxit fram i Västsverige med Göteborg som den naturliga centralorten. En administrativ region bör om möjligt följa naturliga gränser. Samverkan i en region skapas av människors naturliga känsla av samhörighet. Den avgränsning som utredningen föreslår verkar i de flesta fall naturlig.

Vissa gränsjusteringar bör dock enligt partiets mening utredas närmare. Det gäller delar av Halland där många känner en större samhörighet med Skåne och delar av Västergötland, där man vänder sig mot andra centralorter än Göteborg. Vidare bör en fortsatt utredning klarlägga om Värmland skall ingå i en västsvensk region. Den regionala tillhörigheten bör ytterst avgöras i de olika kommunerna och ingen kommun bör införlivas i en region som man inte känner naturlig samhörighet med.

Moderaterna i Hallands län anser att fortsatt samverkan i Västsverige kan ske inom oförändrade länsgränser. Moderaterna i Skaraborg vill i nuläget inte gå in på vilka län som ska ingå i en västsvensk region.

Folkpartiet liberalerna anser att den västsvenska identiteten behöver förstärkas i ett nationellt perspektiv, men också mot bakgrund av den ökade internationaliseringen och kommande medlemsskap i EG. Västsverige måste kunna hävdas som en sammanhållen och konkurrenskraftig region. Regionens geografiska omfattning - de nuvarande NORP-länen - bedöms som naturlig, även om Värmlands län i många hänseenden kan anses tillhöra Västsverige.

Centerpartiet menar att Västsverige är den naturliga samarbetsregionen för de ingående länen. Beträffande enstaka kommuner inom regionen kan finnas lokala avvikelser. Vidare framförs att det är en klar fördel om Värmlands län ingår i en västsvensk region. Värmlänningarna måste dock själva avgöra vilken region de vill tillhöra. Centerpartiet i Halland anser att Halland är en naturlig geografisk enhet och att samarbete i Västsverige kan utvecklas utan större län.

Miljöpartiet de gröna framhåller att innan beslut fattas om förändringar av länsgränserna måste det demokratiska inflytandet säkras så att förändringar kan ske efter öppen debatt. Partiet föreslår att en så viktig fråga som sammanslagning av län/landsting bör föregås av en folkomröstning.

Ny demokrati i Göteborg anser att NORP-länen är en i många stycken homogen region. Värmlands län bör inte ingå i ett västsvenskt län och nuvarande Hallands län bör inte delas. Ett västsvenskt län är enligt partiets mening en förutsättning för att regionen skall ha möjlighet att kunna hävda sig i ett öppet Europa.

Vänsterpartiet i Göteborg menar att det inte går att behålla de nuvarande länsgränserna. "Det västsvenska länet" avvisas, bl.a. genom att det inte anses möjligt som invånare att identifiera sig med detta storskaliga område. Partiet förespråkar i stället alternativet "Göteborgs län". *Vänsterpartiet i Halland* avvisar ett större västsvenskt län och förordar fortsatt och utvecklad samverkan inom oförändrade gränser.

Landshövdingarna har i sina yttranden lyft fram det omfattande samarbete som redan förekommer i regionen NORP-län. Ett utvecklat sådant samarbete är viktigt för att utveckla den västsvenska regionen. T.ex. anser landshövdingen i Skaraborgs län att det är viktigt att Västsverige framstår som ett starkt och konkurrenskraftigt alternativ i den nationella och den europeiska utvecklingen.

Från flera håll framhålls emellertid att samverkan även förekommer med regioner som gränsar till Västsverige. Värmlands län deltar i samarbetet inom många områden. Landshövdingen i Hallands län

pekar på det samarbete som förekommer mellan Hallands län och regioner i södra Sverige.

Landshövdingen i Värmlands län framhåller att Värmlands län har nära samband med Västsverige, men också betydande kontakter åt andra håll, främst med Bergslagen/Mälardalen. Värmland har även i fortsättningen intresse av samverkan med angränsande regioner, men utifrån en egen värmländsk identitet.

Bör man ändra länsgränser och kompetensfördelning?

Socialdemokraterna anger som principiella utgångspunkter att eventuella förändringar måste innebära att medborgarnas behov av och berättigade krav på god samhällsservice kan tillgodoses bättre. Administrativa gränser får inte sätta hinder för detta. Eventuella förändringar måste vidare innebära att demokratin och medborgarinflytandet över samhällsplaneringen kan stärkas och utvecklas. Vidare måste man uppnå hållbara samhällsekonomiska besparingar och ökad effektivitet.

Partiet har en i grunden positiv inställning till att finna fastare former för beslut och ansvar för samhällsplaneringen i den västsvenska regionen. Det är riktigt och nödvändigt att se över och effektivisera den statliga förvaltningsorganisationen på läns- och regionnivå. Det är riktigt att tänka i regiontermer och inte enbart i län.

Moderata samlingspartiet anser behovet av en slagkraftig regionindelning vara väl dokumenterat i utredningen. De nuvarande länen bedöms som alltför små för att var för sig kunna driva viktiga miljö-, trafik- och högskolefrågor. Dessa frågor kommer att ha stor betydelse i ett europeiskt utvecklingsperspektiv. Den nuvarande indelningen anses närmast ha varit försvårande för samarbetet inom de nämnda områdena.

Folkpartiet liberalerna konstaterar att länsgränserna för vissa verksamheter innebär svårigheter att åstadkomma god service, rationellt utnyttjande av gemensamma resurser och effektiv administration. Genom samverkan av olika slag har nackdelarna med nuvarande indelning till viss del kunnat minskas. Önskemål om en mer rationell indelning är dock stora.

Frågor som rör övergripande infrastruktur såsom vägar, järnvägar, högskoleutbildning och forskning, regionala kulturinsatser eller utbudet av kvalificerad sjukvård kräver samordning och samverkan över de nuvarande läns- och landstingsgränserna. De avgörs därför naturligen i ett brett regionalt sammanhang. Partiet instämmer mot denna bakgrund i kravet på en länsreform i Västsverige, som bidrar till att hela regionen utvecklar sin konkurrenskraft.

Centerpartiet pekar på att nuvarande länsgränser inte är anpassade till den faktiska utvecklingen. Vägar, järnvägar, industri m.m. finns kors och tvärs över nuvarande länsgränser. Vissa statliga verk har dragit egna slutsatser av detta och format sina regionala organisationer efter de faktiska behoven.

Centern menar att målet måste vara samverkan och slagkraft inom regionen. Partiet har länge krävt en reformering av styrelseformerna på det regionala planet. Motivet är att nuvarande ordning enligt partiets uppfattning är djupt otillfredsställande från demokrati- och effektivitetssynpunkt. Decentralisering och möjligheter till självständiga, samordnade initiativ i de olika regionerna motverkas. Politiska uppgifter skall enligt partiets mening föras över till demokratisk styrning och kontroll.

Vänsterpartiet i Göteborg hänvisar bl.a. till storstadsutredningens förslag om ett "Göteborgs län". Enligt partiets mening visar de samverkansgrupper som utvecklats genom åren på behovet av samarbete kommunerna emellan. Denna samverkan motiverar en förändring av länsgränserna, till ett Göteborgs län. Vidare måste en gränsreformering följas av förändringar när det gäller innehållet i länens beslutsområde, där demokratisk styrning och möjlighet att prioritera åtgärder är viktiga inslag.

Flertalet *landshövdingar* menar att utredningen i delrapporten inte har redovisat tillräckliga skäl som talar för en ändring av länsgränserna. Landshövdingen i Hallands län menar att utredningen inte har definierat vilka behov av förändringar som föreligger. Landshövdingen i Älvsborgs län anser att utredningen inte närmare har analyserat för- och nackdelar med nuvarande länsindelning. Landshövdingen i Skaraborgs län anser att det är felaktigt att utifrån utredningens begränsade problembeskrivningar och analyser förorda ett stort västsvenskt län.

Vidare framför landshövdingarna att man först borde utreda och ta ställning till frågan om vilka uppgifter som skall ligga på vilka organ samt uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun på regional nivå. Först därefter går det att ta ställning till den administrativa indelningen.

Landshövdingen i O-län anser att eftersom indelningsförändringar är särskilt angelägna i Västsverige är den av utredningen valda arbetsmetodiken riktig. Behovet av förändringar av indelningen motiveras bl.a. av de nya krav på infrastrukturen som internationaliseringen och näringslivets strukturomvandling ställer, samt av det förhållandet att statliga verk regelmässigt nu väljer större verksamhetsområden än länen.

Hur bör en reformerad organisation på den regionala nivån se ut?

Socialdemokraterna anser att ansvaret för de politiska frågorna om samordning och planering inom regionen av t.ex. kommunikationer, näringspolitik, utbildning, kultur och miljöfrågor i framtiden skall ligga på ett politiskt valt regionalt organ. Länsstyrelserna skall då endast ha rena myndighetsuppgifter.

Innan slutlig ställning tas måste enligt partiets mening några grundläggande frågor utredas vidare. Det gäller bl.a. vilka arbetsuppgifter som de nya större länen skall ha och den geografiska avgränsningen. Beträffande det geografiska området delar partiet utredarens bedömning att ett "Göteborgs län" skapar fler problem än det löser.

Vidare måste studeras hur kontakterna kommer att fungera mellan medborgarna och en länsmyndighet resp. ett eventuellt regionparlament. Vad betyder geografiskt och "personligt" avstånd vid behandling av planeringsfrågor som berör enskilda människors, organisationers, kommuners möjligheter att påverka? Tid måste ges för förankring.

Enligt partiets mening bör redan nu den gränslösa sjukvården få en fastare form genom att de fyra landstingen och Göteborgs kommun snarast bildar ett kommunalförbund för viss läns- och regionsjukvård i Västsverige. Vidare bör samarbetet på kommunikationsområdet förstärkas, bl.a. genom ett samarbete mellan länstrafikbolagen. Frågan om ett kommunalförbund för hela regionen bör övervägas. Samarbete bör också etableras med angränsande regioner vad gäller genomgående trafikleder.

Moderata samlingspartiet menar att i samband med en länsreform bör också länets uppgifter och befogenheter definieras. Dagens stora kommuner har helt andra förutsättningar att klara många av de uppgifter som tidigare varit föremål för statlig kontroll och tillsyn. Länsstyrelsernas uppgifter bör renodlas till att endast omfatta de rent statliga uppgifterna och ledamöterna bör därför utses av regeringen.

Beträffande landstingen har stora delar av äldrevården överförts till kommunerna, samtidigt som gränslös sjukvård införts inom regionen. Sker finansieringen av vården genom en allmän sjukvårdsförsäkring kommer enligt partiets mening landstingens fördelnings- och samordningsroll att upphöra. Det är enligt partiets uppfattning svårt att se behovet av en stor sammanhållen landstingsorganisation för endast drift av olika sjukvårdsinrättningar. De lokala sjukhusen bör kunna drivas av kommuner, stiftelser och bolag. Någon form av regional samordning bör endast finnas för de större universitetssjukhusen. Denna fråga bör utredas närmare.

Vad gäller diskussionen om regionparlament anser partiet att olika lösningar kan bli aktuella för samordning av viktiga regionala frågor. En kommande utredning bör klarlägga detta. Enligt partiets uppfattning förstärks inte den lokala demokratin om ärenden som i dag avgörs på kommunal nivå flyttas till en regional instans. Inte heller finns anledning att införa något organ som överprövar kommunala beslut.

Folkpartiet liberalerna anser att en västsvensk region bör få ett betydande inslag av regionalt självstyre och styras genom ett direktvalt regionalt organ - ett regionparlament. Att begränsa en reform till den statliga förvaltningen är knappast meningsfullt. Också de regionala demokratifrågorna och de uppgifter som i dag ligger på landstingen måste inkluderas i en reform.

Regionala statliga myndigheter behövs även i fortsättningen för förvaltningsuppgifter, tillsyn och uppföljning av nationella politiska mål. Den statliga förvaltningen bör i så hög grad som möjligt vara decentraliserad, ge god service och upprätthålla den enskildes trygghet i förvaltningsärenden.

Folkpartiet ställer upp några huvudkrav på en förändrad regional organisation och verksamhet. Det direkta demokratiska inflytandet på regionens utveckling bör öka genom ett direktvalt regionparlament. Uppgifter inom den statliga förvaltningen bör decentraliseras från central till regional och från regional till lokal nivå. Förvaltning och service i Västsverige bör spridas geografiskt för att ge hög tillgänglighet. Effektivitet och beslutskraft måste finnas i den offentliga verksamheten för att underlätta regionens utveckling.

Folkpartiet liberalerna i Halland anser att nuvarande landstingsgränser kan utgöra basen för det direktvalda parlamentet.

Centerpartiet säger ja till en västsvensk region under förutsättning att det samtidigt genomförs en demokratireform med ett regionparlament som tar över väsentliga uppgifter från länsstyrelserna. En regional självstyrelse måste bygga på att regionen förfogar över egen ekonomi och beskattningsrätt. Samtidigt bör kommunernas ansvar utökas genom att arbetsuppgifter överförs från länsstyrelserna, landstingen och centrala verk till kommunerna. Partiet avvisar en förändring som enbart innebär ett stort västsvenskt län styrt från en för hela regionen gemensam länsstyrelse.

Centern menar att man bör skapa en samhällsorganisation som dels är effektiv och rationell gentemot avnämarna, dels ger en naturlig identifikation gentemot regionens invånare och dels tar hänsyn till demokratins krav på rimlig närhet mellan beslutsfattare och dem som berörs av besluten.

Ett västsvenskt regionparlament bör göra det möjligt för staten att flytta ut beslut från central statlig nivå. Väg- och järnvägsinvesteringar, lokaliseringsfrågor, sysselsättningsfrågor, sjukvårdsfrågor, miljöfrågor, utbildning och kultur, kust- och insjöfartsfrågor är exempel på statliga områden som bättre skulle kunna beslutas av en för Västsverige direktvald folkförsamling. Kvar för staten att sköta på regional nivå blir frågor av fiskal och rättsvårdande karaktär. Dessa har i huvudsak en servicefunktion gentemot allmänheten och behöver finnas i relativ närhet till kundkretsen. Lokaliseringspolitiska skäl får avgöra på vilka orter inom regionen dessa kontor placeras.

Centerpartiet menar vidare att det fortsatta utredningsarbetet bör drivas i två steg. I ett första steg utarbetas förslag om vilka uppgifter som skall överföras från central till regional förvaltning och till kommunerna, samt vilka uppgifter som kan flyttas från den regionala nivån till kommunerna och från landstingen till kommunerna. I ett andra steg utarbetas förslag om den regionala indelningen med en region bestående av de västsvenska länen och eventuellt Värmland, med ett regionparlament som beslutande församling.

Centerpartiet i Halland föreslår att nuvarande länsstyrelser försvinner och i huvudsak ersätts av länsparlament. Halland är i detta sammanhang en naturlig geografisk enhet.

Vänsterpartiet i Göteborg föreslår ett direktvalt regionalt parlament (länsting). Detta skall bygga på de nuvarande landstingen och delar av de nuvarande statliga myndigheternas uppgifter. De frågor som kan/bör avgöras genom politiska beslut och de samhällsuppgifter som kräver regional samordning skall flyttas in i länstingen. De rent rättsvårdande uppgifterna och statlig styrning och kontroll skall finnas kvar regionalt inom ett statligt regionkontor.

Med länstinget vill partiet öka den politiska tydligheten, förstärka länsdemokratin, möjliggöra regional mobilisering och vitalisera de förtroendevalda och länsinvånarna för att motverka det ökande avståndet mellan politiken och människors vardag.

Miljöpartiet de gröna anser att medborgarnas insyn och inflytande över processerna är den viktigaste utgångspunkten för att förändra strukturerna. Därför bör landstingens och länsstyrelsernas uppgifter slås samman och föras över till en ny regional organisation med regionala länsparlament.

Landshövdingarna framhåller att länsstyrelserna hanterar ett stort antal ärenden med anknytning till den enskilde individen. Verksamheten har en stor spännvidd. En stor del av länsförvaltningen förutsätter närhet till medborgare och kommuner. Det finns inga fördelar när det gäller hanteringen av denna verksamhet med en större sammanslagen länsstyrelse. Tvärtom skulle avståndet mellan myndig-

heten och medborgaren öka. Verksamheten kan i vart fall inte fungera i en storregional indelning utan att den kompletteras av något slags distriktsorganisation. Det skulle innebära att man skapar yttterligare en nivå i den statliga administrationen.

Vidare framhålls att länsstyrelsernas viktigaste samarbetspartners är kommunerna. Med tanke på det stora antalet kommuner i NORP-län är det svårt att se hur en länsstyrelse i det tilltänkta storlänet skulle klara av dessa kontakter.

Samarbetet mellan länsstyrelserna i Västsverige har successivt utvecklats efter hand som samverkansbehov uppstått. Samarbetet har efter hand fått fastare former. Det är angeläget att öka samarbetet. Gemensamma projekt kommer att initieras inom bl.a. kommunikationer, näringslivsutveckling, miljö och internationalisering. En "Västvision" kommer att utarbetas. För de delar av den statliga länsförvaltningens uppgifter där ett storregionalt perspektiv behöver anläggas torde enligt flertalet av landshövdingarna ett samarbete länen emellan kunna lösa problemen.

Landshövdingen i O-län anser för sin del att övervägande skäl talar för att inom en nära framtid bilda ett nytt västsvenskt län, baserat på nuvarande NORP-län. Länsstyrelsernas uppgifter beträffande viktiga statliga planerings- och utvecklingsfrågor är starkt beroende av en ändamålsenlig administrativ indelning, bl.a. mot bakgrund av att statliga uppgifter alltmer överförs till större regioner. I Västsverige bör finnas endast ett statligt organ som behandlar storregionala frågor, som t.ex. kommunikationer, vissa utbildnings-, miljö- och näringslivsfrågor.

Hur bör frågorna drivas vidare?

Socialdemokraterna anser att, oavsett att en större utredning om den regionala indelningen i hela landet aviserats är det viktigt att inte "tappa tempo" i det samarbete och utredningsarbete som nu pågår i Västsverige.

Moderata samlingspartiet förutsätter att den kommande parlamentariska beredningen arbetar vidare med frågor om bl.a. kompetensfördelningen mellan olika organ. Med tanke på den väl fungerande samverkan som redan etablerats i Västsverige bör regionen kunna användas som "pilotprojekt" för att finna lämpliga framtida lösningar.

Folkpartiet liberalerna anser att den parlamentariska beredning som skall föreslå en samlad lösning för den regionala organisationen i landet inte får utgöra hinder för att man redan nu utvecklar nya och tätare samverkansformer i Västsverige. Det är viktigt att olika organ tar initiativ till fördjupade, mer samordnade och aktiva samverkans-

projekt mellan de nuvarande länen, landstingen och kommunerna. Det är särskilt angeläget med sådana initiativ inom verksamheter som har betydelse för utvecklingen av Västsveriges näringsliv och arbetsmarknad.

Centerpartiet föreslår en försöksverksamhet med överföring av uppgifter till folkvalda organ i Västsverige om staten inte är beredd att snabbt genomföra en genomgripande förändring för hela landet.

Landshövdingen i Älvsborgs län anser att förändringar av länsindelningen inte lämpar sig för försöksverksamhet. Det är inte försvarligt att ta ställning i indelningsfrågan i västra Sverige utifrån nu gällande uppgiftsfördelning för att en indelningsförändring skall kunna ske tillräckligt snabbt.

6.3 Huvudlinjer i yttrandena - min sammanfattning

I yttrandena finns på det hela taget en uppslutning kring Västsverige som geografiskt begrepp, dvs. regionen NORP-län. Detta hindrar inte att samverkan, ofta i betydande omfattning, även förekommer med angränsande regioner. Området för samarbete skiftar med uppgiftens art. T.ex. finns i många frågor samverkan med Värmland. Halland samverkar i stor utsträckning även söderut. En samverkan åt olika håll är naturlig och nödvändig.

På det hela taget synes dock den västsvenska regionen i många frågor ha en klar identitet. Det finns utan tvekan en stark intressegemenskap i Västsverige när det gäller insatser för att utveckla Västsverige till en konkurrenskraftig region.

Partierna har en i stort sett samstämmig uppfattning att den nuvarande länsindelningen i Västsverige är otidsenlig, och att man bör finna en organisation av samhällsuppgifterna på den regionala nivån som bättre stämmer med naturliga regioner.

I yttrandena ges många exempel på den samverkan som byggts upp inom Västsverige på ett antal områden. Från de politiska partiernas sida är man dock över lag inte beredda att utifrån det västsvenska perspektivet förorda ett samverkansalternativ framför en reformering av indelningen. I denna del ansluter de sig till mina bedömningar i delrapporten.

Flertalet landshövdingar har här en annan uppfattning. De menar att en ökad samverkan mellan befintliga organ är att föredra framför ändring av länsgränser. I varje fall bör enligt deras uppfattning förändringar inte göras i Västsverige förrän man har en samlad nationell bild av frågorna kring uppgifter och indelning på den

regionala nivån. Landshövdingen i O-län förespråkar dock att ett större västsvenskt län bildas inom en nära framtid.

Alternativet med en länsgränsförändring avseende enbart Göteborgsregionen synes inte längre vara aktuellt. En slutsats man kan dra är att problemen med länsindelningen i Göteborgsregionen i stället bör lösas i ett västsvenskt sammanhang. Flertalet menar att den västsvenska regionen är ett lämpligt område för hantering bl.a. av olika övergripande utvecklingsfrågor och att den bör utgöra basen för en reformering av organisationen. En linje i yttrandena är att man bör tänka i regioner och inte enbart i län.

Det finns i yttrandena en genomgående uppfattning att förändringar av administrativ indelning och uppgiftsfördelning mellan olika organ på den regionala nivån och mellan central, regional och lokal nivå måste diskuteras samtidigt. Man är på det hela taget inte intresserad av att ändra länsgränserna i Västsverige, utan att samtidigt diskutera uppgiftsfördelning. Att enbart reformera den statliga förvaltningen synes därför knappast meningsfullt.

Det finns ett brett stöd i partierna för att så långt som möjligt decentralisera beslut, både från central till regional nivå, och från regional till lokal nivå. Ett starkt intresse är att stärka den lokala politiska nivån, dvs. kommunerna. Från alla partier understryks att avståndet mellan beslutsfattare och medborgare inte får vara för långt. Sådan förvaltning och service som kräver närhet till medborgare och kommuner bör spridas så långt som möjligt för att ge hög tillgänglighet för regioninvånarna.

Här finns i vissa avseenden en överensstämmelse mellan partiernas och landshövdingarnas ståndpunkter. Landshövdingarna har överlag framhållit att väsentliga delar av länsstyrelsernas uppgifter handlar om tillsyn och service som kräver en närhet till framför allt kommunerna, och att denna typ av verksamhet inte passar för att centraliseras. Inte heller i partierna finns intresse av att koncentrera statlig verksamhet så att avståndet till "kunderna" ökar.

Av de partier som yttrat sig har Socialdemokraterna, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna uttalat sig för någon form av regionalt folkstyre, nu eller längre fram. Såvitt framgår av yttrandena finns en bred politisk bas för en utveckling åt detta håll. Moderata samlingspartiet har för sin del föreslagit att frågan om hur olika regionala frågor skall samordnas skall utredas vidare.

I modellen med regionalt folkstyre ingår att den regionala statliga förvaltningen förändras till i huvudsak myndighetsutövning och rättsvård.

Länsstyrelsens samordnande och planerande uppgifter inom kommunikationsområdet, näringslivsutveckling, utbildning och miljö, där det finns ett "politiskt" innehåll, överförs till ett regionalt folkstyre. Samtliga partier har denna syn på länsstyrelsens framtida uppgifter.

När det gäller utformningen av ett regionalt folkstyre finns olika nyanser i partiernas yttranden. Ett för Västsverige, eventuellt även Värmland, direktvalt regionalt parlament med beskattningsrätt förordas av Centerpartiet. Folkpartiet förordar ett direktvalt regionalt parlament med Västsverige som bas. Socialdemokraterna föreslår att ansvaret för ett antal regionala frågor i framtiden läggs på ett politiskt valt regionalt organ.

Vänsterpartiet (Göteborgsdistriktet) förordar ett "länsting" där landstingen tar över uppgifter från länsstyrelsen, men där man håller sig till län av ungefär dagens storlek. Miljöpartiet de gröna förespråkar en liknande konstruktion - landstingen och länsstyrelsernas uppgifter bör slås samman och föras över till en ny organisation med regionala länsparlament. Moderata samlingspartiet vill, som ovan nämnts, utreda frågan vidare om hur regionala frågor skall samordnas.

Flertalet av partierna anser det angeläget att man nu kan gå vidare med förändringar av uppgiftsfördelning och indelning i Västsverige. Från ett parti framhålls t.ex. att den kommande parlamentariska beredningen inte får utgöra hinder för att man redan nu utvecklar nya och tätare samverkansformer i Västsverige. Från ett par håll framförs förslag om en försöksverksamhet i Västsverige när det gäller organisationen av de regionala uppgifterna.

Sammanfattningsvis vill jag dra ut följande huvudlinjer av yttrandena, som underlag för att utforma ett slutligt förslag angående länsindelningen i Västsverige:

- Ja till den västsvenska regionen.

- Fastare former bör skapas för planering och beslut avseende västsvenska frågor.

- Reformering av uppgiftsfördelning och indelning bör diskuteras samtidigt. Enbart en förändring av gränser för den statliga förvaltningen är inte önskvärd.

- Så många uppgifter och beslut som möjligt bör läggas på kommunerna. Uppgifter bör kunna decentraliseras från regional till lokal nivå, och från central till regional nivå.

- Uppgifter som behöver hanteras över en större västsvensk region förs över till någon form av regionalt folkstyre - vars utformning i vissa avseenden bör prövas ytterligare.

- Den regionala statliga förvaltningens roll förändras till renodlad myndighetsutövning och rättsvård.

- Förändringar i Västsverige måste kunna genomföras i en nära framtid - försöksverksamhet bör kunna etableras.

7 En regional struktur i Västsverige - övergripande problem och utgångspunkter

Kapitlet i sammandrag

- Länsgränserna har i många fall verkat hindrande och fördröjande för att uppnå goda lösningar.
- Behovet av samverkan inom hela Västsverige har ökat. Infrastrukturen måste planeras över större områden. Integrationen i Europa är en viktig utgångspunkt.
- Det måste finnas tydlighet och beslutskraft i den organisation som skall hantera infrastruktur och utvecklingsfrågor i det stora regionala perspektiv som är nödvändigt. Nuvarande län är för små, indelningen är otidsenlig och beslutssystemet är splittrat.
- Utredningens förslag måste ha förankring i Västsverige. Det måste också kunna genomföras utan att komma i konflikt med det nationella perspektivet. Kompetensfördelning och indelning måste hanteras i ett sammanhang.
- Tidigare uppmärksammades främst nackdelarna med länsgränserna när det gäller tillgänglighet till samhällsservice. I dag handlar det till stor del om framtids- och utvecklingsfrågor och hur dessa kan drivas så att regionens konkurrenskraft ökar.
- Ansvaret för olika samhällsuppgifter bör ligga så nära de berörda som möjligt. Det som kan skötas på ett bra sätt lokalt skall skötas lokalt. I andra hand förs frågorna till den regionala nivån och när detta inte fungerar läggs ansvaret på den nationella nivån.

Västsverige, konkurrenskraften och det europeiska perspektivet

Västsverige har i det stora perspektivet ett bra läge mellan Oslo- och Malmö/Köpenhamnsregionerna och ligger relativt nära den europeiska kontinenten.

Det västsvenska näringslivet är exportberoende och är i hög grad internationellt inriktat. Det gäller särskilt näringslivet i Göteborgsregionen. Även i övrigt har Västsverige utvecklat internationella kontakter sedan lång tid. Det är mest påtagligt i Göteborgsregionen, alltifrån den tidiga utvecklingen av linjesjöfart världen över till dagens internationaliserade näringsliv, regionens roll som centrum för stora internationella arrangemang och inte minst universitetets och högskolornas internationella nätverk. Den "internationella kompetens" som finns i Västsverige kommer med all säkerhet att vara viktig för att utveckla regionen i ett europeiskt sammanhang.

Västsverige har en stor industrisektor. Det är en fördel på det sättet att svensk industri sedan länge arbetat i öppen konkurrens. Effekterna av den inre marknaden på industrins situation kan från denna utgångspunkt framstå som begränsade.

Å andra sidan finns i Västsverige vissa skyddade industribranscher som kan komma att påverkas negativt av avregleringen inom Europa. Vidare har Västsverige fortfarande ett relativt stort inslag av priskonkurrerande "traditionell" varuproduktion. Beroendet av en sektor, bilindustrin, är stort. Det är vidare svårt att förutse effekterna av den inre marknaden beträffande företagsuppköp och omstruktureringar. Västsveriges industriberoende innebär sammantaget både hot och möjligheter.

Inom högre utbildning och forskning har Västsverige nationellt sett en god position. Göteborgs universitet och Chalmers ligger långt framme inom vissa forskningsområden. Vidare finns flera regionala högskolor. Inom delar av den västsvenska industrin finns en stor forsknings- och utvecklingsverksamhet.

När det gäller kommunikationer finns både starka och svaga sidor. Landvetter kan inte jämföras med Arlanda vad gäller destinationer och turtäthet, men har på utrikessidan efter hand byggt upp ett bra trafiknät på Europa. Sjöfarten fungerar väl och har fortfarande ett viktigt internationellt linjenät, med Göteborg som ledande hamn.

Problemen finns främst på väg- och järnvägssidan. Det inomregionala väg- och järnvägsnätet i Västsverige behöver på många håll rustas upp väsentligt. Stora investeringar behövs i Göteborgsregionen för bättre miljö och bättre framkomlighet. Det gäller både kollektivtrafiken och vägar.

Regionens fjärrtrafiknät behöver rustas upp och byggas ut. Även om den genomsnittliga resstandarden förbättrats avsevärt går det inte snabbare med tåg Göteborg-Malmö i dag än det gjorde år 1950, nästan ett halvt sekel senare. Situationen för trafiken till Oslo är inte mycket bättre. Stora investeringsbehov finns på delar av Europavägarna och de viktigare huvudvägarna i övrigt. Någon samlad politiskt förankrad västsvensk strategi för investeringar i infrastrukturen finns inte.

Även på miljösidan finns starka och svaga sidor. I Västsverige finns livsmiljöer av starkt skiftande karaktär - storstadsmiljön, kustmiljöer med särpräglad karaktär, slättbygder och vildmarksliknande skogsområden tillsammans med en rad varierande stadsmiljöer, det mesta inom avstånd på någon eller ett par timmar. Till detta kommer kulturhistoriska miljöer med internationell resning och flera turistmål av nationell och även internationell betydelse.

Men det finns även betydande miljöproblem. Västsverige är starkt utsatt för luftföroreningar utifrån. Detta tillsammans med inhemska utsläppskällor, där inte minst biltrafiken spelar stor roll, påverkar miljön. Försurningen av sjöar och skogsmark är ett problem som är gemensamt för stora delar av Västsverige. I Västerhavet finns problem med övergödning och kemikalieutsläpp. Det innebär behov av stora insatser för bättre miljö.

Den nuvarande organisationen och utvecklingsperspektivet

En viktig utgångspunkt är att länen i Västsverige, möjligen med undantag för Skaraborg, inte på lång tid utgjort naturliga enheter för samhällsplanering och utvecklingsinsatser. I stället har länsgränserna i många fall verkat hindrande och fördröjande för att uppnå goda lösningar.

Utvecklingen har därigenom valt sin egen väg, oberoende av administrativa gränser. Regioner har formats utifrån de naturliga samverkansmönstren. Det tydligaste exemplet är Göteborgsregionen, där det inte finns någon koppling till länsgränser. Men det finns även andra exempel. I Älvsborgs län finns inga naturliga samband mellan Dalsland å ena sidan och Boråsregionen och Sjuhäradsbygden å den andra sidan. Boråsregionen har för sin del alltmer knutits till Göteborgsregionen. Norra Hallands län är nära inflätat i Göteborgsregionen.

Samtidigt har insikten ökat om behovet av en samverkan inom hela den västsvenska regionen. Det gäller framför allt planeringen av infrastrukturen inom bl.a. kommunikationssystemet, den högre utbildningen och forskningen. En viktig bakgrund är utan tvekan integrationen i Europa och Sveriges närmande till EG. Men en

samverkan på västsvensk bas har också etableras inom serviceproducerande verksamhet, där sjukvården är det bästa exemplet.

Av stor betydelse för Västsveriges utveckling kommer att vara att den regionala politisk-administrativa struktur som skall driva och besluta om utvecklingsfrågor fungerar effektivt. Framför allt måste man kunna hantera frågorna kring utbyggnaden av infrastrukturen i det större regionala perspektiv som är nödvändigt. Det måste finnas tydlighet och beslutskraft hos de organ som skall ansvara för de regionala utvecklingsfrågorna.

De nuvarande länen i Västsverige är för små för att var för sig kunna hantera många frågor som blir centrala för Västsveriges utveckling framöver. Till detta kommer att länsindelningen framför allt i Göteborgsregionen är skild från den naturliga regionen. Landstingsindelningen gör situationen än mer komplicerad. Den nuvarande politisk-administrativa splittringen försvårar möjligheterna att ta gemensamma grepp på viktiga planerings- och utvecklingsfrågor.

Vidare är beslutssystemet på den regionala nivån splittrat. Det är inte enbart fallet i Västsverige utan ett svenskt fenomen över huvud taget. På den regionala nivån fördelas ansvaret för utvecklingsåtgärder mellan staten å den ena sidan och den kommunala självstyrelsen å den andra sidan. Den senare är på den regionala nivån främst företrädd av landstingen, men också i inte obetydlig grad av kommunerna.

Länsstyrelsen har för sin del rollen som statsmaktens företrädare i länet, men uppfattas också som länets företrädare mot centralmakten. Staten har via länsstyrelserna ett betydande ansvar för utvecklingen i länen. Det faktum att landstinget utser styrelse (exkl. landshövdingen) i länsstyrelsen skapar en oklar roll både för de enskilda ledamöterna och för styrelsen i sin helhet. Till detta kommer förekomsten av starka statliga sektorsmyndigheter utanför länsstyrelsen med verksamhet i regioner som är väsentligt större än länen. Sammantaget är ansvarsförhållandena på den regionala nivån splittrade och otydliga, vartill kommer de för Västsverige unikt röriga länsgränserna.

Samtidigt agerar kommunerna och landstingen på den regionala arenan, och i ökande grad. Det senaste exemplet är EG-kontoret, där kommunerna i Västsverige gått samman för att följa utvecklingen inom EG och marknadsföra den västsvenska regionen. EG-kontoret synes också bli forum för diskussion om andra västsvenska utvecklingsfrågor med bäring på Europa, och kommer troligen snabbt att utvecklas till ett betydande kraftcentrum för västsvenska utvecklingsfrågor.

De små länen och det splittrade ansvaret för regionala utvecklingsåtgärder i kombination med den, främst i Göteborgsregionen, onaturliga länsindelningen innebär sammantaget en struktur som inte är anpassad för att kraftfullt driva de utvecklingsfrågor som är viktiga inte minst

i ett europeiskt perspektiv. Ett problem som man inte kan bortse ifrån är att med så många aktörer blir de samordningsprocesser som krävs för att driva de övergripande frågorna tidskrävande och de binder stora resurser. Konfliktrisker finns inbyggda i systemet.

Jag vill inte gå så långt att jag menar att den nuvarande splittrade regionala politisk-administrativa strukturen är ett hot för Västsveriges fortsatta utveckling. Men det är uppenbart att den nuvarande komplicerade länsindelningen och det splittrade ansvaret när det gäller den regionala utvecklingen, inte är en bra bas för att hävda de västsvenska utvecklingsfrågorna.

Samtidigt vill jag gärna framhålla att någon konflikt mellan länsstyrelsernas engagemang i de regionala utvecklingsfrågorna och den regionala politiska nivån, företrädd av landstingen och kommunerna, knappast har förekommit på det hela taget. På något håll i Västsverige har tidvis rått ett mindre gott förhållande mellan länsstyrelsen och landstinget, men mitt huvudintryck är att länsstyrelserna och de lokala och regionala politikerna i frågor som rör länens utveckling strävar åt samma håll. Det manifesteras inte minst av den rad av utvecklingsprojekt som man samverkar om.

Det innebär inte att problem inte kan uppstå efter hand. Det är troligt att det gradvis ökade engagemanget från lokala och regionala politiker i planerings- och utvecklingsfrågorna kan leda till, om inte konkurrens med länsstyrelserna, så i alla fall oklarheter om vem som gör vad. Samordningsbehovet blir allt större med risk för förseningar och bristande tydlighet och kraft i åtgärderna.

Sammantaget måste det vara av stor betydelse att den regionala strukturen är utformad så att den så effektivt som möjligt kan stödja en utveckling av näringsliv, miljö och välfärd i Västsverige. Det måste finnas förutsättningar för att ta enhetliga grepp på de viktiga utvecklingsfrågorna. Det gäller både det geografiska perspektivet och uppgiftsfördelningen mellan olika aktörer.

Det är vidare viktigt att ha ett så brett stöd som möjligt för det förslag till organisation som utredningen förordar. Organisationen måste ha en förankring i den västsvenska regionen. Det är knappast någon tvekan om att en viktig orsak till att länsindelningen i Västsverige har bestått är oenighet om hur en ny organisation skulle se ut.

Det måste vidare finnas realism i förutsättningar för genomförande vad avser det nationella perspektivet. I regionutredningen redovisar jag alternativ för den offentliga verksamhetens uppbyggnad på den regionala nivån. En strävan bör vara att utforma ett förslag rörande Västsverige som är möjligt att utveckla vidare med hänsyn till regionutredningens olika alternativ. Samtidigt bör eventuella förändringar vara inordnade i någon form av övergripande struktur för hur

den regionala verksamheten skall utformas i Västsverige. Inom denna ram kan sedan förändringar genomföras stegvis.

En slutsats av remissbehandlingen av utredningens delrapport är att förändringar av administrativ indelning och uppgiftsfördelning mellan olika organ på den regionala nivån och mellan central, regional och lokal nivå måste diskuteras samtidigt. Från de politiska partiernas sida finns knappast något intresse av att ändra länsgränserna i Västsverige utan att samtidigt diskutera uppgiftsfördelning. Att enbart reformera indelningen av den statliga förvaltningen synes därför knappast meningsfullt. Den regionala offentliga verksamhetens indelning och frågan om var ansvaret för olika uppgifter skall ligga bör så långt som möjligt hanteras i ett sammanhang.

Organisationen bör vara framtidsinriktad. Med detta avses bl.a. att den skall kunna bestå under rimlig tid. Att komma i närheten av den tidsperiod som nu gällande länsindelning fungerat torde inte vara möjligt eller önskvärt. Men en stabilitet bör finnas vad gäller huvuddragen. Detta hindrar inte att flexibilitet bör finnas för att efter hand göra de anpassningar som utvecklingen kan kräva. Bl.a. kan förändringar bli aktuella med utgångspunkt från regionutredningens alternativ.

I framtidsinriktningen ingår också att ta hänsyn till den vridning som skett när det gäller motiven för förändringar av den regionala strukturen. Tidigare uppmärksammades främst nackdelarna med länsgränserna när det gäller tillgänglighet till samhällsservice. I dag handlar det till stor del om framtids- och utvecklingsfrågorna i ett västsvenskt perspektiv och hur dessa bäst kan drivas för att öka regionens konkurrenskraft. Den regionala organisationen måste stödja en politik för tillväxt. Inte minst viktigt är hur utvecklingen i Europa kan komma att påverka den regionala strukturen i Västsverige.

Detta innebär inte att man bortser från organisationen av samhällsservicen. Grundläggande krav på en administrativ indelning måste vara att den skall vara stödjande - inte försvårande - för att ge medborgarna den samhällsservice de efterfrågar och för att tackla för regionen centrala utvecklingsfrågor. Detta kan endast uppnås om den administrativa indelningen så långt som möjligt anpassas till medborgarnas och olika funktioners naturliga verksamhetsmönster.

Vidare måste den vara rationell och effektiv. Indelningen måste anpassas till verksamheternas krav. Möjligheterna att sänka kostnaderna i den statliga regionala verksamheten måste tas till vara. Den regionala organisationen måste stödja en politik för tillväxt.

En viktig utgångspunkt bör vara att ansvaret för olika samhällsuppgifter skall ligga så nära de berörda som möjligt. Om denna decentralistiska princip råder en bred enighet i vårt land. Det innebär enkelt

uttryckt att politiska beslut skall fattas och verksamheter hanteras på den nivå närmast människorna där de kan skötas effektivt. Det som kan skötas på ett bra sätt lokalt, skall skötas lokalt. I andra hand förs frågorna till den regionala nivån och först när det inte kan anses fungera bra placeras ansvaret på den nationella nivån. Det är för min del lätt att dela en sådan grundsyn, eftersom den ansluter mycket nära till vår svenska tradition med ett omfattande kommunalt självstyre på olika nivåer.

8 Alternativen

Kapitlet i sammandrag

- Tidigare diskussioner och förslag om länsindelningen har haft sin utgångspunkt i förhållandena i Göteborgsregionen. Det dominerande alternativet var att bilda ett nytt län för Göteborgsregionen.

- Nu har det geografiska perspektivet utvidgats. Det sammanhänger med bättre kommunikationer och ett ökat beroende mellan de regionala arbetsmarknaderna. Viktigt är också Sveriges närmande till Europa, vilket leder till behov av större regioner för planering av bl.a. infrastrukturen. Den västsvenska regionen har blivit ett begrepp.

- En tredje linje i debatten är att samordningsproblem kan lösas genom en utökad samverkan utan att länsgränserna behöver ändras. En lång rad samverkansformer har vuxit fram i Västsverige under senare år.

- Om en föråldrad och dåligt verksamhetsanpassad indelning behålls blir den regionala förvaltningen omständlig och ineffektiv. Den bedöms inte framtidsinriktad när det gäller insatserna för att utveckla regionen. Någon politisk förankring för ett sådant alternativ finns inte.

- Alternativet Göteborgs län innebär att ytterligare ett län skapas i Västsverige. Det skulle lösa samordningsproblem avseende Göteborgsregionen, men snarast gå på tvären mot de insatser som redan nu görs för att utveckla samverkan på västsvensk bas. Inte heller detta alternativ har någon politisk förankring.

- En tämligen entydig slutsats är att en reformering av organisationen på den regionala nivån måste ta sin utgångspunkt i den västsvenska regionen och behovet av en ny organisation på västsvensk bas.

8.1 Allmänna utgångspunkter

Tidigare utredningar och diskussion om länsindelningen i Västsverige har så gott som helt haft sin utgångspunkt i förhållandena i Göteborgsregionen. Den nuvarande länsindelningen från 1600-talet har ingen koppling till den naturliga region som vuxit fram kring Göteborg. Göteborgsregionen med dess homogena bostads- och arbetsmarknad med ca 700 000 invånare består i dag av delar från tre län.

Tidigare uppmärksammades främst nackdelarna med länsgränserna när det gäller tillgänglighet till samhällsservice. Dessa nackdelar är mest påtagliga i Göteborgsregionen. Sjukvården och kollektivtrafiken är exempel på områden där de onaturliga läns- och huvudmannagränserna har varit särskilt påtagliga. Nackdelarna för medborgarna har fått neutraliseras genom omfattande förhandlingsöverenskommelser mellan huvudmännen.

Rationalitets- och effektivitetsaspekter på den nuvarande indelningen, främst i Göteborgsregionen, har också uppmärksammats i hög grad. Genom att en lång rad verksamheter inom den offentliga sektorn och bl.a. organisationslivet är knutna till länsindelningen har praktiskt taget varje fråga som skall hanteras för Göteborgsregionen och där länsanknutna verksamheter är involverade krävt särskilda arrangemang med förhandlingar och överenskommelser. Denna verksamhet har varit tidskrävande och bundit stora resurser för rent administrativa processer.

Det under lång tid dominerande förändringsalternativet var mot denna bakgrund att bilda ett nytt län för Göteborgsregionen. En sådan förändring föreslogs senast i storstadsutredningens slutbetänkande våren 1989. Ett "Göteborgs län" skulle samtidigt medföra konsekvenser för länsindelningen i övrigt i Västsverige. Ett förslag som länge förekommit i debatten har därvid varit ett "Fyrstads län" bestående av de norra delarna av nuvarande Göteborgs och Bohus och Älvsborgs län.

Under senare år har diskussionen kring länsindelningen fått en delvis ny inriktning. I dag handlar det till största delen om framtids- och utvecklingsfrågor och om hur man kan skapa goda förutsättningar för ekonomisk tillväxt och god miljö.

Samtidigt har det geografiska perspektivet utvidgats. Det sammanhänger med bättre kommunikationer, gradvis ökade pendlingsavstånd och ett ökat beroende mellan de regionala arbetsmarknaderna. Viktigt är också Sveriges närmande till Europa, där många hävdar att man måste formera sig i större regioner för att bli mer konkurrenskraftig i det europeiska perspektivet. Inriktningen för större regioner är också tydlig när det gäller samverkan inom de serviceproducerande

verksamheterna. Den gränslösa sjukvården i Västsverige är det bästa exemplet. Vidare har ett antal statliga verksamheter formerat sig i större regioner. Sammantaget har länsperspektivet skjutits i bakgrunden - den västsvenska regionen har lyfts fram.

En tredje linje i debatten är att de samordningsproblem som sammanhänger med den nuvarande länsindelningen kan lösas genom olika former av samverkan utan att länsgränserna behöver ändras. En lång rad samverkansorgan och samarbete i mer eller mindre fasta former finns både på det kommunala, landstingskommunala och statliga området. Samarbetet byggs upp med olika geografiska områden som bas, utifrån karaktären på de problem som skall hanteras.

Utöver läns- och regionindelningen har i flera omgångar utretts frågan om uppgiftsfördelningen på den regionala nivån. Traditionellt har dessa frågor kretsat kring begreppen länsförvaltning/länsdemokrati, dvs. fördelningen av uppgifter mellan den statliga länsförvaltningen och den regionala politiska organisationen, dvs. främst landstingen. I huvudsak har dessa överväganden utgått från länen som bas för den regionala verksamheten. I regionutredningen redovisar jag alternativ för den regionala verksamhetens organisation på den regionala nivån.

Jag har tidigare framhållit att det inte är meningsfullt att lägga fram förslag enbart avseende *indelning*. Det är nödvändigt att så långt möjligt ta ett helhetsgrepp på frågorna kring indelning och vilka roller olika organ skall ha och var makten över framtiden skall ligga. Frågan om var ansvaret för olika uppgifter skall ligga påverkar indelningen. Länsstyrelsernas, landstingens och kommunernas uppgifter måste därför diskuteras samtidigt.

Som utgångspunkt för de kommande övervägandena angående den regionala strukturen i Västsverige diskuterar jag de tre huvudalternativen för den regionala nivåns geografiska dimension som har förekommit i debatten - oförändrade länsgränser/utökad samverkan, en förändring med utgångspunkt enbart från förhållandena i Göteborgsregionen och ett större västsvenskt län.

Man bör notera att detta inte är alternativ enbart i meningen olika stora län med dagens uppgiftsfördelning. Alternativ finns även betr vilka befogenheter som bör ligga på olika aktörer på den regionala nivån. Till detta återkommer jag längre fram.

8.2 För- och nackdelar med länsindelningen i Göteborgsregionen

Länsindelningen i Göteborgsregionen är utan tvekan den viktigaste orsaken till den aktualitet länsindelningsfrågan i Västsverige har haft under lång tid.

För att få bättre underlag för att bedöma frågorna kring indelningen avseende Göteborgsregionen har jag bett GöteborgsRegionen att analysera för- och nackdelar med länsindelningen i Göteborgsområdet i huvudsak från ett kommunalt och regionalt perspektiv. Göteborgs-Regionen har redovisat sina överväganden i en promemoria den 11 maj 1992. I det följande redovisar jag några huvudpunkter i promemorian.

Under 1960-talet ökade befolkningen kraftigt i Göteborgsregionen genom en stor inflyttning. Det ledde till ett omfattande bostadsbyggande. Försörjning med mark, planeringsresurser och en utbyggnad av infrastrukturen för ett så stort byggande krävde en samverkan mellan kommunerna.

Stor-Göteborgs Samarbetskommitté bildades år 1962. En viktig fråga under 1960-talet blev bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet och dess regionala fördelning. Fördelning av byggandet skedde i Göteborgsregionen genom kommittén. En annan viktig uppgift var att bilda de regionala bolagen GRAAB och GRYAAB för avfallshantering och avloppsvattenrening.

Regionens bebyggelsestruktur i dag präglas till stor del av bostadsbyggandet under 1960-talet. Då grundlades en del av dagens miljöproblem genom en arbetspendling med bil på bekostnad av kollektivtrafiken. En jämförelse med Stockholmsregionen är vansklig, men den tidiga samordningen av kollektivtrafiken och regionplaneringen i Stockholmsregionen genom storlandstinget medverkade där till en mer samlad bebyggelsestruktur som i mycket högre grad än i Göteborgsregionen är anpassad till kollektivtrafiken.

Den splittrade länsindelningen i Göteborgsregionen bedöms ha förhindrat eller försvårat en tidig samordning inom regionen. Å andra sidan har samarbetet mellan kommunerna i regionen också inneburit fördelar och konkreta resultat genom bildandet av olika verkställighetsorgan.

I anslutning till att kommunreformen genomförts ombildades samarbetskommittén till Göteborgsregionens kommunalförbund år 1974. Förbundet fick bl.a. hand om regionplaneringen. Dominerande arbetsuppgifter under 1970-talet var fördelningen av bostadsbyggandet, samordningen av kollektivtrafiken och arbetet med en ny regionplan.

Bostadsbyggnadsfrågorna innebar stora påfrestningar på det regionala samarbetet, främst genom olika intressen från Göteborg och förortskommunerna. Bedömningen i promemorian är dock att det är svårt att se att en annorlunda länsindelning hade kunnat påverka resultatet. Däremot påverkade den splittrade länsindelningen samordningen av kollektivtrafiken, där regionens kommuner enligt den nya lagstiftningen skulle samverka med tre landsting. Samordningen av trafiken innebar ett omfattande utrednings- och förhandlingsarbete och verksamheten är ännu inte samordnad mellan förortsområdet och Göteborg.

Konjunkturuppgången under 1980-talet ledde till en kraftig tillväxt av biltrafiken. Trafiken och miljöfrågorna blev huvudfrågor i det regionala arbetet. Storstädernas trafik- och miljösituation uppmärksammades även på central nivå genom storstadstrafikkommittén, storstadsutredningen och storstadsförhandlingarna. Det omfattande arbetet med trafikfrågorna under 1980-talet visade på behovet av ökad samordning. Den administrativa indelningen och rollfördelningen mellan olika samhällsorgan utgjorde hinder för samarbetet.

Utvecklingen under 1980-talet innebar också en tydlig utveckling mot en vidgad region. Arbetspendlingen från kommunerna utanför den nuvarande regionen ökade kraftigt. En bra arbetsmarknad och förbättrade resmöjligheter, inte minst med kollektivtrafiken, var drivkrafter i denna utveckling. Vidare ökade under 1980-talet medvetenheten om beroendet i näringslivshänseende mellan Göteborgsområdet och den omgivande västsvenska regionen.

Promemorians slutsatser är att samarbetsförhållandena i regionen har tvingat fram regionala verkställighetsorgan. Anpassningen mellan bostadsbyggandet och kollektivtrafikutbyggnaden var dålig under 1960-talet, vilket ledde till lägre utnyttjande av kollektivtrafiken och sämre förutsättningar för näringslivet. Det var stora svårigheter att anpassa bostadsbyggandet efter den varierande efterfrågan. Speciallagstiftning behövdes för att kunna samordna kollektivtrafiken. Planeringen för kollektivtrafiken mellan förortskommunerna och Göteborg är dåligt samordnad och utbyggnad av infrastrukturen har haltat. När en tydlig beslutsorganisation saknas behövs förhandlingsinsatser och frivillig samverkan. Ansvarsfrågorna är diffusa och svåra att överblicka och det är svårt att identifiera regionen.

8.3 Oförändrade länsgränser - utökad samverkan

Samarbete sker på många områden

I kapitel 4 har sex samhällsområden beskrivits med avseende på verksamhet och kopplingar till den nuvarande länsindelningen. Det är hälso- och sjukvård, trafik, utbildning/forskning, kultur, regionalpolitik och näringslivsutveckling samt miljö. Samarbete över länsgränserna förekommer i större eller mindre grad inom alla verksamheter.

I kapitel 3, där den regionala nivåns nuvarande struktur redovisas, har samarbetet redovisats med utgångspunkt från länsstyrelserna, landstingen och kommunerna.

För att i någon mån få en uppfattning om mönster i de mycket omfattande samverkansaktiviteterna beskrivs samarbetet från tre utgångspunkter - de uppgifter samarbetet avser, geografiskt område och form för samarbetet. För enkelhetens skull begränsas redovisningen till samverkan över länsgräns.

Gör samhällsservicen tillgänglig

Behovet av att göra olika delar av samhällsservicen tillgänglig för medborgarna, oavsett läns- och huvudmannagränser, har varit mest påträngande och har äldst datum. Sjukvården och kollektivtrafiken är bra exempel. Sådan samverkan har av naturliga skäl varit mest framträdande i Göteborgsregionen.

Inom sjukvården byggde Göteborgs kommun och Bohuslandstinget under 1970-talet upp en samverkan på ett flertal områden. Vidare träffades bilaterala överenskommelser med andra huvudmän angående vård vid vissa sjukhus eller vård till invånare i vissa gränsområden. Denna typ av samverkan etablerades också i andra gränsområden i Västsverige. Inom kollektivtrafiken träffade kommunerna i Göteborgsregionen i slutet av 1970-talet ett samverkansavtal med bl.a. ett gemensamt taxesystem i hela regionen och med kommunerna som huvudmän för trafiken. Länstrafikbolagen och GL AB tillkom år 1983.

Under senare år har det geografiska området för samverkan inom de serviceproducerande verksamheterna utvidgats. Sjukvården har kommit längst med etablerandet av den gränslösa sjukvården år 1991. Medborgarna har numera fri tillgång till alla sjukvårdsinrättningar i Västsverige oavsett huvudmannagränser. Även inom kollektivtrafiken har samarbetet utvidgats, i takt med ökad pendling på längre avstånd. Ett exempel är projektet "Västtåg", där huvudmännen i NOP-län och GL AB samverkar om en utbyggnad av regionaltågstrafik. Kollektiv-

trafiken har dock inte kommit lika långt med att riva gränser som sjukvården.

En samverkan om serviceproduktion finns även på flera andra områden. Gymnasieskolan är ett exempel där kommunerna samverkar, i flera fall över länsgränser. Detta samarbete sker oftast i de närregioner som är naturliga för verksamheten. Den geografiska räckvidden är mer begränsad än för sjukvården och kollektivtrafiken.

Utvecklings- och framtidsfrågor - av senare datum

Under främst 1980-talets senare del har en samverkan om utvecklings- och framtidsfrågor vuxit fram. I Västsverige förekommer ett betydande samarbete när det gäller frågor som har betydelse för regionens utveckling. Det kan gälla både planering av infrastruktur - kommunikationer, utbildning, forskning m.m. - och åtgärder för utveckling av näringsliv och miljö m.m, dvs. åtgärder för att stärka den regionala konkurrenskraften.

Miljön är också ett område där samverkan byggts upp i olika steg. Många kommuner var tidigt ute med samverkan kring vattenvård, avfallshantering och hantering av miljöfarligt avfall. Under 1980-talet har samarbetet utvecklats, i takt med miljöfrågornas ökade uppmärksamhet. Exempel är luftkontrollprogram, insatser för havsmiljön och miljöövervakning i övrigt. Länsstyrelserna och även många kommuner är aktiva i detta samarbete.

Det geografiska perspektivet

Samarbetet visar ett tydligt geografiskt mönster. Inom de olika delregionerna i Västsverige - vilka sig emellan har olika karaktär - formas samverkan utifrån de lokala förutsättningarna. Det utan jämförelse mest omfattande samarbetet över länsgränserna förekommer i Göteborgsregionen. Viss samverkan avser även hela den västsvenska regionen. Västsverige är ett begrepp när det gäller samverkan på många områden.

Ett antal samverkansaktiviteter avser västkustperspektivet och är till stor del inriktade mot miljöområdet, och främst Västerhavets miljö. I första hand samverkar Hallands och Göteborgs och Bohus län. Bl.a. sker samverkan i olika miljöövervakningsprojekt. Vidare finns samarbete i en fast organisation - stiftelsen Västerhavet - med uppgifter både inom miljö- och näringslivsområdet. Inom naturvården finns den s.k. Västkuststiftelsen. En nära samverkan på västkusten finns även på turistsidan i form av gemensam marknadsföring av västkusten, främst i utlandet.

Här bör även nämnas Vänerregionen, där en samverkan förekommer mellan PRS-länen angående bl.a. miljö-, kommunikations- och näringslivsfrågor.

Halland är i samverkansavseende "delat", vilket ger länet en särskild profil bland de västsvenska länen. Halland ingår i sin helhet i flera västsvenska samarbetskonstellationer. Kungsbacka kommun deltar i samarbetet i Göteborgsregionen. Samtidigt finns en betydande samverkan söderut. Den södra delen av Halland ingår t.ex. i södra sjukvårdsregionen (regionsjukvården). Halland samverkar söderut också i bl.a. miljöfrågor och i allmänna utvecklingsfrågor.

En samverkan för att göra serviceproduktionen mera tillgänglig finns även inom andra områden i Västsverige än i Göteborgsregionen - även om problemen är störst där. Samarbetet i Fyrstadsregionen om bl.a. flygplats och avfallshantering har nämnts ovan. Inom sjukvården finns i Halland t.ex. utbyte söderut. Den sydöstra delen av Skaraborgs län samverkar med Jönköping. Samverkan finns även t.ex. mellan Åmål och Säffle.

Den västsvenska regionen som helhet omfattas av vissa samverkansaktiviteter. Den gränslösa sjukvården är det mest konkreta exemplet. Andra exempel, om än i mer begränsad omfattning, är det nya EG-kontoret och utveckling av bioteknik. Ett västsvenskt "paraply" under utveckling finns via den samverkan som länsstyrelserna bygger upp om olika utvecklingsfrågor. Det s.k. västsvenska samrådet bör också nämnas. Här ingår även Värmland.

En viktig ingrediens är Europaperspektivet och näringslivets ökade internationalisering. I ett europeiskt perspektiv har Västsverige av många upplevts vara en naturlig region, vilket har lett till olika samverkansaktiviteter för att bl.a. marknadsföra och utveckla Västsverige. Flera samverkansaktiviteter i Västsverige tycks nu byggas upp med europeiska förtecken.

Sammanfattningsvis domineras det geografiska perspektivet av samverkan inom "delområden", främst inom Göteborgsregionen, Fyrstad och längs västkusten i vissa frågor. Detta är naturligt, eftersom spontant bildad samverkan bildas kring de uppgifter som skall hanteras. Den västsvenska regionen som helhet har en svagare samverkansprofil. Samarbete med hela Västsverige som bas synes dock vara under stark utveckling. Det gäller inte bara den gränslösa sjukvården, utan också aktiviteter kring utveckling av näringsliv och infrastruktur. EG-kontoret och en gemensam transportförsörjningsstrategi är aktuella exempel.

Formerna för samverkan förändras

Nya former av samverkan har utvecklats. Mycket handlar om nätverk - att formera uppsättningar av aktörer, oberoende av tillhörighet, som är anpassade till de uppgifter som skall lösas. Nätverken är olika starka och har skiftande karaktär beroende på vilken samverkan det gäller. Samarbetet kan vara fast formerat i t.ex. kommunalförbund eller ske i lösare former.

En särskild form av samverkan är att genom av regeringen utsedda förhandlingsmän åstadkomma överenskommelser på områden där behovet av kraftsamling är stort och aktörerna många.

De hittills mest omfattande förhandlingarna omfattade investeringarna i trafiksystemet i Göteborgsregionen. Motsvarande förhandlingar genomfördes samtidigt i Stockholms- och Malmöregionerna. Uppdraget var att för perioden fram till år 2000 utarbeta överenskommelser med syfte att genom åtgärder i det samlade trafiksystemet förbättra regionens miljösituation, öka tillgängligheten samt skapa bättre förutsättningar för regionens utveckling. Motpart till den statlige förhandlingsmannen var en grupp politiker från regionens kommuner, utsedda genom GöteborgsRegion.

Ett tydligt mönster kan urskiljas. Där länsgränserna skär igenom naturliga bostads- och arbetsmarknadsområden utvecklas en samverkan för att neutralisera de administrativa gränserna. Ju starkare den regionala samhörigheten är, ju fastare formeras samarbetet.

Problem med länsgränser finns framför allt om ansvaret för verksamheten är länsbaserat, som fallet är t.ex. beträffande sjukvården och kollektivtrafiken. Om länsgränser skär igenom homogena regioner - som i Göteborgsregionen - försvårar de möjligheterna att formera en organisation.

Om ansvaret för en samhällsservice ligger på kommunerna har länsgränserna mindre betydelse för att erforderlig samverkan byggs upp. Däremot är det orationellt att i den mån man behöver ha kontakt med den regionala statliga förvaltningen i den löpande verksamheten handskas med, som i Göteborgsregionen, tre länsstyrelser.

I Göteborgsregionen finns ett flertal "fasta" samverkansorgan. I en storstadsregion är behovet stort av att driva vissa verksamheter gemensamt. Bl.a. de regionala bolagen och GL AB har bildats utifrån mycket handfasta samarbetsbehov. Inslaget av serviceproduktion är stort.

De mer utvecklingsinriktade samarbetsaktiviteterna har som regel en mer varierad utformning. De drivs ofta i projekt eller i andra mer tillfälliga organisationer, där man formerar de resurser som är lämpliga för varje objekt.

Ett korridorinriktat synsätt präglar samarbetet avseende investeringarna i trafiksystemet - Västkustbanan/E6, Götalandsbanan, Norge/-Vänerlänken, Göteborg-Bohuslän-Oslo, med samverkan i varje korridor för sig. Länsgränserna har här ingen egentlig betydelse. Det systemorienterade planeringsarbetet har vunnit alltmer insteg.

Ett intressant samarbete är det EG-kontor som de västsvenska kommunerna har beslutat öppna i Bryssel. Samarbetet hålls samman av ett avtal mellan kommunerna om verksamhet och finansiering. Det helt övervägande antalet kommuner deltar i samarbetet. Detta är ett exempel på att även kommunerna är betydande intressenter i det regionala utvecklingsarbetet.

8.4 "Göteborgs län"

Nackdelarna med de nuvarande länsgränserna är tydligast i Göteborgsregionen, där de skär igenom en sammanhållen bostads- och arbetsmarknadsregion.

Den administrativa splittringen på statlig nivå och på landstingsnivå försvårar ett rationellt planeringsarbete. Tre länsstyrelser måste samordna sin handläggning av gemensamma frågor på statlig nivå. Beträffande trafikinvesteringar måste utrymme skapas i tre olika länstrafikanslag. Den komplicerade handläggningsprocessen leder allmänt sett till tidsförluster och extra kostnader.

Av det utredningsmaterial som redovisats ovan framgår klart den betydande samverkan som byggts upp inom Göteborgsregionen. Där har formats en enhetlig organisation för hantering av ett flertal verksamheter, oavsett länsgräns. Det gäller regional planering, trafik, sjukvård, gymnasieutbildning, turism, avfallshantering m.m. Till största delen har denna samordning byggts upp med kommunerna som bas. Göteborgsregionens kommunalförbund fungerar som politiskt paraply för samarbetet och som bas för den gemensamma planerings- och utredningsverksamheten.

För att operativt driva vissa verksamheter har kommunerna bildat ett antal regionala bolag. Inom kollektivtrafiken finns även landstingen med som intressenter. Samarbetet inom sjukvården drivs av landstingen (inkl. Göteborgs kommun) inom ramen för den gränslösa sjukvården i Västsverige. I detta sammanhang bör även nämnas Göteborgsförhandlingarna, som innebar en samordning av trafik- och miljöinvesteringar över läns- och sektorsgränser.

Storstadsutredningen har ingående beskrivit nackdelarna med dagens ordning i Göteborgsregionen. Oavsett den samverkan som har byggts upp i regionen kvarstår betydande olägenheter, inte minst beroende på

uppsplittringen av de statliga verksamheterna. En länsreform måste därför under alla förhållanden innefatta Göteborgsregionen.

För ett "Göteborgs län" talar att de problem som i dag föreligger skulle bortfalla om regionen i sin helhet ingick i ett län. Samtidigt innebär ett genomförande av ett Göteborgs län problem utifrån ett större västsvenskt perspektiv. Betydande svårigheter kan uppstå när det gäller att skapa funktionella län i områdena "kring" Göteborgsregionen. I ett västsvenskt sammanhang kan bildandet av ytterligare ett län medföra nya avgränsnings- och samordningsproblem. Möjligheterna att ta gemensamma grepp om bl.a. vissa strukturfrågor i Västsverige blir inte större. Från kulturhistorisk synpunkt är ett Göteborgs län mycket tveksamt.

8.5 Den västsvenska regionen

Den västsvenska regionen är från verksamhets- och kontaktsynpunkt väl sammanhållen. Inom många verksamheter finns samverkan över hela området. Detta hindrar inte att ett flertal frågor hanteras över mindre områden och i en del fall även med andra län. Men helhetsintrycket är tämligen klart - det finns från verksamhets- och samverkanssynpunkt en reell västsvensk region.

Ett större västsvenskt län innebär en bättre anpassning till människors naturliga rörelsemönster. Som tidigare nämnts är Göteborgsregionen en enhetlig bostads- och arbetsmarknadsregion, oavsett kommun- och länsgränser, med en massiv inomregional pendling. Det finns också en betydande och ökande pendling i stråken mellan Göteborgsregionen och ett flertal regioner "längre ut" i Västsverige. De geografiska avstånden tenderar att få mindre betydelse.

En större västsvensk region innehåller det nätverk av näringsliv, kommunikationer, utbildning/forskning, kultur och goda livsmiljöer, som är nödvändigt för tillräcklig bredd och identitet i ett europeiskt perspektiv.

Kunskap, kontakter och kommunikationer har blivit allt viktigare utvecklingsfaktorer för näringslivet. Den europeiska integrationen ger nya förutsättningar för nätverk att utvecklas utan hinder av nationella gränser. Regioner som kan ge goda betingelser för sådant nätverksbyggande har goda förutsättningar för utveckling. De stora investeringar i bättre kommunikationer, utbildning/forskning, kultur och miljö som det här är fråga om måste planeras över större områden.

Flera statliga myndigheter har lämnat länen som bas för sin regionala indelning och bildat större regioner. Området NORP-län finns med i de flesta myndigheters västsvenska region. I en del fall ingår även S-

län. Ett större västsvenskt län innebär en anpassning till en utveckling mot större regioner som på det statliga området pågått länge. Det bör finnas betydande rationaliserings- och besparingsmöjligheter vid en koncentration av den regionala samhällsförvaltningen.

Den västsvenska regionen är inte otänkbar från kulturhistorisk synpunkt. De gamla region- och landskapsidentiteterna kan behållas. Västsverige framstår i den kulturhistoriska studie som genomförts till stora delar som en egen region med naturliga geografiska gränser.

Ett alternativ där en organisation baseras på den västsvenska regionen kan innebära nackdelar. En region med så vidsträckt geografisk utbredning kan skapa nya svårigheter i kontakterna mellan myndigheterna och allmänheten och också mellan den regionala samhällsförvaltningen och de enskilda kommunerna. Vidare kan sambanden mellan de olika delarna i en sådan stor region framstå som svaga. Avståndet mellan de förtroendevalda i regionen och medborgarna skulle i varje fall i vissa avseenden kunna upplevas som betydligt längre än i dag.

8.6 Sammanfattande överväganden

Samverkan mellan län och mellan regioner kommer alltid att finnas, oavsett hur gränserna ser ut. Inom de flesta samhällsverksamheter, både inom näringslivet och i den offentliga sektorn, blir kontaktberoendet allt större. Nätverk och samverkan har blivit nyckelord i det moderna samhället.

Samarbete är knappast ett mål i sig. Det är ett medel för att åstadkomma resultat i någon form. Samverkan mellan olika huvudmän kan t.ex. vara nödvändig för att ge medborgarna bättre tillgänglighet till service. Samverkan kan etableras för att effektivare och billigare driva en verksamhet som t.ex. en kommun är för liten för. Samarbete kan förekomma för att driva olika utvecklingsfrågor.

Samtidigt kan samverkansprocesserna bli mer eller mindre omfattande beroende på hur verksamheter formar sin regionindelning. Det är uppenbart att en betydande del av samverkansvolymen i Västsverige föranleds av att Göteborgsregionen är uppdelad mellan tre län och fyra landsting. Härigenom finns ett behov av samarbete som inte hade behövts om regionen i sin helhet hade ingått i samma län och landsting. När ett läns- eller landstingsintresse är involverat i en fråga måste man alltså arrangera särskilda administrativa samordningsprocesser för att komma till en lösning.

Den onaturliga och splittrade administrativa indelningen, i kombination med Göteborgsregionens storlek och dess betydande influens

på stora delar av Västsverige, föder alltså samarbetsbehov av ansenliga dimensioner.

Den samverkan som utvecklats inte bara inom Göteborgsregionen, utan också i övriga delar av Västsverige, har lyckats väl på det sättet att medborgarna knappast upplever länsgränserna som allvarliga hinder för att nå viktig samhällsservice. Det gäller t.ex. trafiken i Göteborgsregionen och sjukvården. Det har dock skett till priset av omfattande administrativa processer. I Göteborgsregionen har den nuvarande läns- och landstingsindelningen inneburit att nödvändig samordning försenats och försvårats. Stora resurser har bundits för utrednings- och förhandlingsinsatser.

För ett alternativ med oförändrade länsgränser och en fortsatt utvecklad samverkan kan tala att behov av samverkan alltid kommer att finnas, oavsett länsgränser, beroende på att vissa frågor kräver hantering över större områden. Ett sådant argument kan ha giltighet i de delar av landet där länen är väl anpassade till naturliga bostads- och arbetsmarknadsregioner. I Västsverige med sin främst kring Göteborgsregionen komplicerade administrativa indelning är man emellertid mycket långt ifrån en sådan situation.

Den regionala förvaltningen blir dyr och omständlig, om en föråldrad och dåligt verksamhetsanpassad administrativ indelning konserveras. En oförändrad länsindelning ger inte tillräckligt goda möjligheter att effektivt hantera frågor kring samhällsservicens utformning och ett sådant alternativ är knappast i någon mening framtidsinriktat när det gäller det regionala utvecklingsarbetet. Vidare visar remissbehandlingen av utredningens delrapport att det bland de politiska partierna i Västsverige i stort sett inte finns någon förankring för att gå vidare enligt detta alternativ.

Alternativet "Göteborgs län", i den form det diskuteras ovan, innebär i praktiken att ytterligare ett län skapas i Västsverige. Det skulle lösa samordningsproblem avseende Göteborgsregionen, men snarast gå på tvären mot de insatser som redan nu görs för en utvecklad samverkan på västsvensk bas. Remissbehandlingen av utredningens delrapport visar att inte heller detta alternativ har någon politisk förankring.

Den ovan förda diskussionen pekar entydigt åt att vare sig alternativet med utbyggt samarbete inom befintliga länsgränser eller alternativet "Göteborgs län" bör genomföras.

En tämligen entydig slutsats utifrån den ovanstående redovisningen är att en reformering av den offentliga verksamhetens organisation på den regionala nivån i Västsverige måste ta sin utgångspunkt i den västsvenska regionen och att en fastare form med politisk bas måste skapas för det arbetet.

9 Västsverige - förslag till regional struktur

Mina förslag i sammandrag

- Kommunerna och landstingen i NOPR-län bildar ett regionförbund för Västsverige med ansvar för främst övergripande västsvenska utvecklingsfrågor. Förbundet tar över länsstyrelsernas uppgifter inom regional utveckling, kommunikationer och utbildning.
- Förbundets uppgifter knyts i ett första skede främst till näringslivsutveckling, kommunikationer, högre utbildning och forskning, kultur, miljö, marknadsföring och internationell samverkan. Vidare bör förbundet ha uppgifter kring samordningen av kollektivtrafiken och sjukvården.
- Härigenom koncentreras resurserna för att driva de övergripande västsvenska utvecklingsfrågorna till ett organ med ett tydligt politiskt mandat. Det bör ge större handlingskraft med möjligheter att företräda regionen, föra förhandlingar och träffa överenskommelser.
- Samtidigt stärks kommunernas ställning. Decentralisering av uppgifter från länsstyrelserna intensifieras. Även vissa landstingsuppgifter kan föras till kommunerna.
- Sådana landstingsuppgifter som kan hanteras i ett västsvenskt perspektiv flyttas till regionförbundet. Etablerandet av ett västsvenskt politiskt valt organ i kombination med en förstärkning av kommunerna innebär att landstingen i en förlängning avvecklas.
- Regionförbundets fullmäktige föreslås ha 101 ledamöter, vilka väljs i valkretsar motsvarande landstingsområdena i NOPR-län samt Göteborgs kommun. Partidistrikten nominerar ledamöter och landstingen och Göteborgs kommun utgör valkorporationer. En lag stiftas om särskilt kommunalförbund i Västsverige.

9.1 Övergripande struktur

De problem som identifierats i den nuvarande regionala strukturen i Västsverige kan sammanfattas i tre grundläggande punkter:

- Länsindelningen är ålderdomlig och till stor del skild från de funktionella regionerna. Länen är inga lämpliga områden för planering och verksamheter. Det gäller främst de län som har koppling till Göteborgsregionen.

- Länen är i flera avseenden för små för att man effektivt skall kunna utveckla den infrastruktur som är nödvändig för en tillväxt i näringslivet och en god livsmiljö.

- Ansvaret för de regionala utvecklingsåtgärderna är splittrat mellan den statliga sektorn å ena sidan och den kommunala självstyrelsen (landsting och kommuner) å andra sidan. Västsverige saknar en auktoritativ företrädare i det samarbete på regional nivå som växer fram i det nya Europa.

Med dessa utgångspunkter föreslår jag en struktur för uppgiftsfördelning och regional indelning i Västsverige med fyra huvudelement:

1. Ett regionförbund för Västsverige bildas med ansvar främst för övergripande västsvenska utvecklingsfrågor. Förbundet tar inledningsvis över vissa uppgifter från länsstyrelserna och landstingen. Förbundet baseras på kommunerna och landstingen och är därmed tills vidare indirekt valt och utan egen beskattningsrätt.

2. Samtidigt stärks kommunernas ställning. Decentralisering av uppifter från länsstyrelsen till kommunerna intensifieras och påskyndas. Även vissa landstingsuppgifter kan överföras till kommunerna.

3. Sådana landstingsuppgifter som kan hanteras i ett västsvenskt perspektiv flyttas till regionförbundet. Etablerandet av ett västsvenskt politskt valt organ i kombination med en förstärkning av kommunernas ställning innebär att de nuvarande landstingen i en förlängning avvecklas.

4. Länsstyrelsen omvandlas till en renodlad statlig förvaltningsmyndighet. Länsstyrelsens ansvar för utvecklingsfrågor flyttas till

regionförbundet. Länsstyrelsens nuvarande dubbelroll - att vara både statsmaktens företrädare och att företräda länets intressen - avvecklas. Länsstyrelsernas geografiska områden anpassas till den verksamhet som är kvar. Det innebär att länsstyrelserna själva får se över sin organisation.

Regionförbundet - den västsvenska basen

Syftet med regionförbundet är inledningsvis att lyfta fram den västsvenska regionen och skapa ett redskap för att kraftfullt driva de framtida västsvenska utvecklingsfrågorna. Vidare skapar man en plattform dit man efter hand kan föra sådana i dag länsbaserade verksamheter som är lämpliga att hantera på det västsvenska planet. Uppgifter som man anser lämpliga att hantera på ett västsvenskt plan skall alltså kunna föras dit.

Förbundets uppgifter knyts i ett första skede främst till övergripande planerings- och utvecklingsfrågor vad gäller näringslivsutveckling, kommunikationer, högre utbildning och forskning, kultur, miljö, marknadsföring och internationell samverkan. Men regionförbundet bör också tillföras befogenheter som underlättar en fortsatt samordning av kollektivtrafiken i Västsverige. Vidare bör frågor kring sjukvårdens övergripande struktur föras in i regionförbundet.

Däremot bör ansvaret för stora serviceproducerande verksamheter inte föras till det västsvenska planet. Förbundet bör inte handha rena utföraruppgifter. Handhavandet av sådana verksamheter bör ligga så nära medborgarna som möjligt. Endast frågor som har beställar- och finansieringskaraktär och där den västsvenska dimensionen är uppenbar bör föras till regionförbundet.

Förbundet blir därmed ett paraply för den samverkan som redan i dag sker mellan kommunerna och delvis mellan landstingen inom vissa av de nämnda områdena. Till förbundet förs länsstyrelsernas uppgifter inom regional utveckling, kommunikationer och utbildning, visst regionalpolitiskt stöd samt vissa miljöuppgifter. Dit förs också de aktiviteter som landstingen till en del driver inom vissa av dessa områden. Förbundet får därmed ett sammanhållet ansvar för utvecklingsfrågor med västsvenska dimensioner och tillförs en betydande kompetens.

På detta sätt koncentreras resurserna för att driva de övergripande västsvenska utvecklingsfrågorna till ett organ med ett tydligt politiskt mandat. Den splittring i hanteringen av planerings- och utvecklingsuppgifterna som i dag kännetecknar den regionala nivån försvinner. Det bör ge större handlingskraft med möjligheter att företräda regionen, föra förhandlingar och träffa överenskommelser.

Landstingen - uppgifter till regionförbundet, men också till kommunerna

Landstingen har både inom sjukvården och inom övriga verksamheter uppgifter som med fördel bör kunna hanteras i ett västsvenskt perspektiv. Den övergripande sjukvårdsplaneringen bör, som en vidareutveckling av den gränslösa sjukvården, föras till regionförbundet. Det gäller också det miljöinriktade folkhälsoarbetet och verksamheten inom regionutveckling och kultur.

Landstingen är tillsammans med kommuner eller stat huvudmän för bl.a. utvecklingsfonderna, kollektivtrafiken och turistråden. Dessa verksamheter kan i varierande grad bli aktuella att driva i större regioner eller på västsvensk bas.

Samtidigt kan en del uppgifter ha fördel av att föras till kommunerna. Omfattning och takt i denna utvecklingsprocess blir beroende av de regionala politiska förutsättningarna.

Organisation och finansiering av landstingens viktigaste uppgift, hälso- och sjukvården, utreds av en parlamentarisk kommitté. Det innebär att förändringar kan komma att aktualiseras beträffande ansvaret för sjukvården.

Kommunerna - starkare ställning och samverkan lokalt

Samtidigt som ett antal uppgifter förs till det västsvenska planet stärks kommunernas ställning. Genom kommunerna utövas den lokala självstyrelsen. Kommunerna har en nyckelroll för att på det lokala planet skapa goda betingelser för utveckling inom alla de områden som man på det västsvenska planet skulle hantera via regionförbundet. Genom överföring av vissa uppgifter från länsstyrelserna och också från landstingen stärks den lokala nivån.

Kommunerna har emellertid en viktig roll även för att etablera samverkan inom sina närregioner, där sådan behövs. Sådant samarbete byggs upp för de områden och med de uppgifter som är naturliga i de enskilda fallen, och länsgränserna har ingen betydelse. Exempel är Göteborgsregionen och Fyrstadsområdet. Där samverkar kommunerna om insatser som är specifika för just de regionerna.

Det är möjligt att viss kompetens beträffande näringslivs- och miljöfrågor inom främst Göteborgs kommun och Göteborgsregionens kommunalförbund bör flyttas till regionförbundet. Utvecklingen i Göteborgsregionen har stor betydelse för hela Västsverige och i många frågor som regionförbundet skulle hantera blir Göteborgsregionen starkt involverad.

Men oavsett detta kommer med säkerhet lokala nätverk med kommunerna som bas att bestå och också vidareutvecklas när det behövs, tillsammans med en övergripande västsvensk samverkan.

Länsstyrelsen - blir en renodlad förvaltningsmyndighet

Länsstyrelsens utvecklingsuppgifter avseende näringsliv, kommunikationer, utbildning m.m. flyttas till regionförbundet. Ett antal ärenden av tillstånds- och tillsynskaraktär decentraliseras till främst kommunerna. Vissa register flyttas till andra statliga myndigheter. Länsstyrelserna omformas därmed stegvis till rena förvaltningsmyndigheter. Landstinget föreslås inte längre utse styrelse i länsstyrelsen.

Länsstyrelsens roll renodlas till att svara för statliga intressen inom sitt område. Viktiga uppgifter för länsstyrelsen blir att bevaka riksintressen, följa upp nationella mål och pröva besvär.

Om utvecklingsfrågor flyttas från länsstyrelsen och styrelsen inte längre utses av landstinget får indelningen anpassas till karaktären på de uppgifter som är kvar. Allmänt gäller att de uppgifter som passar bäst för att hanteras i en stor region är de som nu föreslås flyttade till regionförbundet. Bland de uppgifter som skulle bli kvar på länsstyrelsen - och det är den absoluta merparten - finns i flera fall nackdelar med en koncentration av verksamheten. I en del fall finns också fördelar. Mitt förslag är att för de verksamheter som finns kvar i länsstyrelsen inte nu föreslå ett västsvenskt län utan låta länsstyrelserna själva se över sin organisation.

Några övergripande konsekvenser

Sammantaget blir konsekvenserna på längre sikt av mitt förslag att den nuvarande läns/landstingsnivån tunnas ut och försvinner. Man stärker *samtidigt* möjligheterna att arbeta med frågor i ett västsvenskt perspektiv *och* den lokala nivån, dvs. kommunerna. De uppgifter som behöver hanteras i "närregionerna" kan efter hand tas över av kommunerna och kommunala samverkansorgan.

Genom att bilda ett indirekt valt regionförbund bevarar man handlingsfriheten att längre fram vrida utvecklingen mot något av regionutredningens olika alternativ. Ett alternativ kan vara att på sikt omforma regionförbundet till ett direktvalt västsvenskt folkstyre med beskattningsrätt, där ansvarsområdet är väsentligt bredare än i de nuvarande landstingen. Men det är också möjligt att gå vidare enligt kommunalternativet i regionutredningen, där de regionala uppgifterna hanteras av kommunerna i samverkan och där landstingen inte finns kvar.

Dock innebär etablerandet av ett regionförbund som övertar vissa statliga uppgifter ett ställningstagande i ett viktigt avseende. Man samlar ansvaret för regionens utveckling hos det kommunala självstyret. Det får bedömas som mindre troligt att man efter en tid skulle föra uppgifter tillbaka till den statliga sidan. På det sättet stakar man alltså nu ut en kurs.

9.2 Regionförbundets uppgifter

9.2.1 Inledning

I det följande diskuteras regionförbundets ansvar och uppgifter inom några viktiga områden. Först behandlas vad jag kallar regionpolitik, som innefattar dels sektorsövergripande utvecklingsfrågor, dels insatser inom områden som näringslivsutveckling, kommunikationer, utbildning/forskning och kultur, internationell samverkan samt miljö. Det handlar alltså om insatser på ett brett fält för att skapa goda betingelser för näringslivets utveckling och invånarnas livsmiljö. Vidare behandlas sjukvård och kollektivtrafik.

För varje område behandlas regionförbundets uppgifter och kopplingen till länsstyrelsernas, landstingens och kommunernas uppgifter inom de aktuella områdena.

9.2.2 Regionpolitik

Övergripande frågor

Av stor betydelse för utvecklingen i Västsverige är att skapa en god infrastruktur inom bl.a. kommunikationer, utbildning och forskning, miljö och kultur. Här finns många frågor med västsvenska dimensioner.

Som framgått tidigare finns inom dessa områden en lång rad utvecklingsprojekt och aktiviteter med västsvensk dimension med medverkan av olika aktörer. Länsstyrelserna driver flera projekt inom bl.a. näringslivsutveckling och kommunikationer, med utgångspunkt från sitt ansvar för regional utveckling. Kommunerna har i ökad grad engagerat sig i regionala utvecklingsfrågor, även med västsvensk karaktär. Även landstingen engagerar sig på detta område.

Mångfalden av aktörer och aktiviteter är positiv på det sättet att det finns engagemang och drivkrafter på många håll. Å andra sidan är

ansvaret för utvecklingsåtgärder på den regionala nivån otydligt och splittrat.

Genom att utvecklingsarbetet i allt högre utsträckning lämnar länen som geografiska områden finns inget forum för överläggningar och beslut om för Västsverige centrala utvecklingsfrågor och som samordnare av utvecklingsprojekt med västsvensk dimension. Denna roll kan fyllas av regionförbundet, som kan spela en kraftfull roll som pådrivare och samordnare av västsvenska utvecklingsfrågor.

En viktig inledande uppgift kan vara att ta fram en "vision" för Västsveriges utveckling. Det gäller att identifiera de faktorer som påverkar utvecklingen inom sektorer som näringsliv, boende, miljö, kultur, utbildning och FoU och kommunikationer, och belysa Västsveriges möjligheter att möta utvecklingen. Långsiktiga mål bör formuleras och strategier för att nå målen bör utarbetas.

Regional- och näringspolitik m.m.

Det regional- och näringspolitiska arbetet går i stor utsträckning ut på att agera idégivare och pådrivande kraft för utvecklingen av näringsliv och infrastruktur. En stor del av arbetet sker i projekt, främst inom näringslivsutveckling och infrastruktur. Ett omfattande samarbete förekommer mellan olika organ och intressenter i Västsverige.

Denna verksamhet passar i flera avseenden bra att drivas i ett samlat västsvenskt perspektiv. Ett omfattande samarbete mellan länen finns redan. I många frågor deltar aktörer som inte har någon koppling till länsgränserna. Vad gäller planerings- och utredningsverksamheten skapas möjligheter att studera en naturligt sammanhållen större regions förutsättningar i ett långsiktigt perspektiv.

Beträffande projektverksamheten ökar möjligheterna att initiera och planera projekt med större räckvidd och genomslagskraft. Dessutom skapas bättre möjligheter att prioritera mellan projekt, vilket ökar möjligheterna att nå resultat. Möjligheterna att locka andra intressenter till större projekt bör öka. En nackdel kan vara att en större region skapar ökade avstånd och försvårar vissa kontakter.

En viktig del i mitt förslag är att regionförbundet tar över *länsstyrelsernas* ansvar för regionala utvecklingsfrågor. Det innebär att huvuddelen av de uppgifter som den regionalekonomiska enheten svarar för förs över till regionförbundet. Arbetsuppgifterna är i huvudsak av övergripande och utredande karaktär med få rena myndighetsuppgifter.

Länsstyrelsernas samlade anslag budgetåret 1991/92 för regionala utvecklingsåtgärder uppgick till ca 50 milj. kr. Det innefattar både företagsstöd och projektmedel.

Inom landsbygdsutveckling finns knappast några större fördelar med en stor västsvensk region. Å andra sidan är landsbygdsfrågorna inflätade i det regionala utvecklingsarbetet. Om man flyttar länsstyrelsernas ansvar för utvecklingsfrågor till regionförbundet bör därför den del av länsstyrelsens lantbruksverksamhet som avser stöd till landsbygdsutveckling följa med. Man bör dock överväga att i så hög utsträckning som möjligt föra ut uppgifter på t.ex. kommuner, utvecklingsfonder och hushållningssällskap.

På näringslivsområdet och när det gäller landsbygdsutveckling finns i vissa avseenden nackdelar med att fungera i en större region. Det gäller främst där det finns behov av direktkontakter med företag. Jag föreslår därför att glesbygdsstödet och övrigt företagsstöd förs över till utvecklingsfonden (se nedan). I det regionalpolitiska arbetet i stort har dock det direkta företagsstödet minskat och i stället har de infrastrukturbetonade insatserna ökat.

De uppgifter avseende prisövervakning och till viss del försörjningsplanering som finns inom de regionalekonomiska enheterna är inte lämpliga att föra över till ett regionförbund, utan förutsätts ligga kvar på länsstyrelsen.

Jag utgår från att *landstingens* insatser för näringsliv och utveckling förs över till regionförbundet. Landstingens insatser på detta område har stora likheter med länsstyrelsernas, både vad avser innehåll och uppläggning av verksamheten.

Landstingens verksamhet har dock inte alls samma omfattning som länsstyrelsernas. De fyra västsvenska landstingen satsar år 1992 totalt ca 11 milj. kr på "fria" regionalpolitiska utvecklingsåtgärder, dvs. exkl. anslaget till bl.a. utvecklingsfonden. Stora skillnader finns emellertid mellan landstingen. Skaraborg står för merparten av anslaget. Till detta kommer Göteborgs kommun, som har omfattande näringspolitiska aktiviteter av olika slag.

Bildas regionförbundet finns knappast några skäl att på sikt behålla *utvecklingsfondernas* knytning till landstingen och de nuvarande onaturliga länsgränserna. Förutsättningar skapas för att lägga upp verksamheten på andra sätt. Marknad, kundernas behov och regionalpolitiska intressen bör rimligen få ett annat genomslag när det gäller verksamhetens organisation och indelning. En närhet till kunderna/-företagen måste rimligen finnas, men detta behöver inte hindra att lednings- och administrativa funktioner kan samordnas. Hur detta skall ske bör i första hand prövas av de regionala huvudmännen i samverkan med staten.

Glesbygdsstödet och företagsstöd i övrigt bör som ovan nämnts hanteras av utvecklingsfonderna. Denna verksamhet passar mycket väl in i fondens verksamhet. Bl.a. glesbygdsstödet hanteras av flera fonder

redan i dag. Även om också utvecklingsfondernas organisation kan komma att förändras bör man kunna räkna med en operativ verksamhet som även i fortsättningen ligger rimligt nära kunderna.

De regionala huvudmännen, dvs. landstingen och Göteborgs kommun, anslår år 1992 totalt 17,5 milj. kr till utvecklingsfonderna. Statens anslag är för samma år 25,7 milj. kr. Den sammanlagda lånefonden för de fyra fonderna uppgår till drygt 250 milj. kr.

Ett rimligt alternativ om regionförbundet bildas bör vara att regionen själv tar det fulla ansvaret för utvecklingsfondens kostnader. Däremot utgår jag från att statens ansvar för finansieringsdelen kvarstår, i den mån staten för landet som helhet kommer att engagera sig i denna del.

Utvecklingsfondernas verksamhet och finansiering regleras för närvarande av ett avtal mellan de regionala huvudmännen och staten. Skulle förändringar aktualiseras får förhandlingar tas upp mellan parterna.

Turistråden organiseras redan i dag relativt fritt i förhållande till länsgränserna. Om regionförbundet bildas kommer i princip anledning att saknas att ha anknytning till landsting och län. Nya konstellationer kan komma att uppstå, där inte minst marknadens krav blir viktiga. Hur turismverksamheten kan komma att hanteras får prövas närmare utifrån de regionala förutsättningarna.

Regionförbundet kommer knappast att ta över uppgifter från *kommunerna* eller kommunala samarbetsorgan. Däremot kan det självfallet bli så att man från kommunalt håll bedömer att vissa aktiviteter med större räckvidd kan vara lämpliga att driva via regionförbundet, med eller utan medverkan också från kommunerna. Sådana frågor kommer sannolikt att prövas från fall till fall.

Som ovan nämnts kan vissa resurser inom främst Göteborgsregionen vara aktuella att flytta över till regionförbundet. Det avgörande är emellertid att kommunerna får en ökad roll i den regionala struktur jag föreslår. Kommunerna har en mycket betydelsefull roll för att skapa goda betingelser för näringslivets utveckling i den lokala miljön. Denna roll stärks ytterligare när den nuvarande länsnivån med mitt förslag tunnas ut. Samverkan mellan kommuner i närregionerna blir viktig för att lösa gemensamma frågor som inte behöver hanteras på den västsvenska nivån.

Det är möjligt att kommunerna i en situation med ett västsvenskt regionförbund och länsstyrelser utan utvecklingsansvar ökar sitt samarbete inom vissa naturligt sammanhållna regioner. Det kan finnas ett intresse att bättre hävda sin del av den västsvenska regionen. Konkurrens kan uppstå och risk för konflikter inte uteslutas. Å andra sidan kommer regionförbundet att baseras på bl.a. kommunerna.

Eventuellt regionalt betingade konflikter får därmed lösas inom det politiska systemet och i sista hand inom de politiska partierna.

Sammantaget kan förslaget om ett enhetligt politiskt ansvar för utvecklingsåtgärderna via ett västsvenskt regionförbund skapa en rad nya handlingsmöjligheter för de utvecklingsfrämjande insatserna. Det blir möjligt att diskutera främst länsstyrelsernas och utvecklingsfondernas resurser i ett sammanhang utifrån ett västsvenskt perspektiv, utan hänsyn till nuvarande länsgränser. Ingen har haft anledning att fundera över sådana möjligheter förut. Det är naturligtvis omöjligt att i förväg bedöma och illustrera effekterna av den förändrings- och utvecklingspotential som en sådan politisk arena skapar.

Kommunikationer

I Västsverige finns på det hela taget ett stort behov av en transportförsörjningsstrategi, där de för regionens utveckling viktiga investeringsobjekten kan identifieras, utredas och inte minst prioriteras. En sådan är för övrigt under utveckling via bl.a. länsstyrelserna. Genom regionförbundet kan ett forum skapas för att på gemensam västsvensk bas framöver driva de för regionens utveckling viktiga infrastrukturfrågorna.

Kommunikationsområdet handlar även om bl.a. data- och telekommunikationer. Standarden på telenät och system för dataöverföring har starkt samband med det regionalpolitiska arbetet. Att höja den tekniska nivån och bygga ut kapaciteten på kommunikationssystemen är en viktig uppgift.

Jag föreslår att regionförbundet tar över det ansvar för trafikens infrastruktur som nu ligger på *länsstyrelserna*. Det innebär bl.a. att förbundet tar över länsstyrelsernas roll i planeringsprocessen för bl.a. vägar och järnvägar. Beslut om investeringar i länstrafikanläggningar (LTA) förs över från länsstyrelserna till regionförbundet. Regionförbundet får vidare delta i Vägverkets och Banverkets planering och har därvid en viktig uppgift i att redovisa och prioritera Västsveriges investeringsbehov. Regionförbundet blir alltså den drivande parten i frågor där regionens intressen skall företrädas.

Länsstyrelsen fick den 1 juli 1991 ett ökat ansvar för kommunikationsfrågorna. Uppgifterna avser för länets utveckling strategiska frågor inom kommunikationsområdet, planeringsfrågor och utredningar. De tidigare länsvägnämndernas uppgifter sköts nu av länsstyrelsen. Vidare har länsstyrelsen övertagit ansvaret för LTA-planeringen från Vägverket.

Samtidigt bör framhållas att många LTA-objekt är av relativt lokal karaktär och i många fall kräver de till skillnad från de tyngre investeringarna inte en västsvensk region för att hanteras effektivt. Regionförbundet bör därför ha ett samspel med kommunerna om investeringsobjekten. För Göteborgsregionen bör den inbördes prioriteringen av objekt kunna ske t.ex. inom GöteborgsRegionen. Prioriteringen av kollektivtrafikobjekt bör kunna ske i samspel med länstrafikbolagen. De nu gällande LTA-planerna för de fyra västsvenska länen innehåller investeringsobjekt för sammantaget ca 1,6 miljarder kronor för en 10-årsperiod.

Kommunikationsfrågorna har stor betydelse för regionens utveckling. De har stort politiskt intresse och hör till de viktigaste frågorna som länsstyrelsens nuvarande styrelse behandlar. Kommunikationsområdet lämpar sig mycket väl för att hanteras i en stor västsvensk region. Där finns inga egentliga myndighetsuppgifter i meningen tillsyn av lagstiftning och tillståndsgivning.

Jag föreslår ingen överflyttning av någon del av *Vägverkets* och *Banverkets* beslutsbefogenheter avseende deras investeringsplaner. Det finns starka skäl för att i Sverige som helhet hålla samman planering och beslut om de nationella stråken både på väg- och järnvägssidan.

Däremot bör det vara tänkbart att "gradera upp" LTA-planen, dvs. utöka det vägsystem som regionen själv får besluta om investeringar i. Vägverkets ansvar inriktas då på det nationella vägnätet medan investeringar i övrigt vägnät prioriteras och beslutas inom regionförbundet. LTA-planen bör alltså vara minimum av vad som bör hanteras av regionförbundet.

Jag utgår från att *landstingens* insatser beträffande övergripande kommunikationsfrågor kanaliseras via regionförbundet, på motsvarande sätt som länsstyrelsernas. Landstingen har ingen formell roll i planeringsprocesserna beträffande trafikens infrastruktur. Engagemang sker i de frågor som bedöms viktiga för länets utveckling.

Förhållandet mellan *kommunerna* och regionförbundet bedöms bli ungefär detsamma som inom det regionalpolitiska området. Regionförbundet tar inte i fysisk mening över några kommunala uppgifter. Däremot kan självfallet regionförbundet engageras i större eller mindre grad i olika projekt.

Kommunerna finns med i praktiskt taget alla stora regionala infrastrukturprojekt i Västsverige. Framför allt de större kommunerna gör betydande insatser i flera projekt. I vissa fall medverkar även kommunala samarbetsorgan. På det hela taget får kommunerna en starkare roll för att fånga upp lokala och närregionala intressen när inte den tidigare länsnivån med länsstyrelsernas engagemang finns kvar.

Jag behandlar inte här de uppgifter av myndighetskaraktär som länsstyrelsen har inom trafikområdet, bl.a. bil- och körkortsregister samt tillståndsfrågor för yrkesmässig trafik. Länsstyrelsen har vidare från den 1 juli 1991 ett samordnande ansvar för trafiksäkerhetsarbetet i länet. I det länsanknutna trafiksäkerhetsarbetet ingår även de regionala trafiksäkerhetsförbunden. Viss osäkerhet synes råda för närvarande om det regionala trafiksäkerhetsarbetets organisation. Jag förutsätter därför att samordningen av trafiksäkerhetsfrågorna tills vidare ligger kvar hos länsstyrelserna.

Utbildning och forskning

Högskolor och forskning är viktiga delar i infrastrukturen och är ett av de viktigaste regionalpolitiska instrumenten. En ökad frihet för högskolorna diskuteras, med bl.a. nya former för huvudmannaskap där regionala intressenter kan bli aktuella. Till bilden hör också ett växande internationellt samarbete, bl.a. när det gäller utbildnings- och forskningsprogram inom EG:s ram.

På högskole- och forskningsområdet finns behov av västsvenska grepp. Det är viktigt att få grepp om Västsveriges kunskapskompetens i ett ekonomisk-politiskt perspektiv, och vilken utvecklingspotential som finns. Frågorna kring samverkan näringsliv-högskola och samverkan mellan högskoleenheterna i Göteborg och de regionala högskolorna är viktiga. Regionförbundet kan här ha en i första hand analyserande och pådrivande roll. Det är också viktigt att från ett västsvenskt perspektiv följa och påverka processen med en regionalisering av högskolans struktur.

Jag föreslår att länsstyrelsernas uppgifter på utbildningsområdet förs till regionförbundet. Dessa insatser bör till största delen vara möjliga att bedriva för en större västsvensk region. Utbildningsfrågorna är till sin karaktär övergripande och regionala, särskilt vad gäller de postgymnasiala frågorna. Myndighetsuppgifter saknas i stort sett. Redan i dag sker ett omfattande samarbete mellan de västsvenska länen. Nära koppling finns till de regionpolitiska insatserna i övrigt. Därmed finns motiv för att de hanteras i ett västsvenskt politiskt organ.

När länsskolnämnderna upplöstes fördes planerings- och samordningsfrågorna till länsstyrelsen, medan beslut om vilka utbildningar som skall bedrivas fördes till kommunerna. Länsstyrelsens engagemang avser de gymnasiala och postgymnasiala utbildningarna samt arbetsmarknadsutbildning. En nära samverkan förekommer med regionalekonomiska enheten.

Länsstyrelsens uppgift är bl.a. att kartlägga utbud och efterfrågan inom utbildningsområdet och följa kommunernas planering av gymnasieskolan. En viktig uppgift är att verka för samordning mellan olika utbildningsanordnare. En annan uppgift är att ta fram underlag för planeringen av högskoleutbildningen. Här finns ett särskilt regeringsuppdrag.

En annan viktig uppgift för länsstyrelsen är att skapa en bättre näringslivsanpassning av utbildningsutbudet. Samverkan sker därför med AMU och länsarbetsnämnden när det gäller planering av olika arbetsmarknadsutbildningar.

Flyttas länsstyrelsens ansvar för utbildningsfrågorna till regionförbundet minskar troligen den del av verksamheten som innebär att följa kommunernas planering för gymnasieskolan. Det är möjligt att regionförbundet vid en koncentration av resurserna specialiserar sin kompetens på utbildningsområdet utifrån den efterfrågan som finns. Det är också troligt att ökade resurser satsas på frågor kring främst utveckling av den högre utbildningen och forskningen i Västsverige.

Jag utgår från att det inte är aktuellt att flytta kommunernas och i viss mån landstingens ansvar för gymnasieskolan till regionförbundet. Gymnasieskolan är av "närregional" karaktär och jag förutsätter att den även i fortsättningen i första hand hör hemma hos kommunerna.

Kultur

Den regionala kulturpolitiken har sedan mitten av 1970-talet bedrivits i ett nära samspel mellan stat, landsting och kommun. En viktig uppgift har varit att bygga upp ett nät av regionala kulturinstitutioner, vilka kan sägas utgöra kulturens infrastruktur.

Kulturen har stor plats i en god livsmiljö och har en stor betydelse för regionens attraktionskraft. Från denna utgångspunkt har den en given plats i regionförbundets verksamhet.

Landstingen har viktiga uppgifter på kulturområdet, både som huvudmän för institutioner som länsmuséer och länsteatrar och som stödjare av kulturlivet i övrigt. Huvudmannaskapet för institutionerna delas som regel med kommunerna. Göteborgs kommun har en strategisk roll och de stora kulturinstitutionerna i Göteborg har betydelse för hela den västsvenska regionen.

I första hand är det landstingens verksamhet som skulle vara möjliga att samordna och vidareutveckla utifrån ett västsvenskt perspektiv. Ett finansierings- och beställaransvar för muséer, teatrar, musikinstitutioner m.m. skulle kunna läggas på den västsvenska nivån. Det behöver inte hindra att t.ex. lokala stiftelser med sina styrelser kan svara för själva verksamheten.

Landstingen i de fyra länen anslår i år totalt 58 milj. kr till större institutioner som länsmuséer, länsteatrar och länsbibliotek. Till detta kommer ca 36 milj. kr till musik och allmänna kulturaktiviteter. Även kommunerna deltar i flera fall i finansieringen av de regionala institutionerna. Göteborg står i särklass med ett anslag till kulturinstitutionerna (i huvudsak) på 368 milj. kr år 1992.

Genom regionförbundet skapas en plattform för fortsatta insatser. I vilken form kulturverksamheten kan hanteras i förbundet och graden av engagemang får bli beroende av de regionala politiska förutsättningarna.

Länsstyrelsen har en roll inom kulturmiljövården, främst genom att bevaka kulturmiljöns intressen i samhällsplaneringen. Huvuddelen av länsstyrelsens verksamhet inom kulturmiljövården består av myndighetsutövning och ärendehandläggning. Jag utgår tills vidare från att länsstyrelsen behåller sin roll inom kulturmiljövården.

Internationell samverkan

Inom EG agerar många regioner fritt i samverkan över gränserna och i kontakter med EG-organen. Integrationen inom Europa och Sveriges närmande till EG gör det nödvändigt att skapa förutsättningar för att kunna agera effektivt på Europaplanet.

Konsekvenserna för Västsverige av den europeiska integrationen bör analyseras. Näringslivets och infrastrukturens styrka och svagheter i ett Europaperspektiv bör belysas. Strategier för agerande på den europeiska scenen utarbetas.

En viktig uppgift är att marknadsföra Västsverige. Det gäller att ge regionen en profil och identitet som attraktiv region för etableringar och som besöksmål.

Västsverige har som region en storlek och bredd när det gäller näringsliv, utbildning, forskning m.m. som gör regionen väl rustad att utveckla internationella kontakter. Genom det föreslagna regionförbundet får Västsverige en tydlig profil, och genom den politiska förankringen erhålls ett mandat för att föra förhandlingar och träffa överenskommelser.

Kommunerna i Västsverige har kommit överens om att bilda ett s.k. EG-kontor, med uppgift att följa utvecklingen inom EG och att marknadsföra Västsverige. Verksamheten har fått bred uppslutning och innebär ett stort steg framåt för västsvensk samverkan. För EG-kontoret finns ett avtal mellan kommunerna och kommunerna sätter av särskilda medel för verksamheten. En styrelse finns för EG-kontoret.

Enligt mitt förslag kommer samtliga kommuner i Västsverige att vara intressenter i regionförbundet och bidra med medel dit. Det borde

då vara rimligt att EG-kontoret ingår i regionförbundet och att EG-aktiviteterna därmed utvecklas som en del i en samlad västsvensk utvecklingsstrategi. Det innebär samtidigt att landstingen, i egenskap av medintressenter i regionförbundet, också bidrar ekonomiskt till verksamheten.

Miljö

Miljön viktigt område i regionförbundet

Miljöfrågorna är av central betydelse för livsbetingelserna för invånare och verksamheter i Västsverige. Insatser på miljöområdet kommer att bli allt viktigare för att hävda Västsveriges möjligheter som en attraktiv region för boende och näringsliv.

På regional nivå har länsstyrelserna ansvaret för miljövården och på den lokala nivån finns kommunernas miljö- och hälsoskyddsorganisation. Någon regional politisk organisation med ett bredare ansvar för miljöfrågor finns inte. Landstingen engagerar sig på miljöområdet främst från folkhälsosynpunkt.

Man kan räkna med att miljöfrågorna får en viktig plats i regionförbundet. En central fråga är därför om länsstyrelsens miljöverksamhet eller delar därav kan eller bör flyttas till förbundet. Innan jag går in på regionförbundets uppgifter på miljöområdet beskriver jag inledningsvis länsstyrelsens verksamhet relativt ingående.

Länsstyrelsen och miljövården - ett brett område

Miljösidan på länsstyrelsen innehåller både planerings- och utvecklingsuppgifter (främst miljövårdsplaneringen) och myndighetsuppgifter i form av tillsyn och ärendehandläggning (miljöövervakning och miljöskydd). Även inom de senare områdena finns dock uppgifter av planerings- och utvecklingskaraktär. Till detta kommer naturvården, som innehåller både planering och handläggning av ärenden kring naturreservat, landskapsvård m.m. Länsstyrelsen är också överklagningsinstans för ärenden från kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Miljövårdsenheten är en av de största enheterna inom länsstyrelsen.

Miljövårdsplaneringens viktigaste del är den regionala miljöanalysen, där man gör en samlad beskrivning av miljötillståndet i regionen, som utvärderas med utgångspunkt från de nationella miljömålen. Denna del av verksamheten har uppenbart "politiska" dimensioner - tillståndsbeskrivning, framtidsbedömningar och åtgärdsbehov. Miljöövervakning

och miljöskydd innehåller däremot mycket av tillsyn och tillståndsprövning.

Ett annat redskap som kommer att få ökad vikt i miljövårdsarbetet är miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). I dessa beskrivs miljökonsekvenser vid speciella projekt, t.ex. industrietableringar eller vägbyggen. Länsstyrelsen beslutar om MKB enligt bl.a. miljöskyddslagen, naturvårdslagen och väglagen.

När det gäller *miljöskyddet* arbetar länsstyrelsen i huvudsak gentemot företagen. Man är regional prövnings- och tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen. Miljöskyddsarbetet består i hög grad av ärendehantering.

Länsstyrelsen är remissinstans vid koncessionsnämndens prövning av tillstånd för A-anläggningar, handlägger tillståndsärenden för B-anläggningar samt är besvärsmyndighet för beslut meddelade för C-anläggningar. Ärendena kan gälla alltifrån stora industriella nyetableringar till omprövning av enstaka villkor.

Tillsynsarbetet, i den utsträckning det ligger på länsstyrelsen, handlar till större delen om att kontrollera att de villkor som meddelats i tillståndsbesluten följs. Detta sker bl.a. genom särskilda kontrollprogram och genom besök på anläggningarna. Tillsyn sker även genom uppföljning av företagens årliga miljörapporter.

Miljöövervakningen fokuseras på effekterna av miljöföroreningarna där de inträffar. En huvuduppgift är att medverka i arbetet med kalkning av sjöar. En annan viktig uppgift är de regionala miljöövervakningsprogrammen. Miljövårdsenheten samordnar, planerar och utvärderar verksamheten. Recipientkontroll är ytterligare en central uppgift. Miljöövervakningsarbetet utförs även i projektform inom olika områden och i samarbete med andra län eller sektorsmyndigheter.

I miljövårdsarbetet ingår också tillämpning av naturresurslagen och tillsyn enligt vattenlagen.

Länsstyrelsen har det övergripande ansvaret för *naturvården* i länet. Bl.a. bedrivs en omfattande planerings- och inventeringsverksamhet. Bildande av naturreservat, djurskyddsområden samt skydd för växtlivet är viktiga uppgifter. Man har också i huvudsak ansvaret för vård och förvaltning av områdena. Naturvårdsområdet påverkas vidare i hög grad av omställningsprocessen inom jordbruket.

Inom enheten hanteras också ett stort antal naturvårdsärenden enligt bl.a. skötsellagen, terrängkörningslagen och naturvårdslagen. Hit hör t.ex. täkttillstånd, strandskyddsdispenser, samråd om arbetsföretag, tillstånd till markavvattning, vilthägn m.m.

Kunskapsförsörjningen är en utomordentligt viktig del i miljövårdsarbetet. För närvarande byggs en databas upp med uppgifter om kalkning, recipientkontroll och miljöfarlig verksamhet (KRUT).

KRUT används både som ett miljöinformationssystem och som ett administrativt verktyg i länsstyrelsens arbete. En gemensam emissionsdatabas över samtliga utsläpp i luft är under uppbyggnad i NOP-län.

Stort externt kontaktnät

Miljövårdsenheten har ett omfattande externt kontaktnät. Det domineras av kommuner, näringsliv, organisationer och andra myndigheter. Kontakterna med miljö- och häloskyddsnämnderna är omfattande. Även med företagen finns mycket kontakter. Kontakter förekommer också med en rad centrala och regionala myndigheter. Regelbundna kontakter sker också med ideella organisationer inom miljöområdet. Även kontakter med allmänheten förekommer i relativt stor omfattning.

Vissa uppgifter kan föras till kommunerna

Utredningen om Naturvårdsverkets organisation (SOU 1991:32) har föreslagit att vissa uppgifter flyttas till länsstyrelserna. Miljöskyddskommittén har i sitt principbetänkande (SOU 1991:4-5) bl.a. föreslagit att länsstyrelserna ges samma rätt som Naturvårdsverket att väcka frågor om omprövning hos koncessionsnämnden av villkor som meddelats av nämnden.

Även inom miljövården har funnits en tendens att delegera uppgifter från länsstyrelserna till kommunerna. Det rör i första hand tillsynsuppgifter enligt miljöskyddslagen och naturvårdslagen, men även frågor om bildande av naturreservat m.m.

Enligt miljöskyddskommittén är inga större förändringar att vänta vad gäller fördelningen mellan tillståndsmyndigheter på olika nivåer. Kommunerna skulle enligt kommittén kunna ta över viss tillståndsprövning av verksamheter i närmiljön, såvida det inte är verksamheter med långtgående verkningar på miljön. Frikommunutredningen och utredningen om Naturvårdsverkets organisation har föreslagit att kommunerna ges möjlighet att ta över vissa ärenden angående tillsyn och tillstånd.

Miljövårdsarbetet i en större region - både problem och möjligheter

Miljövårdsområdet skulle ur flera aspekter ha mycket att vinna på att hanteras i en större region. Miljöproblemen känner inte några administrativa gränser och redan i dag förekommer det som nämnts ett omfattande samarbete mellan länen i olika miljöfrågor. När det gäller frågor om övergripande planering och samordning av miljövården

borde därför en större region erbjuda fördelar, liksom vad gäller möjligheterna att knyta till sig spetskompetens på detta i många avseenden komplicerade område.

Länsstyrelsernas miljövårdsarbete sträcker sig dock längre än till dessa övergripande frågor. Man har mycket konkreta uppgifter vad gäller t.ex. prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, provtagningar av miljöföroreningar i markerna, inventeringar av lövskogar och hagmarker m.m. På detta plan skulle en stor region innebära avsevärda svårigheter i många fall.

Vad gäller *miljöskyddet* har länsstyrelsen täta kontakter med länets miljöstörande industrier. Det skulle bli svårare att upprätthålla dessa personliga kontakter i en stor region. Samtidigt skulle en sammanslagning innebära möjligheter att centralisera tillsyn och prövning av vissa kompetenskrävande industrityper, t.ex. massaindustri eller raffinaderier.

Detsamma gäller för *miljöövervakningen*. En stor region skulle innebära att man kom längre ifrån miljöproblemen ute i naturen. Likaså skulle uppgifterna kring kalkningen försvåras om avstånden blev för stora. Å andra sidan finns fördelar genom att man kan bygga upp en specialiserad kompetens. Fördelarna i detta avseende är antagligen ännu större inom miljöövervakningen än inom miljöskyddsområdet.

Även för *naturvården* är avstånden ett problem, eftersom området är mycket fältintensivt. Fältkännedomen är antagligen viktigare här än på de andra områdena, samtidigt som kompetensfördelen med en stor region möjligen är mindre uttalad.

Regionförbundet och miljön

Miljöfrågorna med dess centrala plats i det västsvenska utvecklingsperspektivet har en självklar plats i en regionpolitik för utveckling och därmed i regionförbundets verksamhet.

Miljöfrågorna kommer troligen att få en framträdande plats inom regionförbundet. Det är högst troligt att de politiker som skulle komma att verka inom regionförbundet snabbt skulle ta en rad initiativ på miljöområdet, mot bakgrund av den centrala plats miljöfrågorna har i den västsvenska politiska debatten. Frågor om försurning, luftkvalitet och Västerhavets miljö skulle troligen snabbt hamna på dagordningen.

En inledande uppgift kan vara att åstadkomma ett miljöprogram för Västsverige. Utifrån de nuvarande miljöanalyserna för varje län kan t.ex. upprättas en "miljöbalans Västsverige" som anger problem, åtgärdsbehov och en strategi för hur man politiskt kan driva olika miljöfrågor. Regionförbundet kan med sitt politiska mandat spela en

viktig roll som aktör och pådrivare i västsvenska miljöfrågor. Det innebär att en kompetens på miljöområdet sannolikt måste byggas upp inom regionförbundet.

En väg kan vara att regionförbundet inledningsvis knyter till sig den folkhälsoinriktade miljökompetens som finns inom landstingen. Folkhälsoarbetet är till sin karaktär åtgärdsinriktat och förutsätter samverkan med många sektorer i samhället. Ett samarbete på detta område finns redan i Västsverige och är vad jag förstår under utveckling. Men kompetens behöver troligen också tillföras avseende den yttre fysiska miljön. Möjligen får regionförbundet skaffa sådan kompetens utifrån, och inte minst då från länsstyrelserna.

Länsstyrelsens miljöansvar innehåller både övergripande planering och myndighetsutövning i form av tillsyn och tillståndsgivning. Den myndighetsutövande delen är den klart största. Det skulle kunna ligga nära till hands att föreslå att miljövårdsplaneringen med dess karaktär av problemanalyser och åtgärdsförslag flyttas till regionförbundet. Denna del av miljövårdsarbetet passar väl in i den roll som regionförbundet föreslås ha och som innehåller struktur- och utvecklingsfrågor med västsvensk dimension.

Å andra sidan finns ett beroende mellan miljövårdsplaneringen och de myndighetsinriktade verksamheterna och en uppdelning kan medföra problem bl.a. från kompetenssynpunkt och risk för dubbelarbete. Miljövårdsplaneringen är beroende av den kunskap som byggs upp inom tillsyns- och prövningsverksamheten, och omvänt. Till en del arbetar samma personer inom båda verksamheterna.

Jag vill inte förorda att den omfattande verksamheten med tillsyn och tillståndsprövning förs över till regionförbundet. I och för sig bör det inte vara uteslutet att myndighetsuppgifter av detta slag läggs på ett politiskt organ utanför den statliga sfären. Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder fungerar till en del på detta sätt. Men en omfattande hantering av myndighetsuppgifter skulle falla utanför den roll som i dagsläget bedöms rimlig för regionförbundet.

Min bedömning är att det i dagsläget skulle vara olyckligt att splittra upp länsstyrelsens verksamhet på miljöområdet. Det är tänkbart att utvecklingen efter hand ändå går åt det hållet att en mer övergripande och strategiskt inriktad miljövårdsplanering med starka politiska förtecken skiljs från den mer tekniskt inriktade prövningen och tillsynen. Enligt min mening är tiden emellertid inte nu mogen för en sådan eventuell förändring. Den fortsatta utvecklingen blir bl.a. beroende på de initiativ som regionförbundet kan komma att ta. Ett mer definitivt ställningstagande till hur miljöfrågorna skall hanteras får alltså ske när erfarenhet vunnits från regionförbundets verksamhet.

Kommunernas ansvar och uppgifter påverkas inte av bildandet av ett regionförbund. Det regionala kommunala engagemang som sker via t.ex. vattenvårds- och luftvårdsförbund bör rimligen ligga kvar hos kommunerna. Det gäller ofta relativt väl avgränsade geografiska områden med löpande mätningar m.m. Det finns ingen anledning att flytta sådana uppgifter till regionförbundet om det redan finns ett kommunalt samarbete och det fungerar. Däremot är det viktigt att den kunskap som finns i kommunerna på miljöområdet kan användas i regionförbundet i arbetet med miljöfrågor i den västsvenska dimensionen.

9.2.3 Sjukvården

I Västsverige finns fem sjukvårdshuvudmän, de fyra landstingen samt Göteborgs kommun. Jag bortser då från att även kommunerna svarar för viss sjukvård.

Genom den gränslösa sjukvården utgör huvudmannagränserna inga hinder för medborgarna att få vård där de önskar. Kvar står dock hur man skall hantera sjukvårdens strukturfrågor. Det fria valet och konkurrensen mellan sjukhusen kommer att påverka den nuvarande sjukvårdsstrukturen.

Samarbetet inom sjukvården drivs för närvarande via den västsvenska planeringsnämnden. En tänkbar utveckling, som har diskuterats av huvudmännen, är att ge detta samarbete fastare former, t.ex. genom ett av sjukvårdshuvudmännen bildat kommunalförbund.

Skulle ett västsvenskt regionförbund bildas talar starka skäl för att den nuvarande planeringsnämndens verksamhet inordnas i regionförbundet. Det får bedömas som mindre troligt att landstingen skulle ingå i ett västsvenskt regionförbund och samtidigt ha kvar planeringsnämnden för samordning av landstingsuppgifter i Västsverige, inkl. den gränslösa sjukvården.

Samtidigt finns det skäl för att förstärka möjligheterna att påverka sjukvårdens strukturfrågor. Eftersom den nuvarande strukturen är uppbyggd på grundval av gamla och onaturligt dragna huvudmannagränser kommer det fria patientvalet troligen att leda till att man behöver ta beslut som väsentligt förändrar nuvarande struktur. Den debatt som för närvarande förs på sina håll i regionen angående främst de ekonomiska konsekvenserna för enskilda huvudmän av de fria patientströmmarna styrker detta antagande. Det är också möjligt att man på en övergripande nivå behöver ta ställning till spelregler för den nya "marknaden".

För att underlätta en sådan process bör man t.ex. kunna överväga en modell där sjukvårdshuvudmännen förbinder sig att i strukturfrågor följa rekommendationer från ett gemensamt organ. Ett mer långtgående alternativ är att huvudmännen i någon form överför beslutanderätt till ett sådant organ. En diskussion i dessa frågor pågår redan hos sjukvårdshuvudmännen och i planeringsnämnden.

En utveckling åt detta håll måste enligt min mening innebära att huvudmännen överför vissa av sina egna planeringsresurser inom hälso- och sjukvården till regionförbundet.

Däremot finns inte anledning att i utredningen föreslå att själva sjukvårdsverksamheten sammanförs till *en* sjukvårdshuvudman för hela västra Sverige. Det faktum att viss verksamhet av övergripande karaktär har fördel av att hanteras samordnat, behöver inte innebära att ansvaret för driften av verksamheten skall sammanföras.

Jag har inte anledning att närmare gå in på hur själva sjukvårdsverksamheten bör samordnas. Jag förutsätter dock att den samordningsprocess som den gränslösa sjukvården har startat kommer att gå vidare. Det är angeläget att det föreslagna regionförbundet utformas på ett sådant sätt att denna process fortsättningsvis underlättas.

Över huvud taget finns i dag en osäkerhet om hur sjukvården kommer att organiseras och finansieras i framtiden. En parlamentarisk utredning har tillsatts och skall lämna förslag i dessa frågor. Vidare skall en parlamentarisk beredning tillsättas angående den offentliga verksamheten på den regionala nivån. Där lär man bl.a. få behandla konsekvenser för sjukvården och landstingen i t.ex. ett regionalt folkstyrealternativ eller kommunsamverkansalternativ.

Detta innebär att mer genomgripande förändringar i sjukvårdens organisation i Västsverige troligen inte är möjliga för närvarande. Å andra sidan måste med stor sannolikhet vissa strukturfrågor hanteras tämligen snabbt i spåren av den gränslösa sjukvården. Det talar för att man nu utnyttjar de möjligheter ett regionförbund kan ge för att tackla sådana frågor effektivare. Detta bör kunna ske utan att föregripa de eventuella förändringar som de nu aktuella utredningarna kan föranleda.

9.2.4 Kollektivtrafiken

En samordning av kollektivtrafiken med länsvisa trafikhuvudmän genomfördes, vad avser de västsvenska länen, år 1983. Genom etableringen av Göteborgsregionens Lokaltrafik AB (GL AB) kunde de mest påtagliga nackdelarna med den nuvarande länsindelningen - förhållandena i Göteborgsregionen - elimineras.

Huvudmannaskapet för kollektivtrafiken regleras i en lag från år 1978. I den föreskrivs att en huvudman skall finnas i varje län. Huvudman är kommunerna och landstinget gemensamt. Dock kan kommunerna själva eller enbart landstinget vara huvudman, om kommunerna och landstinget är överens om detta. I Stockholms län är landstinget ensamt huvudman.

Möjligheterna att utforma huvudmannaskapet friare och i ökad grad anpassa verksamheten till regionala förutsättningar har skapats i några avseenden. Den nämnda möjligheten för enbart kommunerna, alternativt landstinget, att vara huvudman har införts på senare tid. Vidare har GL AB, som omfattar delar av tre län, fått befogenheter som liknar en länshuvudman. Bl.a. innehar GL AB samtliga trafiktillstånd för sitt område.

Kollektivtrafiken är en betydande kostnadspost för både landstingen och kommunerna. Landstingens nettokostnad år 1991 uppgick till 305 milj. kr. Kommunernas kostnader (exkl. Göteborg) var något högre. Göteborgs kommun hade en kostnad för kollektivtrafiken på 668 milj. kr. Totalt i Västsverige är landstingens och kommunernas nettokostnad runt 1,3 miljarder kronor på årsbasis.

Som jag redan framhållit i avsnitt 4.3 vill jag understryka att trafikhuvudmännen i Västsverige, såvitt jag kan bedöma, i många avseenden haft en betydande framgång när det gäller att utveckla trafiken och öka kollektivtrafikens marknadsandelar. Samtidigt är det uppenbart att man inom kollektivtrafiken inte har kommit lika långt som sjukvården när det gäller att utforma verksamheten, oberoende av huvudmän och gränser.

Med den nuvarande organisationen, som är uppbyggd utifrån lagen om länsvisa trafikhuvudmannaskap och en uppdelning av ansvaret för trafiken inom län (huvudmannen) och mellan län (staten), har det inte varit möjligt att tillfredsställande kunna lösa de samordningsproblem som successivt uppstått genom den starka ökningen av pendlingen över längre avstånd. Som framgått i kapitel 4 är nackdelarna tydligast i korridorerna till/från Göteborgsregionen.

En naturlig lösning på dessa problem borde vara att Västsverige etablerades som *ett* huvudmannaområde och att man alltså för Västsverige upphäver den knytning av huvudmannaskapet till länen som finns i lagen om huvudmannaskapet för kollektivtrafiken.

Det behöver inte innebära att man skall slå samman de olika trafikbolagen till ett. Det avgörande är att skapa ett enhetligt politiskt ansvar för all linjetrafik på väg för persontransporter, utan hänsyn till det regelverk som i dag gäller, beroende på om trafiken går inom län eller mellan län. Det innebär att trafiken skulle kunna utformas fritt utifrån medborgarnas resebehov och de ekonomiska möjligheter som står till

buds. För att ge möjlighet för en sådan utveckling föreslår jag i den bilagda skissen till lag att uppgifter som enligt lagen om huvudmannaskap för kollektivtrafiken åvilar kommuner och landsting får fullgöras av regionförbundet.

Skulle man på detta sätt ta bort kopplingen till länen och etablera Västsverige som *ett* huvudmannaområde uppstår bl.a. vissa ekonomiska konsekvenser. Enligt dagens lagstiftning är huvudmannens rätt att driva linjetrafik på väg utan trafiktillstånd kopplad till länet. GL AB har dock i realiteten en sådan rätt för Göteborgsregionen, som omfattar delar av tre län. Men trafik mellan länen är i princip ett statligt ansvar. Mellan t.ex. Göteborg och Borås har SJ trafikeringsrätten för både buss- och järnvägstrafiken.

Skulle en huvudman bildas för hela den västsvenska regionen får huvudmannen rätt att driva linjetrafik på väg utan tillstånd i hela regionen. Detta ger självfallet nya samordningsmöjligheter, vilket är just det man vill uppnå. Men samtidigt ökar kostnaderna för huvudmannen genom att staten drar sig undan ett ekonomiskt ansvar för den länsöverskridande trafiken. Det gäller både busstrafik men också troligen järnvägslinjer som ingår i stomnätet, men där det finns en regional trafik av betydelse. Uddevalla-Herrljunga-Borås och Göteborg-Borås kan vara exempel.

Jag vill även peka på ytterligare en konsekvens. I samband med 1985 års lag om rätt att driva viss linjetrafik fick de företag, vars tillstånd att bedriva linjetrafik inom länet skulle upphöra rätt att begära inlösen av de fordon och andra tillgångar som användes i linjetrafiken. Skulle man bilda ett västsvenskt huvudmannaområde kan en sådan situation aktualiseras igen för sådana företag som i dag har linjetrafiktillstånd för länsöverskridande trafik.

Man bör alltså ha i åtanke att staten fortfarande har ett betydande engagemang i kollektivtrafiken och att det i princip är uppbyggt kring nuvarande struktur med län. Skapar man större huvudmannaregioner ökar samordningsmöjligheterna, men samtidigt flyttas kostnader över från staten till den regionale huvudmannen. Detta förhållande bör rimligen inte vara styrande för ett fortsatt samordningsarbete, men det är en konsekvens som bör uppmärksammas.

Det förefaller rimligt att som ett första steg i en sådan samordningsprocess som jag skisserat ovan göra en närmare analys av bl.a. ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för trafiktillstånden m.m. En sådan analys faller utanför mitt uppdrag. Det arbetet bör i första hand drivas av de regionala intressenterna.

En förutsättning för ett eventuellt enhetligt västsvenskt trafikansvar är att det finns en politisk huvudman som täcker regionen. Regionförbundet blir det naturliga forumet för en ev sådan uppgift och

förbundet blir en naturlig plattform för att diskutera och driva vidare frågor om hur kollektivtrafikfrågorna skall hanteras.

Regionförbundet innebär att man alltså skapar en plattform för en fortsatt samordningsprocess inom kollektivtrafiken. En väg som åtminstone inledningsvis bör vara möjlig att pröva, utöver att förbundet överväger det framtida huvudmannaansvaret enligt ovan, är att regionförbundet utgör en "beställarfunktion" gentemot de nuvarande trafikbolagen när det gäller samordningsbehov som man utifrån ett bredare perspektiv bedömer angelägna.

Ett område där en samordning kan vara nödvändig för en större västsvensk region är den regionala tågtrafiken. Det gäller trafikutformning, investeringar och upphandling. Vidare kräver avregleringen av tågtrafiken en tydlig beställarfunktion.

Om man tar bort länsgränserna som grund för organisationen blir det naturligt att ifrågasätta landstingens roll som en huvudman för trafiken. De motiv som vid lagens tillkomst fanns för ett delat huvudmannaskap var bl.a. att man därigenom skulle skapa förutsättningar för att tillgodose både lokala och regionala trafikbehov. Utvecklingen har dock såvitt jag kan se inte gett något stöd för att kommunerna skulle vara sämre på att ta regionala hänsyn i trafikverksamheten än landstingen. Jag vill också i sammanhanget peka på att det i Göteborgsregionen fanns ett etablerat avtalsbundet samarbete kommunerna emellan om trafiksamordningen redan innan beslutet om länsvisa huvumän fattades.

Konsekvensen blir således att landstingens engagemang i trafiken avvecklas på sikt. Kollektivtrafiken blir då en fråga för kommunerna och regionförbundet och en organisation i Västsverige kan utformas utan knytning till just dagens länsgränser och trafikbolag.

9.3 Geografisk avgränsning

Det är inte självklart hur en västsvensk region skall vara avgränsad för att svara mot behovet av ett större sammanhållet planeringsområde.

Det är ingen tvekan om att NORP-regionen är verksamhets- och kontaktmässigt väl sammanhållen. Det framgår klart av det ovan redovisade utredningsmaterialet rörande bl.a. kontaktmönstren för olika verksamheter och pendlings- och arbetsmarknadsregionerna.

Den osäkerhet som finns - och som framgår av yttrandena över utredningens delrapport - gäller främst frågan om Värmlands län och om södra Hallands tillhörighet.

Av kapitel 1 framgår att pendlarna i **Skaraborgs län** till största delen finns inom länet. Pendlingen västerut är väsentligt större än den

österut, men den är ändå av relativt begränsad omfattning. Däremot är kontaktflödena starka västerut, enligt sammanställningen ovan. Viss samverkan finns även med främst Jönköpings och Värmlands län, medan kontakterna med Örebro län är små. Detta kan tolkas som att Skaraborgs län "valt" att samverka inom den västsvenska regionen.

Hallands län har kontakter både norrut och söderut. Södra Halland ingår t.ex. i det södra regionssjukvårdsområdet. Halland ingick tidigare i Lunds högskoleregion. En inte obetydlig pendling finns söderut. Å andra sidan finns starka kontakter norrut, inte bara från Kungsbacka kommun till Göteborgsområdet, utan också från andra delar av Halland. Sammanställningen av verksamheter och kontaktinriktning visar en huvudinriktning norrut. Kulturhistoriskt finns starka motiv för att hålla samman Halland.

I en mer genomgripande förändring av den regionala indelningen finns skäl för att dela Hallands län mellan en syd- och en västregion. Samtidigt finns även skäl för att hålla samman Halland. I ett förslag till reformering av den regionala organisationen i Västsverige utgår jag emellertid från att Halland ingår i den västsvenska regionen.

Som framgår av kapitlen 3 och 4 samverkar **Värmlands län** med NORP-län på ett flertal områden. Värmland ingår i bl.a. flera statliga myndigheters västsvenska regioner. Historiskt finns band mellan Värmland och västkusten, främst knutna till den exportinriktade värmländska industrins behov av goda kommunikationer. Däremot är pendlingsutbytet litet med områdena väster och söder om Vänern, med undantag för Åmål-Säffleområdet. Flera partier har pekat på samarbetet med Värmland och ett av partierna förordar att Värmland ingår i ett västsvenskt regionalt folkstyre.

Jag är till fullo införstådd med att Värmland från vissa utgångspunkter kan anses tillhöra den västsvenska regionen. Å andra sidan har Värmland en avsevärt svagare västsvensk identitet än de övriga fyra länen. Värmland har vidare betydande kontakter österut. Till bilden hör också att regionen inte bör vara för stor. Jag föreslår därför att regionförbundet i detta första skede begränsas till NORP-området och att frågan om Värmlands anknytning får prövas senare. Detta hindrar självfallet inte att samverkan med Värmland ändå kan utvecklas på alla områden där det behövs.

9.4 Regionförbundets utformning

Organisation

Regionförbundet är ett steg som kan genomföras nu, utan att ta ställning till frågor som direktval och beskattningsrätt på den regionala nivån. Man skapar möjlighet att effektivt driva västsvenska utvecklingsfrågor, men har samtidigt möjlighet att vrida inriktningen åt ett par olika håll framöver.

Skulle ett direktvalt regionalt folkstyre bli aktuellt i Sverige kan regionförbundet omvandlas till ett folkvalt organ. Skulle ansvaret för de regionala samverkansfrågorna läggas på kommunerna finns möjlighet att behålla regionförbundet för sådana västsvenska frågor som under alla förhållanden måste hanteras gemensamt. Verksamheten i ett västsvenskt regionförbund kommer att kunna ge värdefulla erfarenheter för att välja väg.

Regionförbundet förutsätts bli indirekt valt och inte ha beskattningsrätt. Härigenom skapas snabbt en organisation för att hantera de västsvenska frågorna samtidigt som man har handlingsfrihet för att senare kunna ta ställning till t.ex. ett direktvalt regionalt folkstyre eller ett kommunalt samverkansalternativ. Att i avvaktan på ett beslut om nya regler för kompetensfördelning och beslutsfattande i hela landet på den regionala nivån införa allmänna val och beskattningsrätt torde inte vara möjligt eller lämpligt.

Regionförbundet bör baseras både på kommunerna och landstingen. Syftet bör vara att erhålla bredast möjliga politiska bas för verksamheten. Det kan ligga nära till hands att föreslå ett organ för enbart landstingsfrågor, men min bedömning är att det skulle vara olyckligt att på så vis "sektorisera" de västsvenska frågorna. Som framgått ovan har även kommunerna ett betydande - och ökande - engagemang på det regionala området. Regionförbundet bör därför ha en politisk bas som täcker både kommunerna och landstingen.

Regionförbundet bör under alla förhållanden ha en sådan fasthet att ansvaret för statliga uppgifter och vissa statliga medel kan flyttas dit. Förbundet skulle alltså bli väsentligt mer än ett samrådsorgan för kommunerna och landstingen. Det kommer bl.a. att ha en formell roll i planeringsprocessen för trafikens infrastruktur, och det kommer att vara operatör i många regionala frågor.

Det finns knappast någon befintlig organisationsform som rakt upp och ner kan användas för ett indirekt valt regionalt folkstyre. Kommunalförbundsformen är en beprövad form för samverkan och ligger nära till hands. Vissa problem finns emellertid med det alternativet. Bl.a. torde vissa delar av den föreslagna verksamheten

inte kunna inrymmas i ett kommunalförbund inom ramen för nuvarande kommunalförbundslag.

Ett alternativ kan möjligen vara ett fullmäktige som väljs av en elektorsförsamling. En sådan konstruktion finns på det kyrkliga området (stiftsfullmäktige). En fördel med denna form är att verksamheten kan utgå från samtliga kommuner och landsting i regionen, samtidigt som de personer som väljs har sina mandat från regionen som helhet. Å andra sidan är ett sådant system oprövat i kommunala sammanhang.

En slutsats av det förda resonemanget blir att det indirekt valda regionala folkstyret bör grundas på ett kommunalförbund med samtliga kommuner och landsting i området. Därigenom blir det möjligt att anknyta till den ordning för beslutsfattande och finansiering som gäller för kommunalförbund i allmänhet.

Ett kommunalförbund är ett slags specialkommun som kommuner och landsting kan bilda för angelägenheter som man vill samverka om. I kommunalförbundet finns en fullmäktigeförsamling och styrelse, och möjlighet finns att inrätta nämnder för förvaltning, verkställighet och beredning. Kommunalförbundet är alltså en juridisk person som i fråga om organisation liknar kommunerna och landstingen.

Ett kommunalförbund har ingen egen beskattningsrätt, men en rätt att debitera medlemmarna för sina kostnader. Förbundsmedlemmarna svarar för kommunalförbundets förbindelser i den meningen att de är skyldiga att tillskjuta de medel som förbundet behöver för sin verksamhet.

Genom det föreslagna förbundets unika karaktär vad gäller arbetsuppgifter och storlek krävs dock vissa avvikelser från vad som gäller för kommunalförbund i allmänhet. Kommunalförbundet kommer att hantera uppgifter som i andra delar av landet åvilar statliga organ. Även om det kan hävdas att dessa uppgifter blir kommunala i samband med att staten beslutar sig för att delegera dem till förbundet, bör i klarhetens intresse anges i en särskild lag att förbundet är kompetent att handlägga dessa.

På motsvarande sätt måste en särskild "konstitution" utarbetas som tar hänsyn till behovet att samtidigt få en partipolitisk representativitet, en rimlig representation från olika delar av det västsvenska området och en rimlig storlek på den beslutande församlingen.

I ett kommunalförbund utses representanterna i förbundets fullmäktige av stiftarnas fullmäktigeförsamlingar. Varje stiftare skall vara företrädd i förbundsfullmäktige. Med hänsyn till det mycket stora antalet kommuner i Västsverige skulle fullmäktigeförsamlingen bli mycket stor om man även ställer kravet på viss proportionalitet med

hänsyn till kommunernas storlek. Ett sådant kommunalförbund är inte möjligt att hantera.

Ett alternativt valsystem kan, som framgått ovan, konstrueras på olika sätt. Ett alternativ är att anknyta till det valsystem som tillämpas inom kyrkan. Ett annat alternativ, som känns mera rätt i ett organ med karaktären av ett regionalt folkstyre, är att anknyta till landstingsvalen. Även med kommunernas medverkan som stiftare borde valet kunna organiseras i valkretsar som omfattar de fyra landstingen och Göteborgs kommun. Mandaten i förbundets fullmäktige fördelas på de olika valkretsarna. Motivet för en ordning med valkretsar är att man då förutom fördelningen mellan partierna också skapar en geografisk proportionalitet. Det bör vara rimligt att olika delar av Västsverige tillförsäkras ett antal mandat i fullmäktigeförsamlingen.

Partiernas representation i fullmäktigeförsamlingen föreslås bli bestämd med utgångspunkt från valresultatet i de olika landstingsvalen och kommunvalet i Göteborg. Nomineringsprocessen sker rimligen inom de politiska partiernas organisationer inom resp. län. Enligt lagen om kommunalförbund får till förbundets fullmäktige utses enbart ledamot i medlemmens fullmäktige.

Representanterna till regionfullmäktige kan därefter utses på ett par olika sätt. Ett alternativ - och det mest stringenta - är att representanterna i varje valkrets utses av samtliga stiftare i den valkretsen, dvs. landstingen och kommunerna. Ett annat alternativ är att enbart landstingen (och Göteborgs kommun) utser representanterna. Landstinget fungerar därmed som valkorporation.

Ett förfarande där samtliga kommuner och landsting utser ledamöterna blir omständligt och opraktiskt. Även om en nomineringsprocess är genomförd kan man inte helt utesluta att den situationen skulle uppstå att t.ex. ett par kommuner fattar olika beslut. Mot denna bakgrund bedömer jag att alternativet att använda landstingen (och Göteborgs kommun) som valkorporationer är mest praktiskt. Jag vill då betona att landstingen enbart är just valkorporationer och det innebär inte att de i något avseende skulle vara överordnade kommunerna.

Ett valsätt av ovan redovisat slag faller utanför vad som är brukligt och möjligt med nuvarande lag om kommunalförbund. Vidare kan troligen inte alla delar av verksamheten inordnas i regionförbundet med nuvarande lag. Den föreslagna konstruktionen förutsätter därför en särskild "lag om ett särskilt kommunalförbund i Västsverige". I bilaga 1 redovisar jag en skiss till en sådan lag.

Det behövs normalt ingen medverkan från någon statlig myndighets sida för att bilda ett kommunalförbund. Det ankommer enligt lagen om kommunalförbund på kommunerna och landstingen att på egen

hand avgöra om ett kommunalförbund skall bildas. Men det normala är att ett kommunalförbund är bildat när medlemmarna antagit förbundsordningen och undertecknat den.

I detta fall är situationen en annan. Det föreslagna regionförbundet skulle få ta över statliga uppgifter inom regional utveckling, utbildning och kommunikationer. Dessa uppgifter måste hanteras för Västsverige på samma sätt som för andra regioner. Ett villkor för att staten skall släppa dessa uppgifter är att det finns en fasthet i organisationen. En situation där någon kommun eller något landsting skulle stå utanför förbundet kan inte accepteras.

Inte heller skall en kommun eller ett landsting kunna lämna förbundet. Ett kommunalförbund bildas normalt för viss tid eller obestämd tid. Huvudregeln är att avtalsfrihet råder i fråga om utträde ur och upplösning av kommunalförbund. Lagen om kommunalförbund innehåller emellertid vissa bestämmelser som garanterar en rätt till utträde och som i vissa fall kan ta över vad som har avtalats. I kommunalförbund som har ingåtts på obestämd tid har varje medlem en ovillkorlig rätt att när som helst säga upp medlemsskapet. Uppsägningstiden är ett år om inte annat har avtalats.

Det är viktigt att betona att det föreslagna regionförbundet inte avser samverkan om någon specifik och väl avgränsad angelägenhet. Regionförbundet kommer att ha ansvar för ett brett spektrum av frågor som har stor betydelse för regionens utveckling. I detta avseende har förbundet likheter med kommunen eller landstinget, med den avgörande skillnaden att det är indirekt valt och inte har beskattningsrätt. Som nämnts ovan skulle man vidare ta över vissa statliga uppgifter. Med denna inriktning måste man förutsätta att regionförbundet har en förankring i hela regionen utan undantag och att medlemsskapet är ovillkorligt till dess beslut om eventuell upplösning fattas.

Detta innebär att riksdagen föreslås stifta en särskild lag om att bilda ett särskilt kommunalförbund i Västsverige. En skiss till en sådan lag redovisas i bilaga 1.

Fullmäktigeförsamlingen - ett räkneexempel

Nedan redovisar jag ett räkneexempel där mandaten i regionförbundets fullmäktige fördelas mellan partierna med utgångspunkt från valresultatet år 1991.

Jag utgår tills vidare från 101 ledamöter i regionfullmäktige, dvs. i nivå med våra större kommun- och landstingsfullmäktigeförsamlingar. Församlingens storlek kan behöva övervägas ytterligare, bl.a. utifrån regionala politiska förutsättningar.

Ovan har jag föreslagit att mandaten i förbundets fullmäktige fördelas på valkretsar som omfattar de fyra landstingsområdena och Göteborgs kommun. I räkneexemplet utgår jag från att det enbart finns fasta mandat och inga utjämningsmandat. Det är dock möjligt att arrangera en konstruktion även med utjämningsmandat. Sådana finns både i riksdags- och landstingsvalen. I kommunvalen finns dock enbart fasta mandat. Med utgångspunkt från antal röstberättigade i landstingsvalen och kommunvalet i Göteborg år 1991 får valkretsarna följande antal mandat:

Valkrets	röstberättigade	andel, %	antal mandat
Hallands län	195 070	14,7	15
Bohuslandstinget	234 245	17,6	18
Älvsborgs län	338 275	25,5	26
Skaraborgs län	211 893	16,0	16
Göteborgs kommun	346 805	26,2	26
Totalt	1 326 288	100,0	101

Partiernas representation i fullmäktigeförsamlingen bestäms enligt mitt förslag med utgångspunkt från valresultatet i landstingsvalen och i Göteborgs kommun. I räkneexemplet uppstår den komplikationen att Ny demokrati inte ställde upp i landstingsvalen år 1991. För att kunna illustrera en struktur som så väl så möjligt speglar den aktuella politiska arenan har jag valt att i räkneexemplet i stället utgå från valresultatet i riksdagsvalet. För Älvsborgs län har röstetalen i de två riksdagsvalkretsarna i länet slagits ihop.

Man får då följande mandatfördelning:

Parti	N-län	O-landst	Göteborg	P-län	R-län	Totalt
(m)	4	4	6	5	4	23
(s)	5	6	9	10	6	36
(fp)	2	2	3	2	1	10
(c)	2	2	1	3	2	10
(kds)	1	2	2	2	2	9
(v)	-	1	2	1	-	4
(mp)	-	-	1	1	-	2
(nyd)	1	1	2	2	1	7
Totalt	15	18	26	26	16	101

Resultatet överensstämmer i det närmaste men inte helt med en strikt proportionell fördelning. En sådan skulle innebära något mandat mindre till Socialdemokraterna och Moderata samlingspartiet och något eller ett par mandat mera till Miljöpartiet.

För att ett parti skall få mandat i landstinget skall det ha fått minst 3 % av rösterna i landstingsvalet. Mandatfördelningen ovan har skett utan hänsyn till denna regel.

9.5 Vissa ekonomiska frågor

Det är ännu för tidigt att ha någon mening om vilka personella resurser ett regionförbund kan komma att behöva. Men för att få åtminstone någon bild gör jag ett försök att beskriva vilka resurser som *i dag* finns inom de verksamheter som föreslås överflyttade till regionförbundet.

Inom länsstyrelserna skulle områdena regionalekonomi, kommunikationer och utbildning flyttas till regionförbundet. Resurserna inom dessa verksamheter i dag, mätt i personår, är sammanlagt runt 45 personår. Den helt övervägande verksamheten finns inom regionalekonomiska enheten. Inom områdena kommunikationer och utbildning finns som regel endast någon befattningshavare per länsstyrelse. Till detta kommer vissa resurser inom lantbruksenheten som avser mer övergripande frågor kring landsbygdsutveckling inom resp. län.

Länsstyrelsernas personalkostnader för dessa verksamheter beräknas uppgå till i mycket runda tal 20 milj. kr. Härtill kommer vissa övriga kostnader, bl.a. del i overheadkostnader m.m.

Landstingen har vissa resurser för allmänna länsutvecklingsfrågor. Inriktningen på den verksamheten liknar i stor utsträckning länsstyrelsens. Det handlar om i snitt ett personår per landsting. Landstingens engagemang på kulturområdet motsvarar sammanlagt ca 10 personår.

På kommunsidan finns resurser framför allt inom Göteborgs kommun och GöteborgsRegionen som ägnas åt utvecklingsfrågor i en dimension som är intressant för ett västsvenskt regionförbund. Man kan räkna med att en inte oväsentlig del av förbundets verksamhet kommer att kretsa kring frågor som har bäring på Göteborgsregionen. En överflyttning av vissa resurser till regionförbundet bör vara naturlig att diskutera. Vilken volym som i så fall kan vara aktuell har jag inte möjlighet att bedöma.

Vad gäller landstingen (och Göteborg) har jag vidare förutsatt att viss övergripande sjukvårdsplanering förs till regionförbundet. Jag har inte närmare undersökt hur stora resurser det kan vara fråga om. Vidare kan en del av landstingens folkhälsoinsatser bli aktuella att driva på västsvensk bas. Den nuvarande västsvenska planeringsnämndens verksamhet förutsätts bli inordnad i regionförbundet.

Sammantaget berörs i sakverksamheterna en volym av i runda tal 50 personår på länsstyrelserna och 25 - 30 personår inom landstingen/-Göteborgs kommun, exkl. landstingens sjukvård.

En allmän utgångspunkt bör vara att regionförbundet skall ha en så liten administration som möjligt. Utan att ha någon närmare uppfattning om administrationens storlek bör antalet tjänster bli mindre än de som finns inom motsvarande verksamheter i dag.

De statliga medel som är knutna till de uppgifter som jag föreslår flyttas till regionförbundet är i första hand medel för investeringar i länstrafikanläggningar och regionalpolitiskt stöd. Det regionalpolitiska stödet (investeringsbidrag, glesbygdsstöd och projektmedel) som för närvarande hanteras av länsstyrelserna i Västsverige uppgår för budgetåret 1991/92 till totalt ca 50 milj. kr. Ramen för investeringar i länstrafikanläggningar i Västsverige är i nu gällande plan ca 1,6 miljarder kronor för en 10-årsperiod. En revidering av planen har påbörjats.

Jag utgår från att de ekonomiska frågorna kring bildandet av regionförbundet blir föremål för förhandlingar mellan staten och de regionala huvudmännen.

9.6 Regionförbundets uppgifter - sammanfattning

De uppgifter som föreslås ligga på regionförbundet kan sammanfattas på följande sätt:

Övergripande regionpolitik

Forum för planering, överläggningar och beslut om för Västsverige centrala utvecklingsfrågor

Regional- och näringspolitik

Pådrivande kraft för utveckling av näringsliv och infrastruktur. Driva projekt och bygga nätverk. Förutsättningar skapas för samordning av utvecklingsfonder och turistråd, med utgångspunkt från marknadens krav. Länsstyrelsernas uppgifter flyttas till regionförbundet, men även landstingens. Länsstyrelsernas företagsstöd överförs till regionförbundet, men hanteras tills vidare av utvecklingsfonderna.

Kommunikationer

Planering av infrastrukturen. Driva utvecklingsprojekt. Beslut om investeringar i länstrafikanläggningar (motsvarande). Medverkan i Vägverkets och Banverkets planering. Länsstyrelsernas uppgifter flyttas till regionförbundet.

Utbildning och forskning

Pådrivande roll vad gäller främst högskoleutbildning och forskning som drivkrafter för regionens utveckling. Länsstyrelsernas ansvar på utbildningsområdet flyttas till regionförbundet.

Kultur

Utveckling av kulturen som inslag i en god livsmiljö och som faktor i regionens utveckling. Samordning och utveckling av i första hand landstingens regionala kulturverksamhet, som flyttas till regionförbundet. Eventuellt finansierings- och beställaransvar för större kulturinstitutioner, såvida inte kommunalt huvudmannaskap är ett alternativ.

Internationell samverkan

Marknadsföring av Västsverige. Utveckla internationella kontakter och träffa överenskommelser om samarbete. Bevakning av EG-frågor. Det nya EG-kontoret inryms i regionförbundet.

Miljö

Utforma miljöpolitisk strategi för Västsverige. Driva miljöprojekt och fungera som pådrivare. Vidareutveckling av folkhälsoinriktat miljöarbete. Länsstyrelserna behåller dock tills vidare sina miljövårdsuppgifter.

Sjukvård

Hantering av sjukvårdens övergripande strukturfrågor och principer för hur "marknaden" skall fungera. Den nuvarande planeringsnämnden inordnas i förbundet, liksom huvdmännens resurser för övergripande planering. Lag som ger möjlighet att överföra uppgifter till förbundet.

Kollektivtrafiken

Lag som ger möjlighet till organisation och utformning av trafiken utan hänsyn till det regelverk som är knutet till länen. Kommuner och landsting får överföra uppgifter till regionförbundet. Regionförbundet utgör beställare vad avser samordningsbehov.

10 Den regionala statliga förvaltningen

Mina förslag i sammandrag

- För att få en så god bild som möjligt av länsstyrelsernas verksamhet och förutsättningarna för att hantera olika uppgifter i en större region har Statskontoret undersökt hur länsstyrelsernas verksamhet skulle påverkas av en sammanslagning till ett västsvenskt län.

- Fyra verksamhetsområden - regionalekonomi, kommunikationer, utbildning och social omvårdnad - skulle gå bra att samordna i en storregion utan avgörande verksamhetsförändringar eller geografisk splittring. Det motsvarar ca 10 % av länsstyrelsens verksamhet.

- Inom tre av de tolv verksamhetsområdena - miljövård, civil beredskap och planväsendet - bedöms att problemen med att utföra verksamheten i en större region inte går att lösa utan omfattande verksamhetsförändringar eller att man ger länsstyrelsen en annan roll. Tillsammans utgör de en tredjedel av verksamheten. Dock finns både inom miljö- och plansidan fördelar med en större region.

- Återstoden av länsstyrelsens operativa verksamhet bedöms vara möjlig, med större eller mindre anpassningar, att bedriva i en större region.

- Besparingarna vid en sammanslagning bör kunna finansiera omläggnings- och störningskostnaderna inom ett rimligt antal år. Beräkningarna i denna del är dock osäkra och bör kompletteras med samhällsekonomiska studier.

- Tre av de verksamheter som passar bäst att hanteras i en stor region föreslår jag skall flyttas till regionförbundet. Det innebär att ett viktigt syfte uppnås - en samlad västsvensk utvecklingsregion. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de svårigheter som på kort sikt skulle uppstå för den statliga sektorn vid en

sammanslagning bör de fyra länsstyrelserna tills vidare bli kvar och de får själva se över sin organisation.

- I ett avseende föreslås dock en förändring. När länsstyrelsen förändras till en renodlad förvaltningsmyndighet finns inte anledning att landstingen utser styrelse.

10.1 Utredningens delrapport och det fortsatta utredningsarbetet

I utredningens delrapport från december 1991 föreslogs att ett nytt västsvenskt län bildas genom en sammanslagning av nuvarande Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län. Motivet var i första hand behovet av att med större kraft kunna driva planerings- och utvecklingsfrågor i en region som var tillräckligt stor och rätt arronderad för sådana insatser.

I regionutredningen studeras flera olika möjligheter när det gäller ansvaret för den regionala planeringen och de regionala utvecklingsfrågorna. Enligt den ena huvudlinjen skall dessa uppgifter finnas kvar inom den statliga sektorn. Enligt de andra två förs detta ansvar över på den kommunala självstyrelsen antingen i form av ett organiserat samarbete mellan kommunerna eller också i form av ett direktvalt regionalt folkstyre.

Det var en naturlig utgångspunkt för den s.k. försöksballongen att utgå ifrån dagens kompetensfördelning mellan statliga och kommunala organ. Detta eftersom uppdraget innebär att föreslå en lösning för Västsverige som kan genomföras utan att avvakta mer genomgripande förändringar för landet i sin helhet.

Med dessa förutsättningar blev det naturligt att pröva tanken på ett sammanslaget NORP-län. De planerings- och utvecklingsmässiga fördelarna med en sådan lösning fick balansera de ökade administrativa svårigheter som till äventyrs skulle visa sig. Det kunde också övervägas att en sådan ny länsstyrelse med ett vidsträckt ansvarsområde fick organiseras på ett annat sätt än andra länsstyrelser, t.ex. genom lokalkontor på olika håll i regionen.

Remissyttrandena över försöksballongen visade bl.a. följande:

1. De politiska remissinstanserna avstyrkte en förändring av länsgränserna med bibehållen kompetensfördelning mellan den

statliga och den kommunala sektorn. Uppgiftsfördelning och indelning måste enligt deras mening behandlas i ett sammanhang.

2. Flertalet landshövdingar avrådde från ett storlän. De pekade på administrativa svårigheter och menade att de önskade vinsterna från planerings- och utvecklingsutgångspunkter kan skapas genom ytterligare fördjupad samverkan mellan länsstyrelserna.

Jag har ansett det angeläget att få en så god bild som möjligt av länsstyrelsernas verksamhet och förutsättningarna för att hantera länsstyrelsens olika uppgifter i en större region. Jag har därför uppdragit åt Statskontoret att undersöka hur verksamheten inom länsstyrelsens olika sakområden skulle påverkas av en sammanslagning till ett västsvenskt län. Statskontoret har redovisat rapporten "Länsstyrelser i större regioner - ett västsvenskt perspektiv". Den har tryckts i särskild ordning.

Som en utgångspunkt för de fortsatta övervägandena angående länsstyrelsernas verksamhet och indelning vill jag redovisa ett antal som jag bedömer viktiga delar i Statskontorets utredning. Det gäller länsstyrelsens nuvarande uppgifter och förutsättningar som påverkar verksamhetens organisation och indelning. För en mer ingående bild av de nämnda förhållandena hänvisar jag till Statskontorets rapport.

10.2 Länsstyrelserna och den västsvenska regionen - förutsättningar

Statskontorets rapport

Syftet med Statskontorets rapport är att belysa möjligheter och problem med att bedriva länsstyrelsens arbete inom större administrativa regioner. Beskrivningen koncentreras på länsstyrelsens sakverksamheter, redovisade utifrån de olika länsexpertområdena och gruppen "övriga förvaltningsuppgifter". Stödfunktioner har lämnats åt sidan. Det bör understrykas att Statskontorets rapport **inte** är en organisationsutredning för en eventuell västsvensk länsstyrelse, utan syftet är att mera allmänt beskriva konsekvenserna av att driva länsstyrelsernas verksamhet i en större region.

För varje område beskrivs verksamhet, kontaktmönster, utökade/-minskade uppgifter såvitt det kan bedömas, samt förutsättningar för verksamheten att fungera i en större region. Med större region avses

ett sammanslaget NORP-län, dvs. det område som avsågs i utredningens delrapport i december 1991.

Regionalekonomi, kommunikationer och utbildning - behandlas ej här

Verksamheten på det regionalekonomiska området innebär i stor utsträckning att vara pådrivande kraft för utvecklingen av näringsliv och infrastruktur i länet. En viktig uppgift är vidare att driva för länet strategiska frågor inom kommunikationsområdet. Länsstyrelsen har fått ökade uppgifter på utbildningsområdet, främst i samband med avvecklingen av länsskolnämnderna.

Dessa tre områden bedöms vara de inom länsstyrelsen som passar bäst att hanteras i en större region. Jag har tidigare framhållit att de samtidigt har en stark koppling till de övergripande utvecklingsfrågorna i regionen och därigenom har uppenbara politiska dimensioner. I kapitel 9 föreslår jag därför att dessa tre länsexpertområden förs över till det föreslagna västsvenska regionförbundet. Deras verksamhet har beskrivits relativt ingående i kapitel 9 och behandlas därför inte närmare här. Även länsstyrelsens miljövårdsverksamhet har jag behandlat i kapitel 9.

Civil beredskap och fredsräddningstjänst

Verksamhet

Länsstyrelsen är högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet. Verksamheten styrs till stor del av centrala myndigheters anvisningar. Totalt finns ett 25-tal myndigheter med anspråk på försvarsenheten. Försvarsenheten är ett bra exempel på en typisk länsstyrelseverksamhet - att för statens del samordna en lång rad intressen med avseende på länet.

Försvarsenhetens uppgifter avser främst samordning, service, tillsyn och uppföljning. Utbildnings- och övningsverksamhet har stor plats i verksamheten. Befolkningsskydd (skyddsrummen) och krigsräddningstjänst är ett viktigt område. Försvarsenheten medverkar vid upprättandet av kommunernas översiktsplaner och beredskapsplaner. Länsstyrelsen har tillsynsansvar för kommunernas beredskapsplanering och svarar även för planering inom försörjningsområdet i kontakt med olika företag. Fredsräddningstjänsten är ett viktigt område. Länsstyrelsen övertar i krig det samlade samhällsansvaret och försvarsenheten ansvarar för länsstyrelsens krigsorganisation.

En speciell funktion är den organisation för beredskap för kärnkraftsolyckor som finns på länsstyrelsen i Halland. På länsstyrelsen i

Halmstad finns en samordningscentral varifrån åtgärderna vid en olycka kommer att ledas.

Förändringar

En ny lag om det civila försvaret ligger troligen nära i tiden. Länsstyrelsens roll kan väntas bli mer av tillsyns- och uppföljningskaraktär med ansvar för gemensamma strategier, planeringsunderlag och samordning av länets resurser. Detta förutsätter dock en ytterligare överföring av uppgifter till kommunerna. Den nya lagen kommer troligen att medföra en viss förskjutning av ansvaret för den civila beredskapen till kommunerna.

Kontakter

Försvarsenheten är en av de enheter inom länsstyrelsen som har den närmaste kontakten med kommunerna. Främst gäller det beredskapsfrågor, fredsräddningstjänst och den fysiska planeringen. Betydande kontakter finns också med landstinget. Kontakterna med allmänheten riktar sig i huvudsak till de civilförsvarspliktiga. Regelbunden samverkan sker med länets civilförsvarsförbund och civilförsvarsföreningar och med olika organisationer. Bl.a. på försörjningsområdet finns kontakter med näringslivet. Vidare finns ett stort kontaktnät med centrala och regionala myndigheter.

Förutsättningar för en eventuell sammanslagning

En sammanslagning av verksamheten till en västsvensk region skulle medföra problem, framför allt med avseende på kontakterna med kommunerna. Tillsyn över försvars- och beredskapsplaneringen och utbildningen är centrala delar i verksamheten. Till detta kommer medverkan i den kommunala planeringen. Planeringsfrågorna inom verksamheten är sällan av det övergripande slag som skulle motivera en stor region.

Däremot finns delverksamheter som borde kunna bedrivas även över ett större område. Det gäller länsstyrelsens krigsorganisation, försörjningsfrågor, befolkningsskydd och civilförsvar. På vissa områden bör möjligheter finnas att kommunalisera en del av ansvaret. För att kunna genomföra en sammanslagning skulle troligen krävas såväl att kommunerna tar över ansvaret för en hel del uppgifter som att länsstyrelsens verksamhet blev mer generell och övergripande.

Lantbruk

Verksamhet

Genom att lantbruksnämnderna gick in i den nya länsstyrelsen den 1 juli 1991 har länsstyrelsen fått väsentligt ökade uppgifter vad gäller landsbygdsutveckling. Den nya lantbruksenheten har övertagit de flesta av lantbruksnämndernas arbetsuppgifter även om en del frågor försvunnit genom jordbrukets avreglering. Riksdagen har uttalat att jordbruksfrågorna bör få en prioriterad ställning inom länsstyrelserna de närmaste åren.

Verksamheten består, grovt sett, till lika delar av myndighetsuppgifter, framför allt bidragsärenden, övergripande uppgifter gällande information, tillsyn och utvecklingsfrågor samt konsultverksamhet riktad till lantbrukarna. Lantbruksområdet är det enda expertområde inom länsstyrelsen som har en betydande del egna inkomster av verksamheten.

Omställningen inom jordbruket medför en rad ökade uppgifter för länsstyrelsen, bl.a. hanterandet av olika typer av ekonomiskt stöd. Rådgivning och utbildning till stöd för jordbrukare som ställer om är också en viktig del, liksom den allmänna rådgivningen till lantbrukarna om effektiva och bärkraftiga företag. En annan viktig uppgift är arbetet med miljö- och kvalitetsaspekter inom djurhantering och växtodling. Rådgivningen inom trädgårdsnäringen har samlats till fem distrikt i landet.

Förändringar

Frågan om rådgivningen till jordbruk och trädgårdsnäringen utreds för närvarande. Direktiven pekar i riktning mot att länsstyrelsen enbart skall handha information i samband med myndighetsutövning och att det kan bli aktuellt för jordbruket självt att svara för rådgivningen inom branschen. I så fall skulle en stor del av länsstyrelsens konsultverksamhet försvinna.

En statlig kommitté skall hösten 1992 lämna förslag om hur den statliga skogsvårdsmyndigheten skall vara organiserad. Bl.a. skall frågan om den regionala organisationen prövas. I detta sammanhang kan också frågan om skogsvårdsstyrelsernas uppgång i länsstyrelserna komma att diskuteras, i syfte att fullfölja den samordnade länsförvaltningen.

Kontakter

Lantbruksenheterna har ett väl definierat kontaktmönster där lantbruksföretagen utgör stommen. Vidare har man kontakter med en rad centrala och regionala myndigheter med anknytning till lantbruket. Med kommunerna har man visst samarbete i djur- och miljöskyddsfrågor och man medverkar i översiktsplaneringen. Vad gäller organisationer förekommer kontakter i första hand med LRF och hushållningssällskapen.

Förutsättningar för en eventuell sammanslagning

För lantbruksområdet finns både för- och nackdelar med att organisera verksamheten i en västsvensk region. Möjligheterna att bygga upp specialistkompetens är en fördel. Det är viktigt bl.a. med tanke på närmandet till EG. Nackdelarna gäller främst samarbetet med lantbruksföretagen. Avståndet mellan länsstyrelsen och lantbrukarna kan bli för stort. Trädgårdsrådgivningen är dock redan koncentrerad, främst för att kunna erbjuda en kompetens med hög kvalitet.

Skulle näringen själv ta över rådgivningen till lantbrukarna bortfaller en del av argumenten mot att sammanföra lantbruksverksamheten. Å andra sidan skulle en sådan utveckling innebära ett kompetensbortfall inom lantbruksenheten.

Fiske

Verksamhet

I Göteborgs och Bohus län och Hallands län finns två tredjedelar av landets yrkesfiskare. Skaraborgs län har genom sin belägenhet mellan Vänern och Vättern landets största yrkesmässiga insjöfiske.

Länsstyrelsernas fiskeenheter är uppbyggda av de tidigare självständiga fiskenämnderna. Fiskeenheten har ansvar för såväl yrkesfisket som fritidsfisket. Dessutom bevakar man fiskefrågor i den fysiska planeringen och utövar tillsyn enligt den stora mängd av lagar och förordningar som reglerar fisket.

Länsstyrelsen ansvarar för licensieringen av yrkesfiskare. Licensen är en förutsättning för statligt stöd. Vidare handlägger man fiskerilånen och prövar tillstånd till vattenbruk. Fiskevården är ett viktigt område. Man medverkar också till att bilda fiskevårdsområden för bl.a. sportfisket.

Förändringar

Inga större verksamhetsförändringar bedöms vara aktuella inom fiskeområdet.

Kontakter

Fiskeenhetens huvudsakliga kontakter sker med yrkesfiskarna. När det gäller sport- och fritidsfisket sker omfattande kontakter med sportfiskeklubbar och fiskevattenägare m.fl. Kontakter finns vidare med kommunerna om den fysiska planeringen. Relativt frekventa kontakter förekommer med Fiskeriverket och olika regionala myndigheter.

Förutsättningar för en eventuell sammanslagning

Länsstyrelsens arbete skulle försvåras i ett västsvenskt län, beroende på att fiskeenheten är beroende av goda kontakter med yrkesfiskarna. Lokalkontor blir en förutsättning. I O-län finns redan kontor på två ställen.

Det faktum att en västsvensk region skulle innefatta både havs- och insjöfiske bör inte utgöra något problem, eftersom en större fiskeenhet bör ge en högre samlad kompetens och möjlighet till specialisering. Möjligen kan kontakterna med kommunerna om den fysiska planeringen försvåras i ett större län.

Vad gäller fiskevård och sport- och husbehovsfisket finns både för- och nackdelar. Bildandet av fiskevårdsområden sker redan i dag i vissa fall över länsgränserna. Dock kan kontakter med enskilda och föreningar försvåras. Det är vidare viktigt att ha god kännedom om vattenområdena.

För egen del vill jag peka på att västkustfiskarna sedan länge finns i samma organisation och att eventuella problem med en större region bl.a. mot denna bakgrund inte bör överdrivas.

Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor

Verksamhet

Länsveterinärenheten hör till länsstyrelsens mindre enheter, men det finns en betydande bredd av uppgifter. Verksamheten har viss tyngdpunkt i Skaraborgs län, där det förutom ett betydande jordbruk finns ett veterinärmedicinskt laboratorium och vissa veterinära institutioner i Lantbruksuniversitetets regi.

Länsveterinärfunktionen har uppgifter inom djurskydd, livsmedelskontroll, smittsamma djursjukdomar och allmän veterinärtjänst. En samverkan sker bl.a. med plan- civilförsvars- och miljövårdsenheterna. Länsveterinären deltar i handläggningen av överklaganden av ärenden i kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder och bevakar djurskydds- och livsmedelsfrågor inom samhällsplaneringen.

På djurskyddsområdet och för livsmedelskontrollen är kommunernas miljö-, och hälsoskyddsverksamheter tillsynsmyndigheter. Länsstyrelsen svarar för att tillsynen håller god kvalitet och är likformig över länet. Länsveterinären deltar i handläggningen av överklagningsärenden m.m. rörande beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen och länsstyrelsen är vidare överklagningsinstans för kommunala beslut på livsmedelsområdet. Arbetet med djurskyddsfrågor är den tyngsta deluppgiften inom området.

Länsveterinären skall bevaka spridningen av smittsamma djursjukdomar. Länsstyrelsen är vidare administrativ huvudman för distriktsveterinärorganisationen. Ansvaret för denna verksamhet är en relativt tung uppgift för länsveterinärenheten.

Förändringar

En statlig kommitté gör för närvarande en översyn av veterinärväsendet. Enligt vad jag erfarit kommer kommittén att föreslå att länsveterinärerna samarbetar över större områden. Genom att skapa samarbetsområden bestående av 2 - 3 län ökar möjligheterna till specialisering och spetskompetens. Utredningen lär vidare komma att föreslå en privatisering av distriktsveterinärorganisationen.

Bl.a. inom ramen för frikommunförsöken genomförs vissa försök där kommunerna tar över uppgifter från länsstyrelsen. Decentralisering till kommunerna är dock problematisk, eftersom frågorna ofta ställer så stora krav på kompetens att det blir svårt för små kommuner att ta över.

Kontakter

Länsveterinären har omfattande kontakter med kommunerna som är lokala tillsynsmyndigheter. Vidare finns många kontakter med organisationer av olika slag. Lantbruksföretagen är också en stor kontaktpunkt. Vidare finns relativt täta kontakter med centrala myndigheter rörande djurskydd och livsmedel.

Länsveterinärenhetens verksamhet skulle ha mycket att vinna på en sammanslagning. Frågorna inom detta expertområde är ofta komplicerade samtidigt som det sker en snabb utveckling, framför allt inom

livsmedelsområdet. Detta gäller i synnerhet de nya och krångligare regler som är ett resultat av Sveriges anpassning till EG. Att samla verksamheten inom en större region skulle, mer än för de flesta av länsstyrelsens övriga sakområden, vara betydelsefullt för kompetensutveckling och specialisering.

Samtidigt innebär den kontaktintensiva verksamheten inom djurskydd och livsmedelskontroll att någon form av lokalkontor i så fall torde bli nödvändig.

Planväsendet

Verksamhet

Planenheten är en av länsstyrelsens större enheter. Utifrån ett helhetsperspektiv skall länsstyrelsen ha det samordnande ansvaret för hushållningen med naturresurserna, användningen av mark och vattenområden, bebyggelseutvecklingen samt bostadsförsörjningen i länet. I detta syfte samverkar planenheten med ett antal andra enheter på länsstyrelsen. Rollerna är i huvudsak tre - rådgivare gentemot kommunerna, samordning av de statliga myndigheternas intressen i planeringen och tillsyn av kommunernas plan- och byggväsende.

Huvuddelen av arbetet avser kommunernas översikts- och detaljplaner. I plansamråden bevakar länsstyrelsen hur planerna behandlar bl.a. riksintressen och mellankommunala frågor. Man samordnar de statliga regionala myndigheternas intressen beträffande planerna.

Bostadsförsörjningsfrågorna har länsstyrelsen tagit över från länsbostadsnämnden. Uppgiften är att förse kommunerna med planeringsunderlag och samråda om bostadsförsörjningsprogrammen.

Förändringar

När det gäller decentralisering till kommunerna är plansidan ett område där denna uveckling har gått längst. Länsstyrelsen är med den nya plan- och bygglagen till stor del en kunskapsorganisation. Sedan kommunerna genomfört sin översiktsplanering kan denna profil markeras tydligare.

Kontakter

De tätaste och mest regelbundna kontakterna i verksamheten sker med kommunerna. Även med regionala statliga myndigheter förekommer mycket kontakter. Företagens kontakter i planfrågor går främst till kommunerna, eftersom de har planmonopolet.

Förutsättningar för en eventuell sammanslagning

Länsstyrelsernas engagemang i kommunernas planering försvårar möjligheterna att fungera i en stor region. I en västsvensk region med 56 kommuner skulle enhetens rådgivnings- och tillsynsverksamhet bli mycket svår att genomföra, framför allt på grund av att de viktiga kontaktnäten med kommunala politiker och tjänstemän blir svårare att upprätthålla.

Behovet av närhet kan möjligen tillgodoses genom lokalkontor, men troligen skulle en så stor del av personalen placeras på lokalkontoren att det i praktiken inte blir någon sammanslagning.

Ett stort län har dock även positiva sidor för planenhetens verksamhet. När det gäller att skapa en övergripande bild av regionens användning av mark och vatten och att samordna olika statliga intressen i samhällsplaneringen kan en sammanslagen central planenhet göra det lättare att få ett helhetsperspektiv på utvecklingen. För arbetet med de kommunala översiktsplanerna skulle en större region vara en fördel. Planenheten strävar redan i dag mot en roll där man mer engagerar sig i de generella planeringsfrågorna.

Sammantaget är emellertid planområdet en verksamhet där man, åtminstone med utgångspunkt från dagens uppgiftsfördelning, kan se betydande problem med att fungera i en stor region.

Kulturmiljövård

Verksamhet

Kulturmiljöenheten är en av flera mindre enheter inom länsstyrelsen. Från att traditionellt ha omfattat fornlämningar och särskilt värdefulla byggnadsverk har verksamheten breddats i riktning mot att bevara samlade miljöer. Länsmuséerna bistår länsstyrelsen i det regionala kulturvårdsarbetet.

Huvuddelen av kulturmiljöenhetens arbete i dag är av myndighetskaraktär och består av ärendehandläggning. Man försöker dock styra verksamheten mot mer övergripande uppgifter som kunskapsförmedling och samrådsverksamhet. En uppgift är att ta fram kulturminnesvårdsprogram som underlag till kommunernas översikts- och bebyggelseplanering.

En tung uppgift för kulturmiljöenheten är att bevaka kulturmiljöaspekterna i samhällsplaneringen. Detta innebär att länsantikvarien har myndighetsuppgifter i alla planärenden som gäller fornlämningar, byggnadsminnen och begravningsplatser. Länsantikvarien deltar

dessutom i besvärsprövningen av planärenden och byggnadslovsärenden.

Omställningsprocessen inom jordbruket och konsekvenserna för kulturlandskapet är en viktig uppgift. Arbete med fornminnesärenden har stor volym och omfattar beslut och yttranden enligt kulturminneslagen. Kommunerna tar i allt högre grad över vården av fornminnena.

Byggnadsminnesärendena kräver ett omfattande arbete med inventeringar och dokumentationer. Även de kyrkliga kulturmiljöerna kräver insatser. Riksantikvarieämbetet har i dag det kulturhistoriska ansvaret för kyrkobyggnaderna.

Förändringar

Länsstyrelserna försöker successivt överföra den statliga fornminnesvården till kommunerna.

Kontakter

Enheten har omfattande kontakter med länets kommuner. I exploateringstäta områden finns en hel del kontakter framför allt med fastighets- och byggbolag. Vidare förekommer kontakter med allmänheten i relativt stor utsträckning, liksom med en rad regionala myndigheter.

Förutsättningar för en eventuell sammanslagning

En central kulturmiljöenhet i en större region skulle möjliggöra en specialisering inom den kompetensmässigt tämligen varierande verksamheten. Av de olika delverksamheterna inom kulturmiljöenhetens ansvarsområde bedöms endast arbetet med samhällsplaneringsfrågor medföra problem vid en sammanslagning, genom behovet av kontakter med kommunerna. Enheten är för liten för lokalkontor. En tänkbar lösning kunde vara en samordning mellan länsmuséet och kulturmiljöenheten.

Social omvårdnad

Verksamhet

Den sociala enhetens huvuduppgift är att fungera som tillsynsmyndighet för kommunernas socialtjänst. Detta sker genom dels generell tillsyn och dels i enskilda ärenden.

Sociala enheten är mottagare av landstingets och kommunernas vårdresursplaner för barn och ungdomar och vuxna missbrukare. Planen används i tillsynsarbetet.

Enligt lagen om vård av missbrukare (LVM) skall länsstyrelsen bedöma missbrukares behov av tvångsvård. Det kan handla om relativt betydande utredningsinsatser. I ärenden som behandlas i länsrätten uppträder länsstyrelsen som åklagare. Bland övriga uppgifter märks bl.a. att vara sakkunnig i förvaltningsdomstolarnas ärenden enligt föräldrabalken och omsorgslagen.

Länsstyrelsen är även tillsynsmyndighet för s.k. hem för vård eller boende. Sociala enheten deltar även i regionala plansamråd och har rätt att yttra sig över kommunernas översikts- och detaljplaner.

Förändringar

I årets budgetproposition framhålls att de generella tillsyns- och uppföljningsuppgifterna blir viktigare för länsstyrelserna, varför möjligheterna att i ökad utsträckning delegera uppgifter till kommunernas socialnämnder bör prövas. En statlig kommitté ser för närvarande över reglerna för tillstånd och tillsyn enligt socialtjänstlagen.

Länsstyrelsen kan också komma att få ökade tillsynsuppgifter, bl.a. genom ÄDEL-reformen. Vissa tillsynsuppgifter avseende psykiskt utvecklingsstörda kommer eventuellt att flyttas från socialstyrelsen till länsstyrelsen.

Kontakter

Sociala enheten har av naturliga skäl omfattande kontakter med kommunerna. Man har även kontakt med enskilda hem för vård eller boende. Det finns även många allmänhetskontakter, i första hand klagomål på handläggning av socialtjänstärenden.

Förutsättningar för en eventuell sammanslagning

I princip torde det inte möta något hinder att hantera länsstyrelsens ansvar på det sociala området i en större region. Som en tanke har t.o.m. framförts att de sociala enheterna skulle kunna samordnas med socialstyrelsens fem regionala kontor.

Ärendena enligt LVM kan innebära problem vid en större region, bl.a. genom behovet av kontakter med missbrukarna. För närvarande behandlas emellertid möjligheterna att flytta LVM-ärendena till kommunerna.

Övriga förvaltningsuppgifter

Verksamhet

Detta sakområde är det i särklass största inom länsstyrelsen med ca en tredjedel av personalresurserna. Länsstyrelsens traditionella myndighetsutövning, dvs. handläggning av tillstånds- och registreringsärenden, besvärsprövning, tillsyn m.m., utgör inte något särskilt sakområde med länsexpertansvar. Här har huvuddelen av dessa ärenden samlats under rubriken "Övriga förvaltningsuppgifter". Detta stora område kan egentligen inte behandlas enhetligt, och var de olika uppgifterna hör hemma varierar mellan olika län. En grov uppdelning kan vara att skilja på trafikfrågorna och övriga allmänna och juridiska förvaltningsuppgifter.

I ett fall, handels- och föreningsregistret, har principbeslut tagits om överföring från länsstyrelsen till Patent- och registreringsverket. Det är ännu inte avgjort om det kommer att behövas någon regional serviceorganisation och om länsstyrelsen i så fall kommer att bli engagerad. Proposition väntas under hösten 1992. Handels- och föreningsregistret kommer därför inte att beröras närmare här.

Länsstyrelsen är regional myndighet för bilregistret och fritidsbåtsregistret samt beskattningsmyndighet i fråga om vägtrafikskatt. Fritidsbåtsregistret förs på uppdrag av Sjöfartsverket.

Arbetsuppgifterna inom körkortsfunktionen består av registrering, ärendehandläggning samt den s.k. allmänna ombudsfunktionen. Den yrkesmässiga trafiken regleras genom yrkestrafiklagen och yrkestrafikförordningen. Länsstyrelsen prövar ansökningar om trafiktillstånd och har även ansvaret för tillsynen.

Den juridiska enheten, eller rättsenheten, hanterar länsstyrelsens uppgifter som besvärsmyndighet avseende kommunala beslut. Överklagningsärendena hänför sig i stort sett till tre expertområden, länsveterinären, miljövårdsenheten och planenheten. Den juridiska enheten har ansvaret för överklagningsärendena, men samråder med resp. expertområde.

Det finns en lång rad ärenden där länsstyrelsen lämnar tillstånd och där man även i vissa fall har ansvaret för tillsynen. Det kan gälla alkoholärenden, elanläggningar, gravrätter, allmänna arvsfonden, speltillstånd och auktorisation av bl.a. fastighetsmäklare och bevakningsföretag. Länsstyrelsen svarar också för vissa tillstånd m.m. inom jakt- och viltvården.

Länsstyrelsen har ansvaret för genomförandet av val på regional nivå. Man beslutar bl.a. om valkretsar och valdistrikt. Länsstyrelsen handlägger medborgarskapsärenden och ärenden om lönegarantier.

Förändringar

En stor del av den allmänna myndighetsverksamheten är för närvarande under prövning.

Exempel på möjliga tillkommande uppgifter är körkortsområdet, där en statlig kommitté föreslår att en och samma myndighet skall handha ärenden om körkort. Domstolsutredningen föreslår att länsstyrelsen tar över beslutanderätten i ärenden om körkortsingripanden från länsrätten. Utredningen föreslår också att tillsynen över överförmyndarna övergår från tingsrätten till länsstyrelsen.

Bland minskade uppgifter kan nämnas att länsstyrelsens administration av familjebidrag från den 1 januari 1992 tagits över av försäkringskassorna. Länsstyrelsens arbete med tillstånd enligt företagsförvärvslagen upphör genom att utlänningar och utländska företag inte längre behöver tillstånd för att köpa aktier och vissa fastigheter. Regleringen av jakt kommer att minska. Kommuner som är väghållare får överta länsstyrelsens ansvar för viss vägskyltning.

En rad frågor är vidare under beredning inom regeringskansliet. Det gäller fritidsbåtsregistret, tillsynen av fastighetsmäklare och av stiftelser. Bil- och körkortsregistren kan komma att flyttas från länsstyrelsen, eventuellt till ett föreslaget Vägtrafikverk.

En parlamentarisk kommitté ser för närvarande över lotterilagstiftningen. Man undersöker bl a om vissa lotteriformer kan avregleras. Huvudmannaskapet för valadministrationen utreds för närvarande. En tänkbar möjlighet är att föra över uppgiften till länsskattemyndigheten. Länsstyrelsen berörs också av den fortsatta beredningen av relationerna mellan Svenska kyrkan och staten genom sitt arbete med de kyrkliga valen.

Kontakter

Kontaktmönstret inom detta heterogena område varierar beroende på vilken delverksamhet man studerar. I många ärenden, åtminstone med undantag för trafikområdet och alkohol- och överklagningsärenden, är behoven av externa kontakter relativt blygsamma.

Däremot är kontakterna med omvärlden mycket omfattande på den trafikadministrativa sidan, inte minst med allmänheten. Bilregistret är en utpräglad servicefunktion. Körkortsfunktionen har regelbunden kontakt med bl.a. kommunernas socialförvaltningar. Vad gäller den yrkesmässiga trafiken har man i första hand kontakt med enskilda utövare.

Förutsättningar för en eventuell sammanslagning

Inom trafikområdet har länsstyrelsen en serviceroll gentemot allmänheten. Att bedriva denna verksamhet från en plats i Västsverige skulle kraftigt begränsa möjligheten att upprätthålla denna service. Rent tekniskt skulle det däremot inte möta något hinder att t.ex. hantera de olika registren inom ett större administrativt område. Det är dock möjligt att detta problem "löser sig självt" eftersom bil- och körkortsregistren eventuell kommer att flyttas från länsstyrelsen. Frågan om hur servicen till allmänheten skall ordnas får då lösas i annan ordning.

De allmänna myndighetsuppgifterna bör kunna hanteras i en större region utan allvarligare problem. En stor del av verksamheten avser ren ärendehandläggning med begränsade kontakter utanför länsstyrelsen. Däremot kan problem uppstå beträffande alkoholärendena. Tankar finns dock på att överföra dessa ärenden till kommunerna. Om ett större västsvenskt län skulle bildas är en sådan decentralisering nödvändig.

Länsstyrelsens myndighetsuppgifter bör således i stort sett kunna bedrivas i en större västsvensk region. Problemen bör minska, eftersom flera uppgifter kan komma att föras över till kommunerna. Man bör dock framhålla vikten av att rättsenheten i en eventuell större region inte skiljs från främst plan-, miljövårds- och länsveterinärenheterna.

10.3 Förutsättningar för en sammanslagning av länsstyrelserna - sammanfattning

Olika verksamheter har olika möjligheter

För några expertområden skulle det innebära fördelar att bedriva verksamheten samlat för hela den västsvenska regionen. För andra områden är en sammanslagning tänkbar under förutsättning att det går att överföra ansvaret för vissa uppgifter till t.ex. kommuner och att man kan tänka sig vissa geografiska omdisponeringar, lokalkontor etc. I några fall är det med nuvarande verksamhet svårt att föreställa sig en storlänslösning.

Möjligheterna att slå samman verksamheter kan sammanfattas i följande tabell. Siffrorna inom parantes motsvarar antalet anställda i verksamheten.

Tabell 4 Förutsättningar för sammanslagning

Expertområde	Möjligt att slå samman	Kräver anpassning av uppgifter eller lokalisering	Kräver stora förändringar av verksamheten
Regionalekonomi	X (37)		
Kommunikation	X (3)		
Utbildning	X (4)		
Lantbruk		X (116)	
Fiske		X (16)	
Länsveterenär		X (13)	
Miljövård			X (117)
Kulturmiljö		X (12)	
Plan			X (48)
Social omvårdnad	X (24)		
Civil beredskap			X (72)
Övrig förvaltning		X (202)	
Totalt	4 (68)	5 (359)	3 (237)

Fyra expertområden - regionalekonomi, kommunikationer, utbildning och social omvårdnad - skulle gå bra att samordna i en storregion utan avgörande verksamhetsförändringar eller geografisk splittring. En förutsättning är att problemen med LVM-ärendena inom den sociala enheten går att lösa. Dessa verksamheter utgör dock en liten del av länsstyrelsen. Mätt i antal anställda handlar det om 10 % av sakverksamheten (exkl. administration och ledning m.m). Det är de tre förstnämnda områdena som jag föreslår ska flyttas över till regionförbundet.

Inom tre av de tolv verksamhetsområdena - miljövård, civil beredskap och plan - bedöms att problemen med att utföra verksamheten i en större region inte går att lösa utan omfattande verksamhetsförändringar eller att man ger länsstyrelsen en annan roll. Det är dock tre av de största enheterna som tillsammans utgör en 1/3 av sakverksamheten. Dock finns både inom plan- och miljövårdsområdet även fördelar med en större region. Återstoden av länsstyrelsens operativa verksamhet bedöms vara möjlig, med större eller mindre anpassningar, att bedriva i en större region.

Som en sammanfattning av Statskontorets slutsatser kan man konstatera att för nio av länsstyrelsens tolv sakområden, motsvarande ungefär två tredjedelar av personalresurserna, vore det möjligt att bedriva verksamheten inom ett större administrativt område. En förutsättning är dock att ett antal åtgärder genomförs, bl.a. att decentraliseringen av uppgifter till kommunerna fortsätter och att vissa delar av verksamheten kan bedrivas med hjälp av lokalkontor.

Det bör framhållas att undersökningen inte ger den slutliga sanningen. För att få en säkrare bild behöver mer ingående analyser göras. Rapporten skall snarast ses som en katalog över möjligheter och problem förknippade med att driva länsstyrelseverksamheten i en större region.

Förlägga verksamheter till olika delar av regionen

Problemen med längre avstånd och stort antal kommuner i en västsvensk region skulle kunna minska genom att vissa expertområden förläggs till den del av regionen där verksamheten har störst koncentration.

Att splittra länsstyrelseverksamheten mellan olika orter behöver inte nödvändigtvis vara en stor nackdel. Det finns bland dagens länsstyrelser expertområden som förlagts till olika orter. I t.ex. Skaraborgs län ligger länsstyrelsen i Mariestad medan landsbygds- och länsveterinärenheterna finns i Skara.

Lokalkontor

Ett annat sätt att minska problemen med en stor region är att skapa lokalkontor. Detta innebär att verksamhetsområdet placeras på den centrala länsstyrelsen, men att mindre enheter utlokaliseras till någon eller några orter inom regionen. Det medför att avstånden inom regionen minskar generellt, men också att man kan ta hänsyn till om verksamheten inom expertområdet är speciellt intensiv i någon del av regionen. Till skillnad från att utlokalisera en hel enhet har lokalkontoren även fördelen att man kommer närmare kommunerna.

Det finns framför allt *en* nackdel med att bilda lokalkontor. Genom att sprida personalen på lokalkontor upphäver man delvis fördelen med att centralisera verksamheten. Den kompetensökning och specialisering som är en av fördelarna med en sammanslagning blir svårare att realisera om man återigen sprider ut personalen. Kontakter och samarbete mellan enheterna kommer också att försvåras. En lokalkontorslösning innebär även vissa administrativa merkostnader.

Det är dock ingen orimlighet att bilda lokalkontor när det finns speciella skäl för att göra detta. Lokalkontor finns i dag i några av Norrlandslänen. I Västsverige har man förlagt personalen på vissa expertområden till olika orter. T.ex. har fiskeenheten i Göteborgs och Bohus län personal både i Göteborg och Uddevalla.

Flytta uppgifter till kommuner

Som framgått i det föregående pågår på flera områden en överföring av vissa uppgifter från länsstyrelserna till kommunerna. Denna utveckling ligger i linje med en allmän strävan att lägga samhällsuppgifter så nära medborgarna som möjligt. Det är troligt att denna utveckling kommer att fortsätta och intensifieras.

Samtidigt måste uppmärksammas att små kommuner i många fall varken har kompetens eller resurser att klara av nya uppgifter. Redan i dag har flera mindre kommuner svårt att klara de uppgifter som redan förts över från länsstyrelserna.

Det innebär inte att det inte skulle gå att fortsätta att överföra ansvar till kommunerna. Man bör dock ta med de små kommunernas problem i sammanhanget. En lösning kan vara att föreslagna kommunaliseringar av länsstyrelseuppgifter kompletteras med former för hur de mindre kommunerna kan samverka med varandra eller med större kommuner för att få högre kapacitet.

Flytta uppgifter till andra huvudmän

För länsstyrelseverksamheter som av olika skäl inte kan tas över av kommunerna men där en flyttning bedöms önskvärd kan man tänka sig andra huvudmän. I första hand gäller det andra myndigheter, men även privatiseringar kan bli aktuella.

För en av länsstyrelsens verksamheter, handels- och föreningsregistret, finns redan ett beslut om att ansvaret skall överföras till Patent- och registreringsverket. Även andra uppgifter kan bli aktuella för sådana förändringar.

Om en verksamhet privatiseras innebär det att den offentliga sektorn inte längre har ett ansvar för uppgiften i fråga. Ett exempel på en verksamhet där privatisering har nämnts som ett alternativ är den konsultverksamhet gentemot jordbruksföretagen som lantbruksenheten bedriver.

10.4 Ekonomiska konsekvenser av en eventuell sammanslagning

Översiktlig bild

I Statskontorets uppgift har också ingått att belysa ekonomiska konsekvenser av en sammanslagning av de fyra västsvenska länen. En heltäckande bild förutsätter dock ingående undersökningar och analyser. Det har inte varit möjligt i utredningsarbetet. Inriktningen har därför varit att peka på några viktiga faktorer och diskutera möjliga slutsatser.

Utgångsläget är ett alternativ där de fyra länsstyrelserna är sammanslagna och samlokaliserade. Det ställs mot ett noll-alternativ, dvs. att de fyra länen ser ut som idag. Alternativen diskuteras i två steg. Först belyses vissa generella problem vid en sammanslagning. Därefter jämförs länsstyrelsernas sakverksamheter genom några nyckeltal för arbetstryck och produktivitet.

I ett alternativ med en stor region och lokalkontor gäller varken noll- eller sammanslagningsalternativet. I så fall ökar förmodligen kostnaderna för administrativ service medan omställningskostnaderna minskar.

Omställningskostnader och besparingar

Vid en sammanslagning av fyra länsstyrelser får man omläggnings- och störningskostnader. Med omläggningsskostnader menas de kostnader som uppstår i början när man flyttar verksamheten, t.ex. ökade lokalkostnader, kostnader förknippade med personalomsättning, upplärningskostnader för ny personal m.m. Med störningskostnader menas den merkostnad som uppstår när en ny organisation söker sina nya former.

Omläggningskostnaderna bedöms till ca 50 000 - 100 000 kr för alla som får sin arbetsplats flyttad. En minst lika stor kostnad per person uppkommer för alla som blir avvecklade eller nyrekryterade. Drygt 600 personer berörs av en flyttning. Om ca 400 personer flyttar till den nya organisationen blir omläggnings-, avvecklings- och rekryteringskostnaderna 40 - 80 milj. kr.

En sammanslagning av olika organisationer ger alltid en sammanslagningseffekt genom att vissa funktioner inte behöver dubbleras. Det gäller bl.a. lednings- och stabsverksamheter. Den omedelbara effekten kan beräknas till 7 - 8 milj. kr per år.

Ofta går det också att göra besparingar i den internadministrativa verksamheten i samband med sammanslagningar men dessa är relativt begränsade och besparingarna kommer först efter någon tid när den nya verksamheten funnit sina former. Ett riktmärke kan vara att 20 % av lönekostnaderna avser sådan verksamhet. Besparingen motsvarar uppskattningsvis 6 - 12 milj. kr per år.

Utöver direkta sammanslagningseffekter kan man anta att vissa verksamheter inom länsstyrelsen gynnas av stordriftsfördelar. Andra verksamheter kanske har stordriftsnackdelar eller är relativt opåverkade av verksamhetsvolymen. Med tanke på den stora mängd av olika arbetsuppgifter på en länsstyrelse bör en ordentlig analys ske område för område för att det skall vara möjligt att med någon större säkerhet uttala sig om dessa effekter. Det går inte att generellt påstå att en sammanslagning av länsstyrelser ger skalfördelar eller skalnackdelar.

Om omläggnings-, avvecklings- och rekryteringskostnaderna är 40 - 80 milj. kr, den direkta sammanslagningseffekten är 7 - 8 milj. kr per år och värdet av en administrativ samordning är 6 - 12 milj. kr per år så kan omläggningen troligtvis ändå bli lönsam i ett snävt ekonomiskt perspektiv efter ett antal år. Hittills har inte beaktats de möjligheter som kan finnas till rationalisering i själva sakverksamheten som omfattar ca 650 personer.

Förvaltningsanslagen

Besparingspotentialen är relativt liten vad gäller de gemensamma funktionerna. För att bedöma om det eventuellt finns rationaliseringsvinster inom länsstyrelsernas sakverksamhet har arbetstryck och produktivitet belysts.

Grundhypotesen är ett antagande om stordriftsfördelar, dvs. att länsstyrelsens expertområden klarar sina arbetsuppgifter med proportionellt sett mindre resurser om de arbetar inom större enheter och hanterar större ärendemängder.

Den diskuterade regionen NORP-län jämförs i detta sammanhang med Stockholms län (AB). Folkmängden i Stockholms län överensstämmer i stort med ett tänkt NORP-län. Dessutom har Stockholms län flest kommuner av alla län - dock ändå bara cirka hälften av antalet kommuner i NORP-regionen.

Man bör understryka att siffermaterial och nyckeltal endast kan användas för grova jämförelser mellan länen.

Måttet förvaltningsanslag per invånare används ibland i jämförande syfte. Större län i bemärkelsen fler länsinvånare skulle kunna innebära en rationellare hantering och en lägre kostnad per länsinvånare.

Stockholm har ett anslag per länsinvånare som är lägre än samtliga NORP-länen. Göteborgs och Bohus län som är det folkrikaste i NORP-länen har en befolkning som är mindre än hälften av Stockholms län och ett förvaltningsanslag per invånare som låg ca 30 % över det i Stockholm. Det faktum att det av de västsvenska länen som har flest invånare också har det lägsta anslaget per invånare kan eventuellt styrka hypotesen om att folkrika län har högre effektivitet.

Samtidigt måste man titta närmare på yttre faktorer och vad länsstyrelsen gör för att få en uppfattning om förvaltningsanslagets koppling till länsstyrelsens effektivitet. Faktorer som påverkar anslagets storlek kan vara antal kommuner och företag i länet, näringslivets struktur, förhållandet glesbygd - storstad, länets geografiska storlek, miljöpåverkan i länet men även länsinvånarnas skiftande behov på olika områden. Dessutom kan länsstyrelserna anpassa sin verksamhet och ambitionsnivå inom områden som inte är så hårt styrda utifrån.

NORP-regionen kan bli en svårgripbar administrativ enhet i vissa avseenden. Området får stor yta, många små kommuner, flera glesbygdsområden och viktiga jordbruksbygder med omställning av åkermark etc. I andra avseenden förenklas dock länsstyrelsernas arbete genom att effektivitetshämmande administrativa gränser tas bort. Som helhet krävs en betydligt grundligare studie för att om möjligt kunna klarlägga orsaker till skillnader i anslag per invånare m.m.

Arbetstryck och produktivitet

Arbetstrycket visar inte på prestationer och säger därmed inte något om produktiviteten. Arbetstrycket på enhetsnivå visar en splittrad bild vid jämförelsen mellan NORP-länen och Stockholms län och ger inget direkt underlag för någon slutsats.

För de enheter där mått tagits fram är arbetstrycket högre i NORP-länet inom enheterna lantbruk och miljövård. Inom miljövårdens tillsynsverksamhet finns också en tendens till högre produktivitet. Arbetstrycket är hårdare i Stockholms län inom kulturmiljöenheten och bilregisterenheten. Inom bilregisterenheten finns dessutom tecken på stordriftsfördelar.

Produktivitetsberäkningarna tyder på att Stockholms län har en högre produktivitet vad gäller bilregisterverksamheten, men en lägre produktivitet vad gäller miljöskyddsärenden och överklaganden av plan- och byggärenden. En förklaring skulle kunna vara att skalfördelar finns inom enklare och mer standardiserade arbetsuppgifter samtidigt som det finns tendenser till skalnackdelar för mer komplexa ärenden som miljöskyddsärenden och överklagningsärenden inom plan-

och bygglagen, där det krävs mer ingående kunskap om de företag som tillsynsbesiktigas, de kommunala detaljplaner som prövas, etc. Kanske är närheten och lokalkännedomen en viktigare faktor än storleken på ärendemängd och resurser när det gäller produktiviteten inom specialiserad verksamhet.

Sammantaget kan de sammanlagda initiala besparingarna vid en sammanslagning, inkl. eventuella besparingar inom sakverksamheten, finansiera uppskattade omläggnings- och störningskostnader inom ett rimligt antal år, sett ur ett myndighetsperspektiv. Samtidigt är det viktigt vid stora förändringar att vidga perspektivet. Det är först när man kan visa att det är samhällsekonomiskt lönsamt att bedriva länsstyrelseverksamhet i större regioner som en sammanslagning bör komma till stånd. För att ge tydligare svar på en sådan frågeställning måste mer ingående studier göras inom länsstyrelsens sakverksamhet men även vad gäller effekter på övriga regionala aktörer.

10.5 Mina överväganden

Staten och den regionala nivån

Inledningsvis vill jag konstatera att den statliga verksamheten långt ifrån har en enhetligt utformad regional nivå.

Den länsförvaltningsreform som genomfördes den 1 juli 1991 innebär att länsstyrelsens verksamhet koncentreras till verksamhet med betydelse för länets utveckling och framtid. Den nya länsstyrelsen skall verka som ett sammanhållande regionalt statligt organ med ansvar för uppföljning och utvärdering av gjorda insatser från ett samlat regionalt perspektiv.

Vid sidan av länsstyrelsen finns fortfarande ett antal statliga organ med länen som bas. Länsarbetsnämnden framstår som den enda kvarvarande verksamheten med omfattande länsbaserade uppgifter. Förändringar avseende organisation och indelning har aktualiserats avseende flera av de kvarvarande länsanknutna myndigheterna.

Samtidigt finns en tydlig trend där den stora statliga verksamheten utanför länsstyrelserna i växande utsträckning bildar regioner som avviker från länen. I de flesta fall utgör NORP-länen den västsvenska regionen eller är en del av den.

En västsvensk länsstyrelse?

Län och landsting har, med några få undantag, alltid stämt överens geografiskt. I debatten om länsindelningen har man under lång tid

utgått från att den regionala politiska makten, manifesterad genom landstingen, och den statliga länsadministrationen skall följas åt i geografiskt hänseende. Även om man diskuterat betydande förskjutningar av makten över de regionala frågorna har denna huvudprincip sällan ifrågasatts. Ett exempel är diskussionen om länsdemokrati och länsförvaltning, där utgångspunkten i båda fallen har varit länet.

Mitt förslag innebär att ett indirekt valt politiskt organ med ett ansvar för regionens utveckling etableras för Västsverige. Det innebär att regionen själv tar huvudansvaret för de viktiga utvecklingsfrågorna. Den uppgift som länsstyrelserna för närvarande har att vara en samordnande och drivande kraft i regionens utveckling flyttas i väsentliga delar till regionförbundet.

Men innebär detta att också den statliga regionala förvaltningen bör sammanföras till en västsvensk enhet med samma gränser som det föreslagna västsvenska regionförbundet? Denna fråga måste besvaras med utgångspunkt från vad staten skall uppnå med sin regionala närvaro och karaktären på verksamheten.

Länsstyrelserna och indelningen

Sedan ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna flyttats till regionförbundet kvarstår för länsstyrelsen uppgiften att svara för statens regionala intressen i den mån ansvaret inte ligger hos annan myndighet. Det innebär att följa upp genomförandet av nationella mål inom ett antal områden, utöva tillsyn enligt lagstiftning och vara besvärsinstans.

Om utvecklingsuppgifterna flyttas förändras emellertid förutsättningarna för hur staten organiserar sin verksamhet med uppföljning av nationella mål och tillsyn.

Ett alternativ i en sådan situation kan vara att framhäva de statliga sektorsintressenas plats i systemet, dvs. att olika centrala myndigheter bygger upp egna organisationer för sina tillsyns- och uppföljningsuppgifter. Skolverket och Socialstyrelsen med sina regionala enheter är exempel på hur staten kan organisera sig för sådana funktioner.

En sådan struktur har emellertid nackdelar, om inte annat i praktiskt avseende. Kommunerna har ett behov av att möta en stat som inte uppträder splittrat. Främst behövs en fortsatt samordnad stat i den kommunala planprocessen. Dessutom finns ett behov från statens sida att kunna göra avvägningar mellan olika riksintressen i de fall där de kan konkurrera med varandra. Finns det ingen samordnad statlig regional nivå kommer troligen fler ärenden att hamna i regeringen. En sådan utveckling framstår inte som rimlig. Jag har inte anledning att

utgå från något annat än att en sammanhållen statlig enhet bör finnas även i fortsättningen för de statliga regionala uppgifterna.

Som framgått tidigare har Statskontoret utrett vilka förutsättningar som finns för att sammanföra de olika verksamhetsområdena till en västsvensk region. Grovt sett kan man med avseende på konsekvenserna dela upp verksamheten i tre grupper

- fyra expertområden - regionalekonomi, kommunikationer, utbildning och social omvårdnad - skulle gå att samordna i en västsvensk region utan avgörande verksamhetsförändringar eller geografisk splittring
- inom tre områden - civil beredskap, miljövård och planväsendet, motsvarande en tredjedel av länsstyrelsens verksamhet - går problemen inte att lösa utan omfattande verksamhetsförändringar eller att man ger länsstyrelsen en annan roll
- återstoden av verksamheten bör vara möjlig att med större eller mindre anpassningar bedriva i en större region.

Fördelarna med en samordning inom områdena regionalekonomi, utbildning och kommunikationer var grundläggande utgångspunkter för förslaget om ett västsvenskt län i utredningens delrapport. Jag har nu föreslagit att dessa tre områden förs över till regionförbundet.

Om dessa tre områden inte längre skulle finnas kvar inom länsstyrelsen bortfaller väsentliga motiv för att sammanföra länsstyrelseverksamheten till en enhet. För övriga verksamheter gäller att de kan hanteras i ett västsvenskt län med mer eller mindre uttalade svårigheter. För flera av områdena finns i och för sig fördelar med att fungera i en större region. För andra uppstår betydande problem, som i så fall skulle få lösas genom lokalkontor och omläggning av verksamheten.

Inom ett antal av verksamhetsområdena är förändringar av länsstyrelsens ansvar aktuella. Det kan gälla både överföring av uppgifter till kommuner, flyttning till andra statliga myndigheter eller en privatisering. I något fall har beslut fattats. I andra fall är förändringar aktualiserade, t.ex. i en statlig utredning eller på annat sätt.

Handels- och föreningsregistret skall flyttas till Patent- och registreringsverket. Bil- och körkortsregistren kan komma att flyttas från länsstyrelsen, möjligen till det föreslagna Väg- och trafikverket. Lotteriverksamheten ses för närvarande över och en avreglering kan bli aktuell. Ansvaret för allmänna valen utreds också och en flyttning till länsskattemyndigheten är en tänkbar möjlighet.

Den nya lagen om det civila försvaret kan innebära en överflyttning av uppgifter till kommunerna. Den statliga kommittén för översyn av veterinärväsendet kommer troligen att föreslå att länsveterinärerna samarbetar över större områden och att distriktsveterinärorganisationen privatiseras. Inom lantbruksområdet får näringen möjligen själv ta över rådgivningen till jordbrukarna och länsstyrelsens konsultverksamhet skulle därmed försvinna. Även på en lång rad andra områden pågår utredningsarbete om eventuellt ändrat huvudmannaskap.

I ett vidare och längre perspektiv är det möjligt att länsstyrelsens roll som överklagningsinstans för kommunala beslut sätts i fråga. Det är inte uteslutet att denna funktion kan bli aktuell att föra till förvaltningsdomstolarna. Bl.a. kan utvecklingen inom EG få betydelse i detta avseende.

Den fortsatta översyn av länsstyrelsernas arbetsuppgifter som pågår inom olika sakområden skulle således kunna minska en del av de svårigheter som kan uppstå om verksamheten skulle drivas i en större region. Men sammantaget är problemen åtminstone i dag inte att förakta.

Samtidigt har samrådet med de politiska partierna visat att det för att nå en bredare uppslutning för en reform av den regionala organisationen i Västsverige är nödvändigt att ta ett steg i riktning mot något av de kommunala alternativen i regionutredningen. Det innebär alltså att man lägger ett ökat ansvar för utvecklingsfrågor och samordning av samhällsverksamheten på det kommunala självstyret, med eller utan en självständig regional nivå.

Om detta steg - som föreslagits i kapitel 9 - utformas så att det är just de områden inom länsstyrelsen som har fördel av att hanteras i en stor region som kommunaliseras så uppnås det ursprungliga syftet med försöksballongen - en samlad västsvensk planerings- och utvecklingsregion - utan de svårigheter för den statliga sektorn på kort sikt som Statskontorets utredning indikerar.

Min slutsats blir därför att de fyra länsstyrelserna nu inte bör slås samman. I stället får de fyra länsstyrelserna med den verksamhet som blir kvar själva se över sin organisation i den nya situationen och tills vidare leva vidare som renodlade statliga myndigheter med bl.a. kontroll- och uppföljningsuppgifter.

Det är troligt att länsstyrelsernas verksamhet ändå kommer att förändras. Som nämnts pågår utredningsarbete avseende många områden. I ett övergripande perspektiv kommer den offentliga sektorns förnyelse med ganska stor säkerhet att leda till färre och annorlunda uppgifter för länsstyrelserna.

I det löpande arbetet kommer inte minst kraven på kompetens från "kunderna", vare sig de nu är kommunerna eller som på miljövårds-

området bl.a. företagen, att pressa fram en samverkan med bl.a. specialisering av kompetensen. Miljöområdet är ett område där en sådan utveckling kan förutses, och för övrigt redan pågår.

Under alla förhållanden kommer det att ställas krav på att dagens och morgondagens regioner har tillräcklig storlek och att de utgör näringsgeografiskt naturliga områden. Rationella skäl och effektivitetskrav pekar på vikten av att överblick och planeringsaktiviteter omfattar områden som är rationellt arronderade. När spontana samverkansprocesser formar nya och större regioner och allt fler statliga verksamheter för sina regionala uppgifter väljer större områden än dagens län förlorar den nuvarande länsindelningen snabbt sin relevans som sammanhållen indelning för den statliga sektorn. Mot denna bakgrund är ett större västsvenskt län i ett senare skede ingen omöjlighet.

Det kan förutsättas att den fortsatta beredningen av regionutredningens betänkande leder till nationsövergripande förändringar som kan komma att beröra både länsstyrelsernas verksamhet och indelningen inom en snar framtid. Om dessa förändringar går i den riktning som Västsverigeutredningen pekar ut för Västsverige, dvs att frågorna kring regionens övergripande utveckling skiljs ut från länsstyrelsen, blir frågan om hur statens representation i landet skall se ut en rent statlig administrativ fråga. I en sådan situation blir sådana avvägningar mellan närhets- och stordriftsfördelar som Statskontorets studie belyser viktiga att penetrera ytterligare.

Det är möjligt att ett sådant förändringsarbete går i riktning mot större län. Men hur utvecklingen kan komma att gestalta sig är svårt att i dag ha någon alldeles bestämd uppfattning om. Men med tanke på det stora intresse som regeringen och riksdagen i dag visar för dessa frågor är det sannolikt att utvecklingen kommer att gå rätt snabbt. Detta gör det ytterligare motiverat att inte nu föregripa denna utveckling i Västsverige.

I ett avseende föreslår jag emellertid en förändring. Landstingen (i O-län även Göteborgs kommun) utser i dag styrelse, exkl. landshövdingen, i länsstyrelsen. I en situation där länsstyrelsen förändras till en renodlad förvaltningsmyndighet finns inte anledning att behålla ordningen att landstingen utser styrelse. Hur verksamheten skall styras bör då vara statens ensak.

11 Vissa övergripande konsekvenser

Regionförbundet - nya handlingsmöjligheter, men inget direktvalt regionalt folkstyre

Innebörden av förslaget är att, som ett första steg, statsmakterna undanröjer de hinder som finns för att forma den erforderliga organisationen för Västsverige. Genom att bilda regionförbundet stärker man avsevärt möjligheterna att agera i de viktiga planerings- och framtidsfrågorna, samtidigt som nya förutsättningar skapas för att på västsvensk bas samordna verksamheten på olika samhällsområden, där detta behövs. Samtidigt betonas och förstärks kommunernas roll. Genom det föreslagna valsystemet kan man skapa en rimlig partipolitisk representativitet med en regional förankring.

Å andra sidan är det ansvar som inledningsvis skulle läggas på regionförbundet tämligen begränsat. Förbundet får emellertid en stark roll när det gäller att driva västsvenska planerings- utvecklingsfrågor med bl.a. en aktiv roll i planeringsprocessen för trafikens infrastruktur. Det kan agera på det internationella planet med tydligt mandat.

Däremot är befogenheterna svagare när det gäller t.ex. sjukvård och kollektivtrafik. Uppgiften, åtminstone i detta skede, skulle i första hand bli att samordna verksamheter där ansvaret enligt lagstiftningen tills vidare ligger kvar på befintliga huvudmän. Skulle regionförbundet bildas har man dock skapat den plattform som behövs för att reformera organisationen av t.ex. kollektivtrafiken, och för att gå vidare beträffande sjukvården. Graden av de mandat som läggs på det västsvenska planet och takten i en eventuell sådan utveckling får avgöras av de regionala huvudmännen.

Det är alltså inte nu fråga om ett regelrätt västsvenskt regionalt folkstyre med direktval och beskattningsrätt. På skalan mellan nuläget och ett västsvenskt folkstyre ligger förslaget på det hela taget närmare nuläget.

Alternativen framöver

Tidigare har jag framhållit att den nu föreslagna konstruktionen innebär bevarad handlingsfrihet i vissa viktiga avseenden. Men samtidigt tar man ställning i ett avseende - man går det kommunala självstyrets väg och inte den statliga vägen när det gäller makten över utvecklingen i regionerna. Till frågan om ett direktvalt regionalt

folkstyre i Västsverige behöver man däremot inte ta ställning nu. Möjlighet finns att längre fram vrida utvecklingen åt detta håll - eller att fortsätta att samverka i indirekt valda organ med kommunerna som bas.

Å andra sidan vill jag framhålla att det som kan framstå som ett val inte är ett val i den meningen att man väljer mellan ett "statligt" och ett "kommunalt" alternativ. Alternativen är snarare ett kommunalt alternativ och ett kommunalt-statligt alternativ. Oavsett vilken roll staten vill spela i regionen kommer regionens politiker att agera i olika utvecklingsfrågor i den omfattning man anser rimlig, med det mandat de har av väljarna att driva för medborgarna viktiga frågor. Härvid används de kanaler som är lämpliga - kommuner, landsting, kommunala samarbetsorgan eller särskilda organ typ EG-kontoret.

Den politiska sfären flyttar alltså generellt sett fram sina positioner i de regionala utvecklingsfrågorna. Om man fortsätter som nu kommer trängseln på den regionala arenan att öka. En rimlig prognos är att den regionala politiska nivån kommer att få ökad betydelse - länsstyrelsen kommer att minska sin. Att ge ett politiskt valt regionförbund de uppgifter som jag nu föreslår innebär därför inte att man slår in på en helt ny väg.

Regionförbundet, landstingen och kommunerna

Bildar man regionförbundet innebär det att ett antal landstingsuppgifter gradvis förs över till förbundet. Det gäller i början främst verksamheter utanför sjukvården, men också någon del av den övergripande sjukvårdsplaneringen och folkhälsoinsatserna. Landstingens uppgifter tunnas ut.

Vidare innebär etablerandet av regionförbundet att nya konstellationer blir möjliga när det gäller bl.a. kollektivtrafiken, utvecklingsfonderna, turistråden och de regionala kulturinstitutionerna, dvs. verksamheter som i dag har en viktig knytning till landstingen. Det kan innebära ett västsvenskt ansvar för finansiering och övergripande inriktning, men att själva verksamheten drivs decentraliserat.

Efter hand kommer det att framstå som naturligt att landstingen avvecklas. Kvar blir två direktvalda nivåer, den lokala med kommunerna och den nationella med riksdagen - och på sikt kanske en tredje, ett västsvenskt folkstyre. Frågan om man på denna nivå skall ha direktval och beskattningsrätt behöver man inte ta ställning till nu. Det bör dock erinras om att landstingen inte kan avvecklas utan att ändra regeringsformen, i vilken anges att det skall finnas såväl primärkommuner som landstingskommuner.

Kommunerna får en starkare ställning. Regionförbundet hämtar inte sina uppgifter från kommunerna. En del kommunala samverkansaktiviteter med västsvensk karaktär kan kanaliseras via regionförbundet. Men på det hela taget får kommunerna ökade uppgifter. Ett antal uppgifter kan överföras från länsstyrelsen. Tillkomsten av ett regionförbund medför nya förutsättningar för en flyttning av uppgifter från landstingen.

En viktig konsekvens av mina förslag är att staten "drar sig tillbaka" när det gäller ansvaret för att skapa en god infrastruktur för näringslivsutveckling och ekonomisk tillväxt i Västsverige. Ansvaret för de regionala samhällsuppgifterna förskjuts från staten till den kommunala självstyrelsen. Det faktum att länsstyrelsens utvecklingsansvar flyttas till den regionala politiska sfären innebär minskat statligt ansvar och ökat ansvar för de regionala politikerna. Skulle man bilda en västsvensk trafikhuvudman blir på samma sätt regionens ansvar större och statens mindre.

Det kan självfallet komma att innebära att regionen själv får ta ett ökat ekonomiskt ansvar för de uppgifter man ansvarar för. Det är t.ex. möjligt att regionen får ta ett ökat ansvar för investeringar i infrastruktur och för regionalpolitiskt utvecklingsstöd. En utveckling åt detta håll är knappast orimlig - tvärtom ligger den i det regionala folkstyrets natur.

Den statliga närvaron

Både det förhållandet att utvecklingsuppgifter flyttas och det geografiska perspektivet breddas innebär att den samordnade statliga förvaltningen med länen som bas tunnas ut. Staten kommer inte att ta de helhetsgrepp på länets utveckling som den samordnade länsförvaltningen skulle ge förutsättningar för. Det statliga spektrat blir smalare och i huvudsak inriktat på myndighetsutövning.

På detta sätt kan den förändring jag nu föreslår framstå som betydande. I riksdagens beslut om den samordnade länsförvaltningen betonades just vikten av en bättre samordning av de statliga verksamheterna och att länsstyrelserna ges en framträdande roll i länets utveckling.

En konsekvens som bör uppmärksammas är att om länsstyrelsens utvecklingsansvar flyttas bort kan t.ex. näringslivs- och regionalpolitiska aspekter och kommunikationsaspekter inte beaktas i olika ärenden i den utsträckning som kan ske i dag. Möjligen kan de konflikter som i dag avgörs under beredningsprocessen inom länsstyrelsen i stället i flera fall komma att flyttas ut på den offentliga arenan. Resultatet blir

att ärenden i högre utsträckning får avgöras på central nivå, dvs. i regeringskansliet.

Staten kommer dock även med mitt förslag att ha kvar viktiga uppgifter som rör samhällsutvecklingen i regionen. De statliga sektorsmyndigheterna har en viktig roll på många områden. Även den nuvarande länsstyrelsen kommer att ha uppgifter inte minst vad gäller medverkan i den fysiska planeringen och på miljöområdet. Staten kommer alltså under alla förhållanden att ha en organisation för bevakning av riksintressen och för uppföljning av den kommunala verksamheten, mot de av statsmakterna fastlagda målen. Även med en överflyttning av uppgifter till den regionala politiska nivån kommer de nationella målen att kunna få genomslag.

Sammanfattningsvis...

Mitt förslag om ett politiskt valt organ på västsvensk bas med ansvar för regionens utvecklingsfrågor och med möjlighet att bättre samordna vissa samhällsverksamheter ger på det hela taget tydlighet, kraftsamling och möjlighet att för en större region driva utvecklingsfrågorna.

Med den uppläggning jag föreslår avseende länsstyrelserna och mina förslag i övrigt uppnår man sammanfattningsvis följande:

1. Man åstadkommer en näringsgeografiskt naturlig och för framtiden slagkraftig region vad avser utvecklingsinsatser och samordning av verksamheter, väl anpassad till inte minst utvecklingen i Europa.

2. Ansvaret för de övergripande utvecklingsfrågorna i regionen överlåts till den kommunala självstyrelsen, via ett av kommunerna och landstingen bildat organ med tydligt mandat att agera för regionens utveckling.

3. Man skapar förutsättningar för en successiv förändring av den statliga regionala förvaltningen med möjlighet till anpassning till nationellt betingade förändringar och utan stora inledande förändringskostnader.

Skiss till en lag om ett särskilt kommunalförbund i Västsverige med kommentarer

Inledande bestämmelser

1 § Kommuner och landsting i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län (Västsverige) får gemensamt handha uppgifter för den västsvenska regionen.

Uppgifterna skall skötas genom ett kommunalförbund. För förbundet gäller bestämmelserna i lagen (1985:894) om kommunalförbund, om inte annat anges i denna lag.

Genom förbundets unika karaktär vad avser bredden av uppgifter och det geografiska områdets storlek samt det förhållandet att förbundet förutsätts handha vissa i dag statliga uppgifter framstår det som rimligt att i lag ge kommunerna och landstingen en gemensam kompetens att genom förbundet handha ifrågavarande uppgifter.

2 § Samtliga kommuner och landsting i de län som anges i 1 § första stycket skall vara medlemmar i förbundet.

Enligt lagen om kommunalförbund ankommer det normalt på kommunerna och landstingen att på egen hand avgöra om ett kommunalförbund skall bildas. Det står dem således fritt att ansluta sig till ett kommunalförbund. I det nu aktuella fallet är situationen en annan. Förbundet kommer att ha ansvar för ett brett spektrum av frågor av stor betydelse för regionens utveckling. Förbundet kommer också att få ta över vissa statliga uppgifter, vilka bör hanteras för Västsverige på samma sätt som för övriga regioner. En förutsättning för att staten skall kunna överlämna uppgifter till förbundet är att det finns en fasthet i organisationen. Samtliga kommuner och landsting måste därför vara med i förbundet.

3 § Förbundet får i enlighet med föreskrifterna i denna lag svara för sådana statliga och kommunala angelägenheter som enligt lag eller annan författning ankommer på staten, kommunerna och landstingen.

Förbundet skall särskilt handha uppgifter avseende regionala utvecklingsinsatser, näringslivsutveckling, kommunikationer, glesbygdsutveckling och utbildning som enligt 3 § förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion ankommer på respektive länsstyrelse i de i 1 § angivna länen.

Syftet är att förbundet skall ha ett så långt möjligt sammanhållet ansvar för utvecklingsfrågor med västsvensk dimension inom bl.a. de nämnda områdena.

Förbundets uppgifter knyts främst till övergripande planerings- och utvecklingsfrågor vad gäller näringsliv, kommunikationer, utbildning, kultur, miljö, marknadsföring och internationell samverkan. Innebörden och omfattningen av den internationella samverkan rör i första hand de uppgifter som åligger det nybildade EG-kontoret i Västsverige. Till förbundet förs länsstyrelsernas uppgifter inom regional utveckling, kommunikationer och utbildning.

Kommunalförbundets bildande

4 § Förbundet är bildat när åtgärder genomförts enligt 1 kap. 7 § lagen (1985:894) om kommunalförbund och förbundsordningen godkänts av regeringen.

Enligt lagen om kommunalförbund skall för varje kommunalförbund finnas en förbundsordning som antas av förbundsmedlemmarna, och förbundet är bildat när förbundsordningen har antagits och undertecknats av medlemmarna.

Av skäl som angivits i kommentaren till 1 § och med tanke på förbundets övergripande karaktär och att statliga uppgifter skall överföras till förbundet bör regeringen godkänna förbundsordningen för att förbundet skall vara bildat.

Kommunalförbund med fullmäktige

5 § Förbundet skall vara ett kommunalförbund med fullmäktige.

Ett kommunalförbund kan ha fullmäktige, styrelse och andra nämnder (kommunalförbund med fullmäktige), eller vara organiserat enbart med en förbundsdirektion.

Det föreslagna förbundet har likheter med en kommun eller landsting på det sättet att det har uppgifter inom ett flertal områden av betydelse för regionens utveckling. Det bör vara angeläget med en bred politisk process kring förbundets olika frågor. Förbundet bör därför vara ett kommunalförbund med fullmäktige.

Fullmäktige

6 § Vad som sägs i 2 kap. 4 § lagen (1985:894) om kommunalförbund om representation i förbundsfullmäktige skall inte tillämpas på förbundet.

7 § För att utse ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige skall finnas fem valkretsar, motsvarande landstingsområdena i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län samt Göteborgs kommun.

Antalet ledamöter i varje valkrets bestäms av den centrala valmyndigheten före utgången av april varje år då ordinarie val till landsting skall hållas, på grundval av valkretsens andel av de röstberättigade i valen till fullmäktige i landsting inom förbundets verksamhetsområde samt Göteborgs kommun.

För varje valkrets skall landstinget i valkretsen till förbundets fullmäktige utse ledamöterna som skall representera kretsen. Ledamöter från valkretsen Göteborgs kommun utses av kommunen.

Fördelningen av ledamöter mellan partier i varje valkrets skall ske på grundval av rösterna i val till landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige i Göteborg. Fördelningen mellan partier sker enligt vallagen (1972:720) 14 kap. 15 b §, första stycket.

Här regleras hur förbundets fullmäktige utses. Det innebär en avvikelse från lagen om kommunalförbund, enligt vilken varje förbundsmedlem skall vara representerad i fullmäktige. Modellen att använda valkretsar och att låta landstinget utgöra valkorporation är således helt skild från det normala förfarandet i kommunalförbund.

Normalt utses representanterna i förbundets fullmäktige av stiftarnas fullmäktigeförsamlingar. Varje stiftare skall vara företrädd i förbundsfullmäktige. Med hänsyn till att förbundet kommer att ha 60 stiftare skulle fullmäktigeförsamlingen bli mycket stor om man samtidigt kräver viss proportionalitet med hänsyn till kommunernas storlek.

Motivet för valkretsar är att förbundet därmed tillförsäkras representation från olika delar av regionen.

Nomineringsprocessen sker rimligen i de politiska partiernas organisationer inom respektive län och i Göteborgs kommun. Enligt lagen om kommunalförbund får dock till förbundets fullmäktige endast utses ledamot i medlemmens fullmäktige.

I landstinget är ett parti berättigat att delta i fördelningen av mandaten om det fått minst tre procent av rösterna i hela landstinget. Denna bestämmelse skall inte gälla vid fördelningen av mandat till förbundets fullmäktige.

Mandaten i valkretsen tilldelas, ett efter annat, det parti som för varje gång uppvisar det högsta jämförelsetalet, på sätt som sker vid fördelning av fasta valkretsmandat i landstingsfullmäktige.

Av praktiska skäl föreslås att landstingen och Göteborgs kommun utgör valkorporationer och utser representanterna till förbundsfullmäktige.

Övriga bestämmelser

8 § Regeringen får föreskriva att uppgifter enligt förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete och förordningen (1991:1809) om rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar som ankommer på länsstyrelserna i länen enligt 1 § skall fullgöras av förbundet.

En överföring av länsstyrelseuppgifter till förbundet enligt 3 § medför konsekvenser inom en rad områden. Bl.a. har länsstyrelsen en roll i väghållningsplaneringen och beslutar om planen för länstrafikanläggningar. Enligt förordningen om regional utvecklingsplanering handhar länsstyrelsen ett antal uppgifter på det regionalpolitiska området. Regeringen bör därför bemyndigas att föreskriva att uppgifter enligt de nämnda förordningarna skall fullgöras av förbundet.

9 § Fullmäktige i landstingen och kommunerna i Västsverige får överlåta åt förbundet att handha uppgifter som enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik åvilar dem.

Enligt lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik skall det finnas en huvudman i varje län. Huvudman är kommunerna och landstinget gemensamt. För att bättre kunna samordna kollektivtrafiken bör den knytning av huvudmannaskapet till länet som följer av lagen kunna lösas upp såvitt avser Västsverige.

10 § Fullmäktige i landstingen och kommunerna i Västsverige får överlåta åt förbundet att fullgöra uppgifter som enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) åvilar dem.

Syftet med denna bestämmelse är att öppna möjligheter för att till förbundet föra uppgifter som underlättar en fortsatt samordning av sjukvården i Västsverige.

Upplösning och utträde

11 § Bestämmelserna i 4 kap. lagen om kommunalförbund skall inte tillämpas för förbundet.

Bestämmelserna i 4 kap. i lagen om kommunalförbund rör utträde, likvidation och upplösning av ett kommunalförbund. Med hänsyn till förbundets unika karaktär skall förbundet endast kunna upplösas genom att lagen upphävs. Beträffande utträde ur förbundet hänvisas till kommentaren till 12 §.

12 § Förbundsmedlem kan ej utträda ur förbundet.

Innehållet i denna paragraf anknyter till 2 §. Med den karaktär förbundets verksamhet har måste medlemsskapet vara ovillkorligt. Utträde ur förbundet bör endast kunna ske genom ändring i eller upphävande av lagen.

Kommittédirektiv

Länsindelningen i västra Sverige

Dir. 1991:30

Beslut vid regeringssammanträde 1991-04-18

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en utredare tillkallas med uppgift att analysera för- och nackdelar med nuvarande länsindelning i västra Sverige samt att föreslå de åtgärder som behövs för att komma till rätta med nackdelarna.

Bakgrund

Samhällsutvecklingen har inom vissa delar av landet lett till att den nuvarande indelningen i län och landsting inte motsvarar dagens funktionella tätortsområden och planeringsregioner. Så är förhållandet i västra Sverige.

Storstadsutredningen har i sitt betänkande Storstadsliv. Rika möjligheter - hårda villkor (SOU 1990:36) påpekat att den administrativa splittringen i Göteborgsregionen försvårar ett rationellt planeringsarbete. Utredningen har föreslagit att regeringen tar initiativ till ett arbete som syftar till att ändra länsindelningen i västra Sverige.

Vid remissbehandlingen av storstadsutredningens betänkande har flera remissinstanser pekat på att det behövs en ändrad länsindelning i västra Sverige. Det finns emellertid ingen enhetlig uppfattning om hur en ändrad länsindelning bör se ut. Vissa remissinstanser stöder storstadsutredningens förslag om ett nytt län för Göteborgsregionen. Några remissinstanser förordar ett nytt län som omfattar en större del av västra Sverige. Andra remissinstanser anser att problemen kan lösas genom olika former av samverkan utan att länsgränserna behöver ändras.

Inom Göteborgsregionens kommunalförbund pågår en utredning om ändrad länsindelning i västra Sverige. Från några kommuner föreligger framställningar till regeringen om ändrad länsindelning.

Motiv för en översyn av länsindelningen i västra Sverige

Sedan den nuvarande länsindelningen lades fast har samhällsförhållandena i västra Sverige ändrats. De naturliga bostads- och arbetsmarknadsområdena i västra Sverige stämmer illa överens med de administrativa gränserna.

Olägenheterna med nuvarande administrativa mångfald är tydligast på trafikområdet. Planering och tilldelning av statliga medel för trafikinvesteringar i Göteborgsregionen sker via tre länsstyrelser samt vägverket och banverket. Tre landsting och ett stort antal kommuner ansvarar via länshuvudmännen för kollektivtrafiken. Ingen länshuvudman för kollektivtrafik täcker ensam hela tätortsområdet. Huvudmannen för förortstrafiken (GL AB) samägs enligt ett komplicerat mönster av huvudmännen i de tre berörda länen samt Göteborgsregionens kommunalförbund. Kollektivtrafiken i Göteborgs kommun är skild från kollektivtafiken inom tätortsregionen i övrigt, vad gäller såväl planering som ansvar för den löpande verksamheten.

Den administrativa splittringen innebär olägenheter när det gäller att lösa Göteborgsregionens trafik- och miljöproblem.

Vissa olägenheter till följd av de administrativa förhållandena finns också inom andra samhällsområden, såsom näringsliv och arbetsmarknad, totalförsvar, turism, bostadsförsörjning, teknisk försörjning, översiktlig fysisk planering, utbildning, sjukvård, kultur- och fritidsverksamhet.

Inför framtiden finns det ett stort behov av strukturella insatser i västra Sverige i syfte att skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivets utveckling. Regeringen har markerat detta genom att i sin proposition (1990/91:87) om näringspolitik för tillväxt föreslå en rad olika trafikinvesteringsprojekt i Göteborgsregionen och övriga delar av västra Sverige. För att dessa projekt skall kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt finns det ett stort behov av samarbete mellan de berörda huvudmännen.

Även den ökade internationaliseringen påverkar den regionala indelningen. I allt större utsträckning växer insikten om att det krävs ett utökat samarbete inom större regioner mellan offentliga huvudmän för att skapa goda förutsättningar för näringslivets utveckling i en alltmer konkurrensutsatt miljö.

Det nu anförda har lett mig till uppfattningen att en särskild utredare bör tillkallas för att se över länsindelningen i västra Sverige.

Uppdraget

Utredaren bör först och främst kartlägga och analysera fördelarna och nackdelarna med nuvarande länsindelning i västra Sverige.

På grundval av denna analys bör utredaren redovisa olika alternativ för länsindelningen i västra Sverige utöver att behålla den nuvarande länsindelningen. Utredaren bör samtidigt redovisa konsekvenserna av olika alternativ, inklusive oförändrad länsindelning, så fullständigt som möjligt. Konsekvenserna av en ändrad indelning bör beskrivas såväl när det gäller statlig förvaltning som landsting och kommuner.

Mot bakgrund av dessa konsekvensbedömningar bör utredaren ange vilka alternativ till länsindelning i västra Sverige som är att föredra.

Om utredaren kommer till slutsatsen att nuvarande länsindelning i västra Sverige bör behållas, bör utredaren lämna förslag till åtgärder i form av samarbete över länsgränser för att åstadkomma den samordning som under alla omständigheter bör komma till stånd för att lösa de aktuella planeringsproblemen i regionen.

Utredaren bör också lämna förslag om hur samordningen mellan länsstyrelserna och övriga regionala organ bör förbättras och hur man på bästa sätt kan klargöra ansvars- och arbetsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån.

Arbetets bedrivande

Uppdraget skall redovisas så snart som möjligt dock senast den 1 mars 1992.

Det är angeläget att utredaren har kontakter med berörda länsstyrelser, övriga statliga myndigheter, landsting, kommuner, kommunalförbund, näringsliv och fackliga organisationer.

Utredaren bör samråda med den utredare (dir. 1991:31) som har i uppdrag att göra en analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad.

Utredaren har att beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet att tillkalla en särskild utredare som skall omfattas av kommittéförordningen (1976:119) med uppgift att göra en översyn av länsindelningen i västra Sverige

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

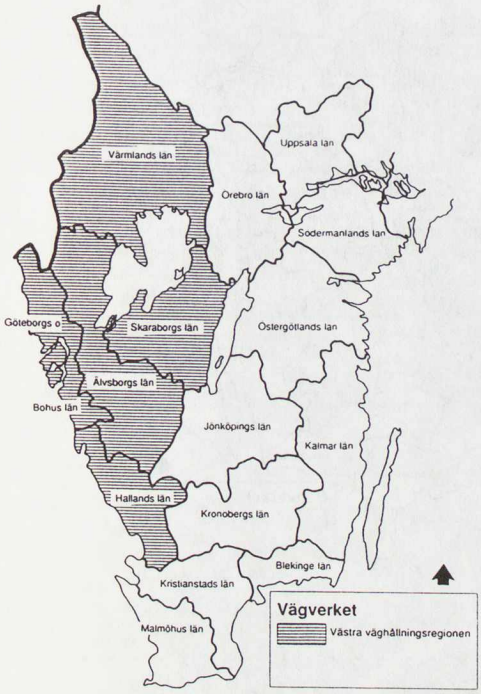
Beslut

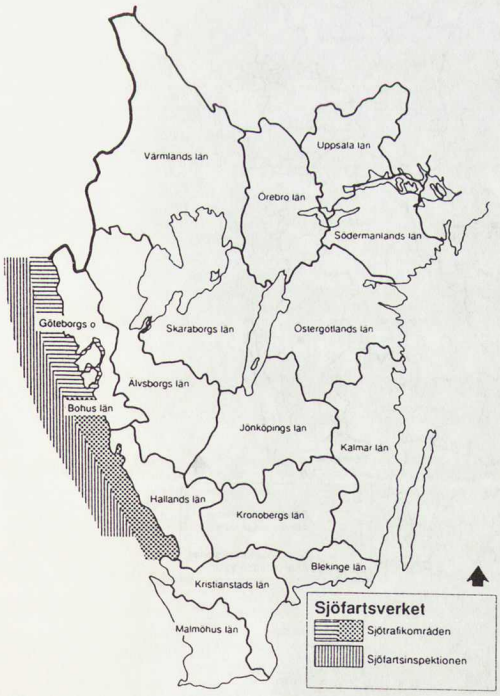
Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

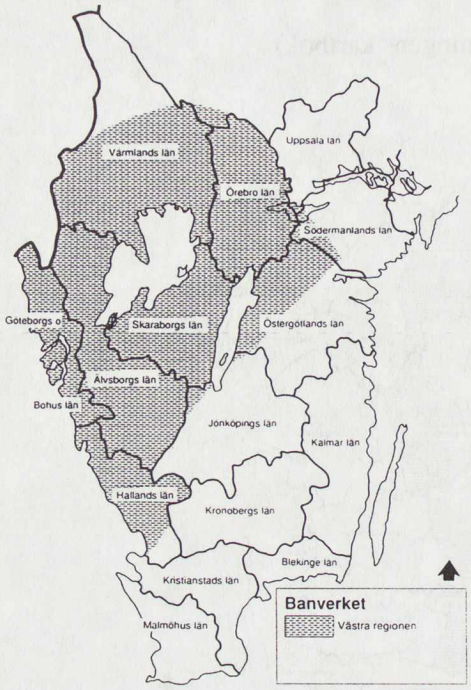
(Civildepartementet)

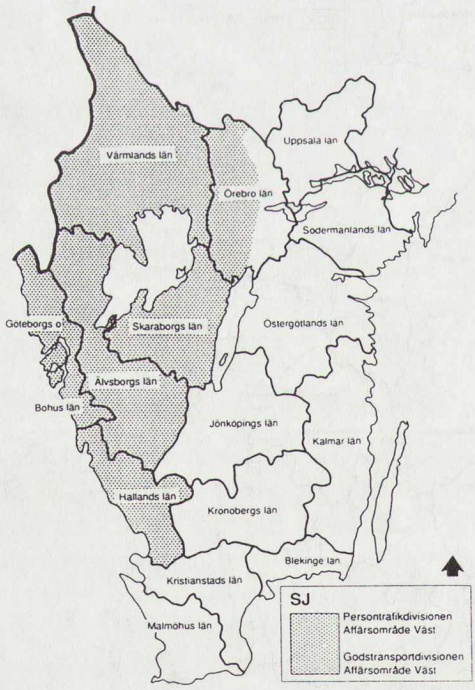
Regional indelning

(Källa: Regionutredningens kartbok)

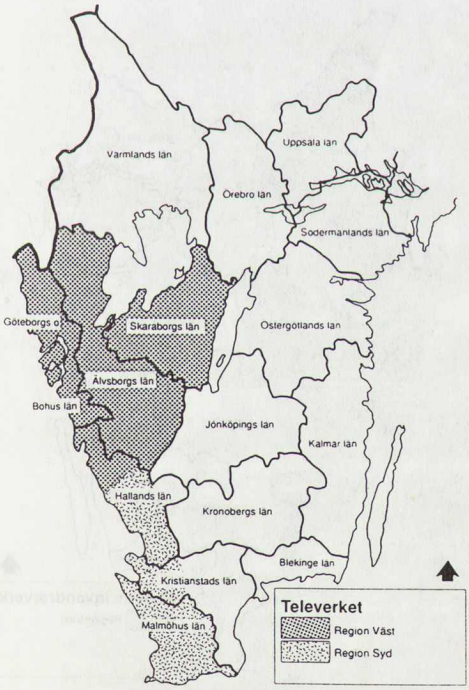


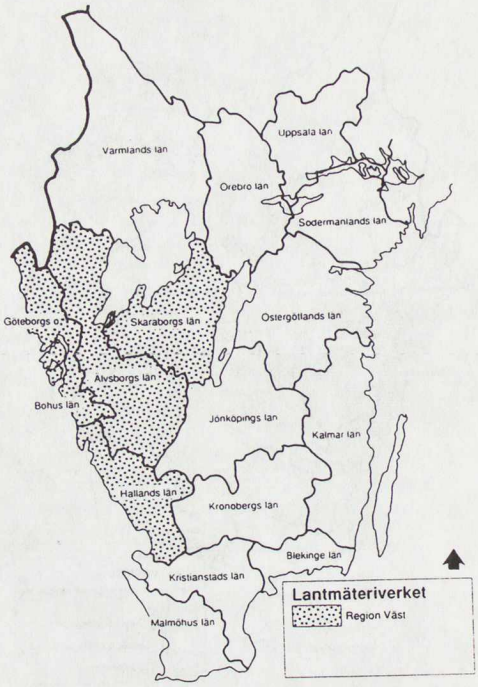


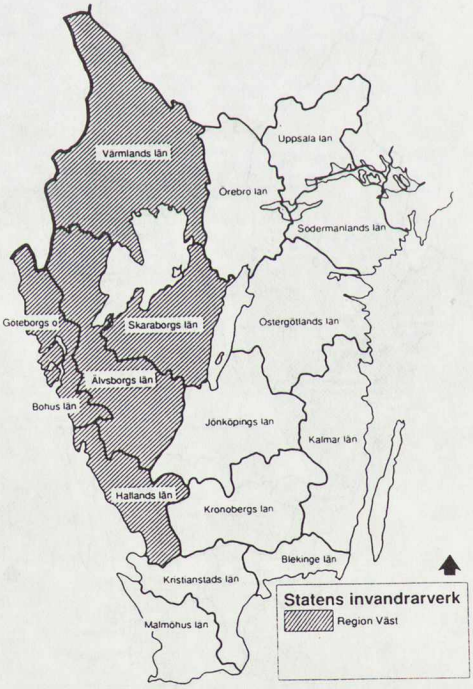

Värmlands län
Uppsala län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Banverket
Västra regionen

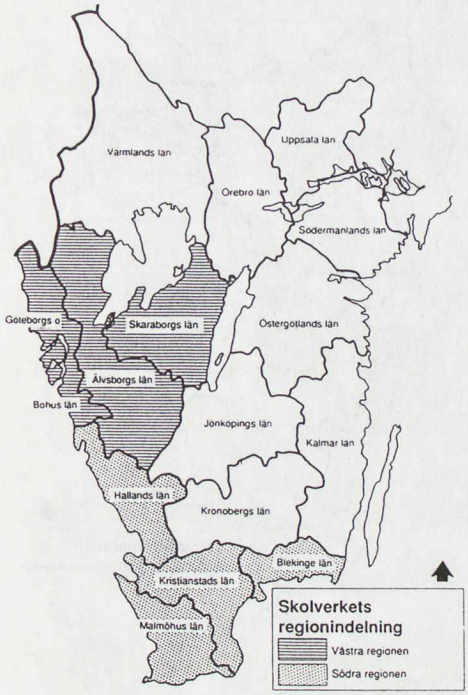

Värmlands län
Uppsala län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
SJ
Persontrafikdivisionen
Affärsområde Väst
Godstransportdivisionen
Affärsområde Väst

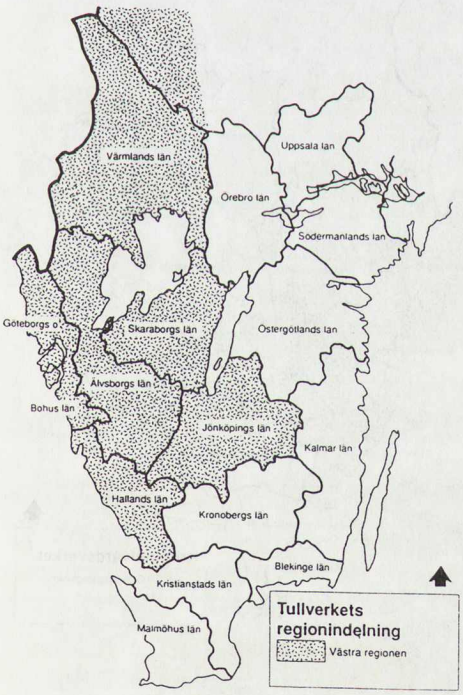
Värmlands län
Uppsala län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Postverket
Brevdivisionens regionorganisation
Göteborgsregionen
Jönköpingsregionen
Växjöregionen

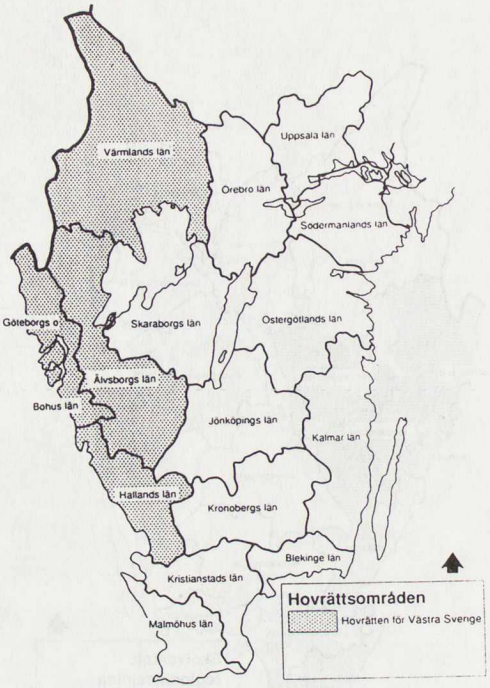

Värmlands län
Uppsala län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Televerket
Region Väst
Region Syd

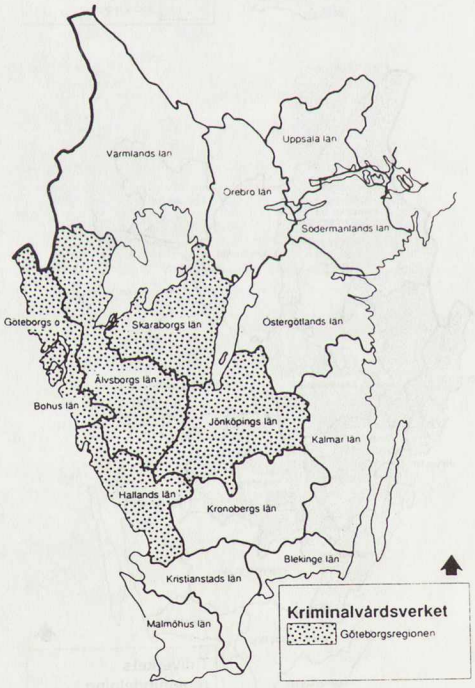

Uppsala län
Värmlands län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Lantmäteriverket
Region Väst

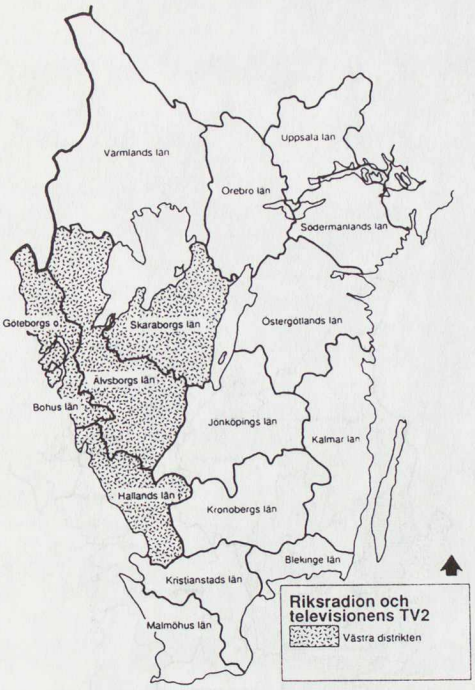

Uppsala län
Värmlands län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Statens invandrarverk
Region Väst

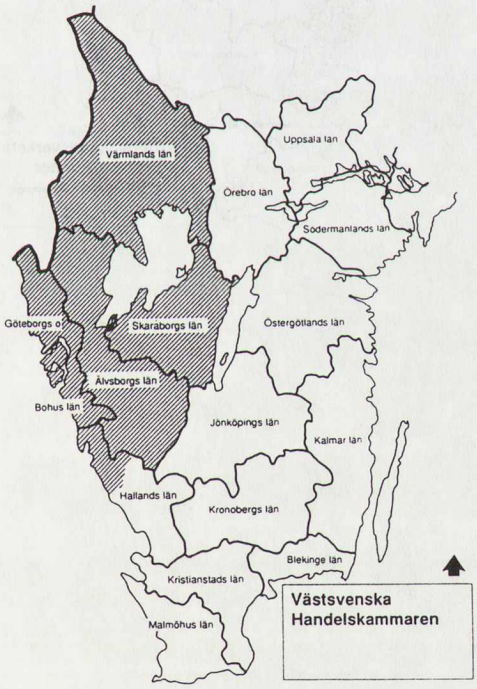

Värmlands län
Uppsala län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Skolverkets regionindelning
Västra regionen
Södra regionen


Värmlands län
Uppsala län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Tullverkets regionindelning
Västra regionen

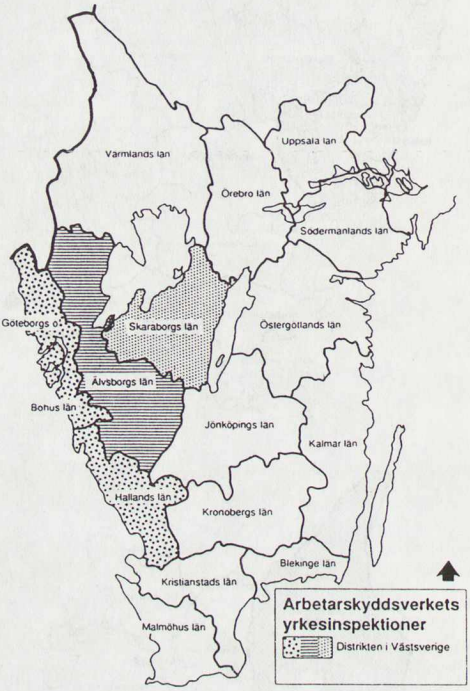

Värmlands län
Uppsala län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Hovrättsområden
Hovrätten för Västra Sverige


Värmlands län
Uppsala län
Örebro län
Södermanlands län
Göteborgs o
Skaraborgs län
Östergötlands län
Älvsborgs län
Bohus län
Jönköpings län
Kalmar län
Hallands län
Kronobergs län
Blekinge län
Kristianstads län
Malmöhus län
Kriminalvårdsverket
Göteborgsregionen





KUNGL. BIBL.
1992-10-05
STOCKHOLM



KUNGL. BIBL.
1992-10-05
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
    Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraruppdraget. [59]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen.[49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsverige – region i utveckling. [66]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]