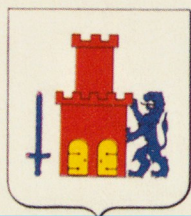


# VÄSTSVERIGE OCH SKÅNE

– REGIONER I FÖRÄNDRING



**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden

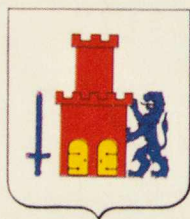


SOU 1993:97



# VÄSTSVERIGE OCH SKÅNE

– REGIONER I FÖRÄNDRING



SOU 1993:97





Statens offentliga utredningar


1993:97

Civildepartementet

# Västsverige och Skåne

– regioner i förändring

Delbetänkande av Regionberedningen  
Stockholm 1993



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

# Till statsrådet och chefen för Civildepartementet

Den 27 augusti 1992 bemyndigade regeringen chefen för Civildepartementet att tillkalla en parlamentarisk beredning med uppgift att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå.

Till ordförande förordnades från den 21 oktober 1992 regeringsrådet Elisabeth Palm.

Från samma dag förordnades till ledamöter riksdagsledamöterna Johnny Ahlqvist (s) och Harriet Colliander (nyd), kommunalrådet Sven Hulterström (s), riksdagsledamoten Anders G. Högmark (m), landstingsråden Kent Johansson (c), Ralph Lédel (m) och Lars Axel Nordell (kds), professorn Lars Nordström (fp), riksdagsledamoten Britta Sundin (s) och leg. läkaren Gunnar Ågren (v).

Till sakkunniga förordnades från den 4 februari 1993 vice förbundsdirektören Sune Eriksson, planeringschefen Carl-Gunnar Peterson, landshövdingen Jan Rydh och verkställande direktören Monica Sundström.

Till experter förordnades från den 11 mars 1993 departementssekreteraren Carl Asplund, direktören Sten Bengtsson, departementsråden Per-Göran Blixt och Maj-Britt Grufberg, direktören Bo Gustafson, kanslirådet Gunnar Hermanson, departementsrådet Sören Häggroth, kanslirådet Håkan Hällman, departementsråden Tomas Keisu, Rolf Lindell och Ingrid Petersson samt politiskt sakkunnige Douglas Skalin.

Sekretariatet har bestått av docenten Bengt Norrving (från den 24 februari 1993), kammarrättsfiskalen Roger Petersson och fil. dr Olof Wennås (båda från den 22 mars 1993).

I Regionberedningens direktiv sägs att beredningen bör överväga en försöksverksamhet med ändrad regional uppgiftshantering i Skåne och att beredningen, om den kommer fram till att det finns förutsättningar för en försöksverksamhet, bör lägga fram ett förslag till uppläggning och geografisk avgränsning. Vidare sägs i direktiven att beredningen bör beakta de ställningstaganden som görs beträffande Västsverigeutredningens betänkande Västsverige - region i utveckling (SOU 1992:66). Den 25 februari 1993 beslöt regeringen att till beredningen överlämna Västsverigeutredningens betänkande jämte remissvaren däröver för fortsatta överväganden. I beslutet sägs att beredningen bör redovisa en eller flera modeller för ökad regional samverkan i den västsvenska

regionen som kan genomföras utan ytterligare utredningsarbete.

Beredningen får härmed överlämna sitt delbetänkande Västsvrige och Skåne – regioner i förändring.

Till betänkandet har fogats reservationer och särskilda yttranden.

Beredningen fortsätter sitt arbete och avser att under våren 1994 lägga fram ett slutbetänkande.

Stockholm i november 1993

## Elisabeth Palm

Johnny Ahlqvist

Harriet Colliander

Sven Hulterström

Anders G. Högmark

Kent Johansson

Ralph Lédel

Lars Axel Nordell

Lars Nordström

Britta Sundin

Gunnar Ågren

/  
Bengt Norrving

Roger Petersson

Olof Wennås

# Innehåll

<i>Sammanfattning</i> .....	9
<i>Lagförslag</i> .....	13
Lag om försöksverksamhet med regionförbund .....	13
<i>1 Inledning</i> .....	21
1.1 Uppdraget .....	21
1.2 Arbetets bedrivande .....	21
1.2.1 Västsverige .....	22
1.2.2 Skåne .....	22
<i>2 Västsverige</i> .....	25
2.1 Efterkrigstidens förändringskrav .....	25
2.1.1 Länsindelningen och samhällsutvecklingen .....	25
2.1.2 Finns en västsvensk kulturidentitet? .....	26
2.1.3 Ett antal utredningar om länsindelningen åren 1961-1992 .....	28
2.2 Västsverigeutredningen .....	30
2.3 Remissyttrandena över Västsverigeutredningen .....	31
2.4 Samråd med de politiska partierna .....	35
2.4.1 Huvuddragen i den regionförbundsmodell referensgruppen förordat .....	36
<i>3 Skåne</i> .....	43
3.1 Frågeställningar, metod och material .....	43
3.2 Skåne blir svenskt .....	44
3.3 Dagens Skåne .....	45
3.3.1 Länsindelningen och länsstyrelserna .....	45
3.3.2 Landstingen och sjukvårdshuvudmännen .....	45
3.3.3 Primärkommunerna .....	46
3.3.4 Kommunalförbunden m.m. ....	46
3.3.5 Skåne i regionernas Europa .....	47
3.4 Fempartsgruppens förslag .....	47
3.4.1 Regionen .....	47
3.4.2 Regionalt självstyrelseorgan .....	48
3.4.3 Uppgifter .....	48
3.4.4 Resursförsörjning .....	49
3.4.5 Organisation .....	50
3.4.6 Medlemmar .....	50
3.4.7 Valsystem .....	50



3.5	Problemuppfattningen hos partierna och fempartsgruppen . . .	50
3.5.1	Samverkan för utveckling . . . . .	51
3.5.2	Demokrati och effektivitet . . . . .	51
3.5.3	Integration och autonomi . . . . .	52
3.5.4	En skånsk talesman . . . . .	53
3.5.5	Regionala kontra nationella intressen . . . . .	53
3.5.6	Hälso- och sjukvården: en gränslös fråga för rationalisering . . . . .	54
3.6	Länsstyrelsernas synpunkter . . . . .	55
3.7	Försöksområde och försöksverksamhet . . . . .	55
4	<i>Allmänna överväganden</i> . . . . .	57
4.1	Inledning . . . . .	57
4.2	Direktivens utgångspunkter för uppdraget . . . . .	59
4.3	Uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen . . . . .	60
4.3.1	Tidigare utredningsförslag . . . . .	61
4.3.2	Fyra analysmodeller för uppgiftsfördelningen . . . . .	62
4.3.3	Enhetsstaten . . . . .	63
4.3.4	Den kommunala självstyrelsens uppgifter . . . . .	67
4.3.5	Behövs det en regional nivå för den offentliga verksamheten? . . . . .	71
4.3.6	Det internationella perspektivet . . . . .	75
5	<i>Beredningens förslag till regional självstyrelse i Västsverige och Skåne</i> . . . . .	77
5.1	Inledning . . . . .	77
5.2	Grunddragen i förslaget . . . . .	78
5.3	Regionförbundets uppgifter . . . . .	80
5.4	Medlemskapet . . . . .	82
5.5	Försöksverksamhet . . . . .	83
5.6	Regional identitet . . . . .	84
5.7	Resursförsörjning och ekonomiska konsekvenser . . . . .	87
5.8	Valsystemet . . . . .	89
5.9	Allmänt om lagstiftningen . . . . .	98
5.9.1	Bakgrund . . . . .	98
5.9.2	Lag om försöksverksamhet med regionförbund . . . . .	100
6	<i>Specialmotivering</i> . . . . .	103
	Förslag till lag om försöksverksamhet med regionförbund . . . . .	103
	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i> . . . . .	121
	<i>Bilagor</i>	
1.	Kommittédirektiv 1992:86 . . . . .	145
2.	Regeringsbeslut 1993-02-25 . . . . .	153
3.	Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet Västsverige - region i utveckling (SOU 1992:66) . . . . .	155

4.	Den västsvenska referensgruppens synpunkter och förslag .	169
5.	Protokoll fört vid sammanträde med den politiska referensgruppen måndagen den 25 oktober 1993 . . . . .	189
6.	Den skånska framställningen . . . . .	195
7.	Fempartsgruppens förslag . . . . .	197
8.	Skrivelse från de politiska partierna i Skåne . . . . .	209
9.	Regioners resursutbud och konkurrenskraft. En granskning av regioner i Skåne och södra Sverige. PM av docent Lars-Olof Olander . . . . .	213

Sida	Innehåll	Sida
160	Den västsvenska riksdagsgruppen förklarar om förslaget	61
161	1.5.1. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	62
162	1.5.2. Riksdagens beslut om förslaget	63
163	Den skånska riksdagsgruppen förklarar om förslaget	64
164	1.5.3. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	65
165	1.5.4. Riksdagens beslut om förslaget	66
166	Regionens verksamhet och kostnader för de gränsöverskridande verksamheterna i Skåne och södra Svealand	67
167	1.5.5. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	68
168	1.5.6. Riksdagens beslut om förslaget	69
169	1.5.7. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	70
170	1.5.8. Riksdagens beslut om förslaget	71
171	1.5.9. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	72
172	1.5.10. Riksdagens beslut om förslaget	73
173	1.5.11. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	74
174	1.5.12. Riksdagens beslut om förslaget	75
175	1.5.13. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	76
176	1.5.14. Riksdagens beslut om förslaget	77
177	1.5.15. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	78
178	1.5.16. Riksdagens beslut om förslaget	79
179	1.5.17. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	80
180	1.5.18. Riksdagens beslut om förslaget	81
181	1.5.19. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	82
182	1.5.20. Riksdagens beslut om förslaget	83
183	1.5.21. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	84
184	1.5.22. Riksdagens beslut om förslaget	85
185	1.5.23. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	86
186	1.5.24. Riksdagens beslut om förslaget	87
187	1.5.25. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	88
188	1.5.26. Riksdagens beslut om förslaget	89
189	1.5.27. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	90
190	1.5.28. Riksdagens beslut om förslaget	91
191	1.5.29. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	92
192	1.5.30. Riksdagens beslut om förslaget	93
193	1.5.31. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	94
194	1.5.32. Riksdagens beslut om förslaget	95
195	1.5.33. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	96
196	1.5.34. Riksdagens beslut om förslaget	97
197	1.5.35. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	98
198	1.5.36. Riksdagens beslut om förslaget	99
199	1.5.37. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	100
200	1.5.38. Riksdagens beslut om förslaget	101
201	1.5.39. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	102
202	1.5.40. Riksdagens beslut om förslaget	103
203	1.5.41. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	104
204	1.5.42. Riksdagens beslut om förslaget	105
205	1.5.43. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	106
206	1.5.44. Riksdagens beslut om förslaget	107
207	1.5.45. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	108
208	1.5.46. Riksdagens beslut om förslaget	109
209	1.5.47. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	110
210	1.5.48. Riksdagens beslut om förslaget	111
211	1.5.49. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	112
212	1.5.50. Riksdagens beslut om förslaget	113
213	1.5.51. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	114
214	1.5.52. Riksdagens beslut om förslaget	115
215	1.5.53. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	116
216	1.5.54. Riksdagens beslut om förslaget	117
217	1.5.55. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	118
218	1.5.56. Riksdagens beslut om förslaget	119
219	1.5.57. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	120
220	1.5.58. Riksdagens beslut om förslaget	121
221	1.5.59. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	122
222	1.5.60. Riksdagens beslut om förslaget	123
223	1.5.61. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	124
224	1.5.62. Riksdagens beslut om förslaget	125
225	1.5.63. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	126
226	1.5.64. Riksdagens beslut om förslaget	127
227	1.5.65. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	128
228	1.5.66. Riksdagens beslut om förslaget	129
229	1.5.67. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	130
230	1.5.68. Riksdagens beslut om förslaget	131
231	1.5.69. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	132
232	1.5.70. Riksdagens beslut om förslaget	133
233	1.5.71. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	134
234	1.5.72. Riksdagens beslut om förslaget	135
235	1.5.73. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	136
236	1.5.74. Riksdagens beslut om förslaget	137
237	1.5.75. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	138
238	1.5.76. Riksdagens beslut om förslaget	139
239	1.5.77. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	140
240	1.5.78. Riksdagens beslut om förslaget	141
241	1.5.79. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	142
242	1.5.80. Riksdagens beslut om förslaget	143
243	1.5.81. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	144
244	1.5.82. Riksdagens beslut om förslaget	145
245	1.5.83. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	146
246	1.5.84. Riksdagens beslut om förslaget	147
247	1.5.85. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	148
248	1.5.86. Riksdagens beslut om förslaget	149
249	1.5.87. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	150
250	1.5.88. Riksdagens beslut om förslaget	151
251	1.5.89. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	152
252	1.5.90. Riksdagens beslut om förslaget	153
253	1.5.91. Förslaget för vid sammanträde med riksdagen	154
254	1.5.92. Riksdagens beslut om förslaget	155

# Sammanfattning

Regionberedningen har i uppdrag att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Beredningen har haft att med förtur behandla en begäran om försöksverksamhet med ändrad regional uppgiftshantering i Skåne. Till beredningen har också överlämnats Västsverigeutredningens betänkande Västsverige – region i utveckling (SOU 1992:66) jämte remissvar. Det är dessa två frågor som redovisas med detta betänkande.

Sveriges nuvarande länsindelning har månghundraåriga rötter. Den har bestått i stort sett oförändrad sedan 1800-talets början. I takt med samhällsutvecklingens fortskridande har länsindelningen kommit att framstå som alltmera otidsenlig. Den har därför under årens lopp blivit föremål för ett flertal utredningar. Efter hand har också önskemål förts fram om en förändring av hanteringen av de offentliga uppgifterna på regional nivå. Krav har rests på överföring av viktiga regionala uppgifter till organ som står under direkt demokratiskt inflytande. Några större förändringar har dock inte skett som en följd av tidigare utredningsarbete.

Sedan en lång tid tillbaka har det gjorts gällande att den offentliga regionala organisationen i Västsverige behöver förenklas och rationaliseras. Från Skåne har förts fram motsvarande önskemål

Västsverigeutredningen föreslog, att det som ett första steg skulle bildas ett regionförbund enligt kommunalförbundslagen av kommunerna och landstingen i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt Skaraborgs län för att ha hand om övergripande utvecklingsfrågor.

Kommunförbunden och landstingen i Kristianstads och Malmöhus län samt Malmö kommun har begärt att få inleda en försöksverksamhet med ändrad regional uppgiftshantering i Skåne.

Regionberedningen har bedrivit den nu aktuella delen av sitt arbete i nära kontakt med de berörda regionerna. För att få ett så brett underlag som möjligt för sina ställningstaganden har beredningen därvid bl.a. anordnat hearingar med företrädare för Västsverige och Skåne samt på informell väg knutit en referensgrupp till sig, i vilken ingått representanter från de politiska partierna i Västsverige. Även i övrigt har det förekommit omfattande kontakter med olika regionala intressenter. De skånska initiativtagarna har under hand konkretiserat sitt förslag till förbättrad regional samverkan.

Regionberedningen konstaterar att det finns en bred uppslutning bakom önskemålen om en förbättrad regional organisation i Västsverige och Skåne.

Enligt beredningens mening är det tydligt att det behövs en effektivare samordning av den offentliga verksamheten inom de nämnda regionerna. Det finns för närvarande en betydande administrativ splittring på den

regionala nivån och olika organ sysslar med delvis samma frågor. Dessutom är den demokratiska förankringen dålig vid behandlingen av frågor som har stor betydelse för regionens utveckling. Regionberedningen ansluter sig till uppfattningarna från Skåne och Västsverige om att för regionerna viktiga uppgifter bör samlas i ett regionalt demokratiskt organ.

Beredningen har diskuterat olika former för regional samverkan. Med hänsyn till att ansvaret för väsentliga frågor som rör regionens utveckling är fördelade mellan kommuner och landsting, bör det enligt Regionberedningens mening öppnas en möjlighet för dessa att bilda regionförbund för samverkan om regionala utvecklingsfrågor. Den statliga förvaltningen på regional nivå har i dag hand om uppgifter rörande regional utveckling. Beredningen anser, att en del av dessa uppgifter kan föras över till regionförbundet.

Ett grundläggande krav för att ett regionförbund skall få bildas är att det finns en bred lokal och regional uppslutning bakom en sådan samverkan. När det gäller Skåne och Västsverige föreligger enligt beredningen en sådan uppslutning bakom de initiativ som tagits.

Regionberedningen har också övervägt om möjligheten att bilda ett regionförbund bör göras permanent eller tillfällig. Beredningen har därvid stannat för att det är lämpligast med en försöksverksamhet, från vilken erfarenheter kan hämtas innan beslut slutligen fattas om en ändrad regional uppgiftshantering. Regionberedningen föreslår därför att kommuner och landsting i Skåne och Västsverige på försök under längst två mandatperioder skall få bilda regionförbund för regional samverkan.

I överensstämmelse med de önskemål som har förts fram från Skåne och Västsverige, föreslår Regionberedningen att det regionala självstyrelseorganet skall vara indirekt valt. Enligt Regionberedningens uppfattning bör, om på sikt ett regionalt organ skall finnas för de regionala utvecklingsfrågorna, detta vara direktvalt.

Det är enligt Regionberedningens mening viktigt att ett regionalt demokratiskt organ av detta slag har en sådan organisatorisk stadga, som gör det möjligt att föra över väsentliga regionala uppgifter till det. Ett regionförbund måste således kunna arbeta med hela regionen som en enhet och det kan därför inte vara möjligt att ha en ordning enligt vilken "vita fläckar" av kommuner uppstår, som befinner sig vid sidan av den hantering av de för hela regionen övergripande frågorna, som sker inom ramen för regionförbundets verksamhet. Av det skälet kan man enligt Regionberedningens mening inte kräva mera, men heller inte mindre, än att ett regionförbund får bildas endast om ett betydande flertal av de berörda kommunerna och landstingen är ense om det.

Det bör ankomma på regeringen att ta ställning till regionala initiativ om att få bilda regionförbund. Om regeringen bifaller en sådan ansökan, skall den samtidigt fastställa förbundsordning för förbundet. Därav skall bl.a. framgå vilka uppgifter förbundet skall ha.

Ett regionförbunds verksamhetsområde bör vara väl avgränsat och gälla uppgifter som i dag åvilar kommuner, landsting eller staten och som avser något eller några av följande områden, nämligen uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen (1985:763), lagen (1978:438) om huvud-

mannaskap för viss kollektiv persontrafik och 7 kap. plan- och bygglagen (1987:10) samt uppgifter som rör regionalt utvecklingsarbete, glesbygdsutveckling, näringslivsutveckling, utbildning, kultur, miljö och kommunikationer.

Regionberedningen kommer i sitt fortsatta arbete att bl.a. analysera den statliga förvaltningens uppgifter och organisation med utgångspunkt i den regionala nivån. För ett stort antal statliga organ utgör länsgränsen inte verksamhetsgräns. Beredningen avser att analysera på vilket sätt de samlade resurserna kan utnyttjas effektivast på den regionala nivån. Beredningen anser därför, med hänsyn till det arbete som återstår, att det för närvarande inte finns tillräckligt med underlag för ett mer uttömmande förslag om vilka statliga uppgifter som bör flyttas över till ett regionförbund. Detta hindrar emellertid inte, enligt beredningens mening, att uppgifter som rör regional utvecklingsplanering och andra åtgärder för en regions långsiktiga tillväxt redan nu i väsentliga delar kan föras över till ett regionförbund. Det rör sig här t.ex. om uppgifter som avser regionalpolitik och kommunikationer. Regionberedningen föreslår redan nu att ansvar och befogenheter för regional utvecklingsplanering och LTA-anlagen förs över från länsstyrelserna. Beredningen kommer i sitt slutbetänkande att redovisa sina överväganden beträffande överföring av ytterliga statliga uppgifter. Den nu föreslagna lagstiftningen är förberedd för detta. Också under försöksperioden bör det vara möjligt att föra över ytterligare statliga uppgifter.

Beredningen har övervägt vilka geografiska områden som skall omfattas av regionförbund i Västverige och Skåne. Enligt beredningens åsikt bör man söka grunden för vilka delar som skall ingå i de respektive regionerna i de regionala initiativen. Beträffande Skåne utgörs regionen av landskapet Skåne, vilket också har föreslagits från fempartysgruppen. I fråga om Västverige finns det en bred uppslutning om att Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län skall ingå. Representanter för Hallands län har markerat sin tveksamhet till att länet som helhet skall ingå i den västsvenska regionen. Kungsbacka kommun är en integrerad del i Göteborgsregionen och det finns ett uttalat intresse från kommunens sida att bli delaktig i det västsvenska samarbetet. Regionberedningen menar, att det är de lokala och regionala önskemålen som skall bestämma regionens omfattning. Förslaget till regionförbund har utformats för att möjliggöra att delar av ett län kan ingå i en region.

Regionberedningen har övervägt olika modeller för ett valsystem och har stannat för att föreslå att beslutanderätten i ett regionförbund utövas av ett regionfullmäktige, som väljs av samtliga medlemmar i förbundet genom elektor. Genom en kombination av fasta mandat och tillkommande mandat (utjämningsmandat) uppnås en god partimässig representativitet i regionfullmäktige.

Försökslagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995 och gälla i princip längst under två mandatperioder därefter.

In der Statistik wird die Verteilung der Daten in einer Stichprobe untersucht. Die Verteilung der Daten ist ein zentraler Bestandteil der statistischen Inferenz. Die Inferenz ermöglicht es, auf Basis der Stichprobe Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit zu ziehen. Die Inferenz ist in zwei Hauptbereiche unterteilt: die Schätztheorie und die Testtheorie. Die Schätztheorie beschäftigt sich mit der Schätzung der Parameter der Grundgesamtheit auf Basis der Stichprobe. Die Testtheorie beschäftigt sich mit der Überprüfung von Hypothesen über die Parameter der Grundgesamtheit auf Basis der Stichprobe. Die Inferenz ist ein zentraler Bestandteil der statistischen Inferenz. Die Inferenz ermöglicht es, auf Basis der Stichprobe Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit zu ziehen. Die Inferenz ist in zwei Hauptbereiche unterteilt: die Schätztheorie und die Testtheorie. Die Schätztheorie beschäftigt sich mit der Schätzung der Parameter der Grundgesamtheit auf Basis der Stichprobe. Die Testtheorie beschäftigt sich mit der Überprüfung von Hypothesen über die Parameter der Grundgesamtheit auf Basis der Stichprobe.

# Lagförslag

## Lag om försöksverksamhet med regionförbund

### *Inledande bestämmelse*

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om försöksverksamhet med regional samverkan mellan kommuner och landsting. Sådan samverkan sker i regionförbund, som omfattar ett eller flera län och, om det finns särskilda skäl för det, en eller flera delar av ett län.

### *Regionförbundets uppgifter*

**2 §** Regionförbund får bildas för att ha hand om uppgifter som annars skall skötas av kommuner, landsting eller av staten och som avser ett eller flera av följande områden:

1. uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
2. uppgifter enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik,
3. uppgifter enligt 7 kap. plan- och bygglagen (1987:10),
4. regionalt utvecklingsarbete, glesbygdsutveckling, näringslivsutveckling, utbildning, kultur, miljö och kommunikationer.

Ett regionförbund får också ha hand om andra uppgifter som avser planering, samordning och utveckling och som inte innefattar myndighetsutövning.

Regeringen får meddela föreskrifter om överlämnande av uppgifter enligt första stycket 4.

**3 §** Om uppgifter som avses i 2 § överlämnats till ett regionförbund, skall de föreskrifter som gäller dessa uppgifter i tillämpliga delar i stället gälla beträffande förbundets skötsel av dem.

### *Bildande av regionförbund*

**4 §** Regeringen beslutar om bildande av regionförbund efter ansökan av dem som avser att bli dess medlemmar.

Till ansökan skall fogas förslag till förbundsordning.

**5 §** Ett regionförbund får bildas, om ett betydande flertal kommuner och landsting i den föreslagna regionen är ense om det.



**6 §** Om regeringen beslutar om bildande av ett regionförbund, skall den samtidigt fastställa förbundsordning för förbundet. I beslutet skall anges från vilken dag regionförbundet är bildat.

Regeringen får avvika från ett förslag till förbundsordning, endast om det finns särskilda skäl för det.

Om en avvikelse avser förhållanden av väsentlig betydelse för medlemmarnas inbördes förhållanden eller någon annan fråga av stor vikt som i påtaglig omfattning ändrar förutsättningarna för medlemskap i förbundet, får en ändring ske endast om minst fyra femtedelar av de avsedda förbundsmedlemmarnas fullmäktige samtycker till det.

Regeringen får, under samma förutsättningar som nu sagts, besluta om ändring av förbundsordning. I beslutet skall anges när ändringen träder i kraft.

**7 §** Ett regionförbunds beslutanderätt utövas av regionfullmäktige.

Fullmäktige skall tillsätta en regionstyrelse.

Förvaltning och verkställighet ankommer på regionstyrelsen och, i förekommande fall, övriga nämnder.

**8 §** För ett regionförbund skall finnas en förbundsordning, som anger

1. förbundets ändamål och medlemmar,
2. förbundets benämning och den ort där det skall ha sitt säte,
3. på vilken förbundsmedlems anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske,
4. de begränsningar som gäller för förbundets rätt att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder,
5. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och, om någon annan grund skall gälla för medlemmarnas deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet, den grunden,
6. grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar,
7. vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar och förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning,
8. antalet ledamöter och ersättare i regionfullmäktige,
9. antalet ledamöter och ersättare i förbundets styrelse,
10. antalet revisorer och revisorsersättare,
11. antalet valkretsar vid val av ledamöter och ersättare i regionfullmäktige, valkretsarnas utformning samt antalet ledamöter och ersättare som skall utses för varje valkrets,
12. antalet elektorer och ersättare som skall utses för varje valkrets samt hur många av dem som skall utses av varje förbundsmedlem inom valkretsen,
13. huruvida det i förbundet utöver styrelsen skall finnas en eller flera särskilda nämnder och, om så är fallet, vilka uppgifter den eller de skall ha hand om.

I förbundsordningen får inte tas in någon bestämmelse om begränsning av förbundsmedlems skyldighet att tillhandahålla medel såvitt avser uppgift som anges i 2 § första stycket.

### *Regionfullmäktige*

**9 §** Beträffande regionfullmäktige tillämpas 2 kap. 3 §, 7 § första och andra stycket samt 8, 10, 12 och 13 §§ kommunalförbundslagen (1985:894).

**10 §** Regionfullmäktige skall uppgå till ett ojämnt antal ledamöter.

Antalet ersättare skall vara lika stort som antalet ledamöter.

**11 §** Valbar till regionfullmäktige är person som är valbar till någon av medlemmarnas fullmäktige.

### *Val av regionfullmäktige*

**12 §** Vid val av ledamöter och ersättare i regionfullmäktige skall regionen delas in i valkretsar. Vid utformningen av valkretsarna skall eftersträvas att en varierad regional representation uppnås i fullmäktige.

Kommun som inte ingår i landsting skall utgöra egen valkrets.

Valkretsarna skall i övrigt utformas så, att antalet ledamöter och ersättare i regionfullmäktige i den mån det är möjligt och lämpligt blir lika fördelade på dem. Ingen valkrets får utformas så, att den skall utse mer än dubbelt så många ledamöter i regionfullmäktige, som någon annan valkrets. Varje valkrets skall kunna omslutas med en sammanhängande gränslinje.

**13 §** Fyra femtedelar av antalet ledamöter som skall väljas till regionfullmäktige, skall fördelas på valkretsarna i enlighet med vad som i tillämpliga delar föreskrivs i 2 kap. 2 § första stycket vallagen (1972:620). Med röstberättigade avses därvid personer som är röstberättigade enligt 4 kap. 2-4 §§ kommunallagen (1991:900).

Antalet ersättare skall för varje valkrets vara lika stort som antalet ledamöter.

Beträffande val av övriga ledamöter finns bestämmelser i 18 §.

**14 §** För valet skall förbundsmedlemmarna företrädas av elektor.

Varje kommunfullmäktige skall utse två elektor och därutöver så många av det återstående antalet elektor, som i valkretsen belöper på kommunen i enlighet med vad som i tillämpliga delar föreskrivs i 2 kap. 2 § första stycket vallagen (1972:620). Med röstberättigade avses därvid personer som är röstberättigade enligt 4 kap. 2-4 §§ kommunallagen (1991:900).

Landstingsfullmäktige skall för varje valkrets utse lika många elektor, som utses av de kommuner i valkretsen som ingår i landstinget.

För varje elektor skall utses en ersättare.

Vid val av elektor och elektorsersättare skall lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas. Beträffande valbarhet gäller 2 kap. 6 § kommunalförbundslagen (1985:894) i tillämpliga delar.

Kommun som inte ingår i landsting skall inte utse elektorerna eller elektorsersättarna. I en sådan kommun skall valet i stället förrättas av kommunfullmäktige.

**15 §** Beslut varigenom elektorerna och deras ersättare har utsetts, får överklagas endast i samband med att valet till regionfullmäktige överklagas.

**16 §** Valet till regionfullmäktige sker valkretsvis. Därvid skall lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas.

För de valkretsar där valet skall förrättas av elektorerna, skall valet äga rum på tid och plats som beslutas av kommunfullmäktiges ordförande i den kommun, som enligt den senast upprättade röstlängden har flest röstberättigade invånare vid val till kommun- och landstingsfullmäktige. Beslutet skall genom ordförandens försorg kungöras i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 12 § kommunalförbundslagen (1985:894). Ordförande som nu sagts är ordförande också vid valets förrättande. Vid förfall för ordföranden ankommer ordförandens uppgifter i stället på vice ordförande i samma kommunfullmäktige.

Val som avses i 14 § sjätte stycket skall också kungöras på sätt som nu sagts.

**17 §** Beträffande valförrättningen skall tillämpas samma bestämmelser som för andra val som förrättas av kommunfullmäktige i kommun som avses i 14 § sjätte stycket eller 16 § andra stycket.

Tillkännagivande om justering av protokoll över förrättningen skall ske i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 12 § kommunalförbundslagen (1985:894). Protokollet skall också ges in till den centrala valmyndighet, som avses i 1 kap. 2 § vallagen (1972:620).

Utdrag ur protokollet över valförrättningen gäller som bevis för den som har utsetts till ledamot eller ersättare i regionfullmäktige.

**18 §** Sedan de ledamöter och ersättare som skall väljas av elektorerna eller av kommunfullmäktige har utsetts, skall de återstående platserna i regionfullmäktige genast tillsättas. Detta sker av den centrala valmyndighet, som avses i 1 kap. 2 § vallagen (1972:620). Därvid skall förfaras på det sätt som anges i 19 och 20 §§.

**19 §** Först beräknas för varje parti som är representerat i fullmäktige hos någon av förbundsmedlemmarna, partiets andel av platserna i samtliga medlemmars fullmäktige.

Därefter jämförs den sålunda beräknade andelen med den andel av samtliga platser i regionfullmäktige, som partiet har erhållit.

De tillkommande platserna skall fördelas mellan partierna så, att fördelningen av samtliga platser i regionfullmäktige bli proportionell mot partiernas representation i samtliga förbundsmedlemmars fullmäktige. Vid bestämmandet av det sammanlagda antalet platser som ett parti skall ha i regionfullmäktige gäller, med avseende på hela regionen betraktad

som en valkrets, vad som i tillämpliga delar föreskrivs i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

Om ett parti vid det val som förrättats av elektorer eller av kommunfullmäktige har fått fler platser än vad som motsvarar den proportionella representationen enligt föregående stycke, skall vid fördelningen av de tillkommande platserna bortses från det partiet.

För varje plats som ledamot som fördelas enligt vad som nu sagts, skall också fördelas en plats som ersättare.

Tillkännagivande om justering av protokoll över förrättningen skall ske i enlighet med vad som föreskrivs i 2 kap. 13 § kommunalförbundslagen (1985:894).

**20 §** Tillkommande platser enligt 19 § skall besättas med ledamöter och ersättare genom beslut av respektive partis företrädare i den av förbundsmedlemmarnas fullmäktige, där partiet har flest företrädare. Om ett parti har samma antal företrädare i flera av medlemmarnas fullmäktige, skall beslutet fattas av partiets företrädare i fullmäktige hos den medlem, där partiet fick flest röster vid det senaste valet dit.

Beträffande beslut som nu sagts, gäller i övrigt 17 § i tillämpliga delar.

### *Regionförbundets verksamhet*

**21 §** Förvaltning och verkställighet ankommer på förbundets styrelse och, i förekommande fall, övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådana uppgifter kan en särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas. Partssammansatta organ får inrättas med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom förbundets verksamhetsområde.

Beträffande styrelsen och, i förekommande fall, övriga nämnder tillämpas 2 kap. 14–17 §§ kommunalförbundslagen (1985:894).

**22 §** Beträffande regionförbundets ekonomiska förvaltning tillämpas 2 kap. 18–20 §§ kommunalförbundslagen (1985:894).

### *Revision*

**23 §** För granskning av förbundets verksamhet skall finnas minst fem revisorer och lika många ersättare för dem.

Beträffande revisorer och revisorsersättare tillämpas i övrigt 9 kap. kommunallagen (1991:900) samt 2 kap. 21 § andra stycket och 22 § kommunalförbundslagen (1985:894).

*Medlemmarnas ekonomiska förpliktelser*

**24 §** Om ett regionförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är medlemmarna skyldiga att fylla bristen.

Varje medlem skall svara för så stor del av bristen, som svarar mot medlemmens andel av förbundets tillgångar och skulder i enlighet med förbundsordningen.

*Överklagande av beslut*

**25 §** Beträffande överklagande av beslut som har fattats av ett regionförbund tillämpas 4 kap. 10 § kommunalförbundslagen (1985:894). Detsamma gäller beslut som har fattats i samband med val till regionfullmäktige genom elektoror eller beslut i kommunfullmäktige.

Beslut om fördelning av platser enligt 19 § får överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvärstiden räknas från dagen för tillkännagivande enligt 19 § sjätte stycket. Beträffande besvär rätt gäller 4 kap. 10 § kommunalförbundslagen.

*Utträde och likvidation*

**26 §** Medlem i ett regionförbund får inte utträda ur förbundet.

Om det finns särskilda skäl för det, får regeringen dock besluta om utträde.

I beslut om utträde skall anges när utträdet äger rum.

När en förbundsmedlem utträder ur regionförbundet kvarstår medlemmens ansvar för förbundets skulder såvitt avser medlemskapet, om inte något annat har överenskommit mellan medlemmen och förbundet. En sådan överenskommelse skall fastställas av regeringen.

**27 §** Regeringen får, på ansökan av flertalet av ett regionförbunds medlemmar, besluta att förbundet skall träda i likvidation.

Om det finns synnerliga skäl till det, får regeringen också utan ansökan besluta om likvidation.

För likvidationen gäller 4 kap. 4–9 §§ kommunalförbundslagen (1985:894) i tillämpliga delar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995 och gäller till utgången av det år, då val i hela landet till kommun- och landstingsfullmäktige därefter har ägt rum andra gången.

Regeringen skall senast ett år före utgången av lagens giltighetstid genom proposition lägga fram förslag om de framtida formerna för sådan regional samverkan, som avses i lagen. Oavsett vad som sägs i första stycket upphör denna lag att gälla tidigast vid utgången av året efter det, då ett sådant förslag har lagts fram.

Efter utgången av denna lags giltighetstid skall befintliga regionförbund träda i likvidation, varvid bestämmelserna i lagen fortfarande skall tillämpas i erforderliga delar.

Regeringen skall utvärdera förhållande mellan kommunerna och den utgången av denna lag. Regeringen skall utvärdera förhållande mellan kommunerna och utgången av denna lag. Regeringen skall utvärdera förhållande mellan kommunerna och utgången av denna lag.

Varje medlem skall vara förklarad som medlem i kommunen om den tillhör en av de kommuner som utgår av denna lag. Regeringen skall utvärdera förhållande mellan kommunerna och utgången av denna lag.

#### Övervakning av beslut

15 §. Beslutsfattande övervakningsmyndighet som har fattat ett beslut om ett regionförbands utlösande i kap. 10 i kommunalförbundslagen (1965:294). Bestämmelserna gäller beslut som har fattats i samband med val till regionutskrittiga gemensamma nämnder eller beslut i kommunalförbundslagen.

Beslut om utlösande av platser enligt 19 § är övervakbara genom bevakning hos kommunstyrelsen. Beskrivningen rekommenderas från dagen för utlösning enligt 19 § gjorda styrelsens beslut om utlösande gäller i kap. 10 § kommunalförbundslagen.

#### Förbud och förbudslöst

16 §. Medlem i ett regionförband får inte utövas av förbuden.

Om det finns skäl för det, får regeringen dock besluta om utövande.

I beslut om utövande skall anges när utövandet ligger fram.

När en förbudsmyndighet utövas är regionförbundet kvarstår medlemmarnas svar för förbudsmyndigheten såvitt avser medlemsskapet, om inte något annat har överenskommit mellan förbudsmyndigheten och förbundet. En sådan överenskomst skall fastställas av regeringen.

17 §. Regeringen får, på ansökan av förbundet av ett regionförbands medlemmar, besluta att förbundet skall träda i förbudslöst.

Om det finns styrande skäl till det, får regeringen också utan ansökan beslutat om förbudslöst.

För förbudslösheten gäller i kap. 4 § 65 kommunalförbundslagen (1965:294) i utgången av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995 och gäller till utgången av det år, då val till landsrådet till kommun- och landsnämndsfullmäktiga ännu inte har ägt rum andra gången.

Regeringen skall senast ett år efter utgången av lagens i utgången av denna lag genom proposition lägga fram förslag om de framtida förhållandena för sådana regioner som utövas av lagen. Överett vad som sägs i denna stycke gäller denna lag till dess tillstånd vid utgången av året efter det, då ett sådant förslag har lagts fram.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Våren 1991 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att dels analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur (dir. 1991:30), dels analysera för- och nackdelar med den nuvarande länsindelningen i västra Sverige samt föreslå åtgärder för att komma till rätta med nackdelarna (dir. 1991:31).

Utredaren presenterade sina förslag i juni 1992 i betänkandena *Regionala roller – en perspektivstudie* (SOU 1992:63) jämte bilagor (SOU 1992:64 och 65) samt *Västsverige – region i utveckling* (SOU 1992:66). Det sistnämnda betänkandet remissbehandlades därefter under hösten 1992.

I maj 1992 hemställde kommunförbunden och landstingen i Kristianstads och Malmöhus län samt Malmö kommun att få bedriva försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering i landskapet Skåne (se bilaga 6).

Landstingsförbundet ansåg i en skrivelse i juni 1992 att det på försök borde inrättas en friregion i Västsverige.

Regionberedningen tillkallades i augusti 1992. Beredningens ledamöter förordnades i oktober 1992. Sakkunniga, experter och sekreterare förordnades i februari och mars 1993. Enligt direktiven (1992:86; se bilaga 1) har beredningen till uppgift att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Beredningen borde presentera eventuella förslag rörande frågan om en ändrad regional uppgiftshantering i Skåne senast den 1 april 1993 och i övrigt redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 mars 1994.

Regeringen beslöt den 25 februari 1993 (se bilaga 2) att Västsverigeutredningens betänkande och remissyttrandena med anledning därav skulle överlämnas till beredningen för fortsatta överväganden och att resultatet därav borde presenteras senast den 1 oktober 1993. Samtidigt förlängdes tiden för redovisning av ett eventuellt förslag rörande Skånefrågan till samma tidpunkt.

## 1.2 Arbetets bedrivande

Regionberedningens arbete med frågorna kring Västsverige respektive Skåne har lagts upp på något olika sätt. Bakgrunden till de skilda ansatserna är dels regeringens beslut den 25 februari 1993 beträffande



Västsverige och Skåne, dels tillgången till bakgrundsmaterial. I fråga om Västsverige innebär det ovannämnda regeringsbeslutet, att ett eller flera förslag skall presenteras, som utan ytterligare utredning kan genomföras medan begäran om försöksverksamhet i Skåne kan prövas mer förut-sättningslöst.

### 1.2.1 Västsverige

I regeringsbeslutet den 25 februari 1993 föreskrevs att det fortsatta arbetet med Västsverigefrågan borde bedrivas i nära samråd med företrädare för de politiska partierna i Västsverige och i kontakt med länsstyrelser, övriga statliga myndigheter, landsting, kommuner och andra organ som kan bli berörda.

För att uppfylla önskemålet om ett nära samråd inbjöds i april 1993 de politiska partiernas läns- eller distriktsorganisationer i Hallands (N), Göteborgs och Bohus (O), Älvsborgs (P) och Skaraborgs (R) län, de s.k. NORP-länen, att utse företrädare till en *politisk referensgrupp*, bestående av tre ledamöter och en ersättare för varje parti. Denna referensgrupp har sammanträtt fyra gånger och har därvid diskuterat och givit synpunkter på de frågor och förslag som uppdraget föranlett. Vid två av sammanträdena har företrädare för Värmlands län (S) deltagit.

Regionberedningen har vidare anordnat en hearing med ca 120 företrädare för näringslivet, de politiska partierna, landstingen och länsstyrelserna, myndigheter och organisationer m.fl. i NORP-länen. Syftet var att ge beredningens ledamöter och sakkunniga tillfälle att ställa frågor om i utredningsbetänkanden och remissyttranden beskrivna problem med den offentliga verksamhetens regionala organisation samt att få del av förslag till lösningar på dessa problem.

Samråd har också skett med företrädare för länsstyrelserna i NORP-länen samt med representanter för kommunförbundet och landstingsstyrelsen i Hallands län.

Några av beredningens ledamöter samt dess sekretariat har härutöver deltagit i överläggningar med representanter för länsstyrelserna och landstingsstyrelserna i ORP-länen, med vissa kommunstyrelser i NORP-området, med kommunförbundens presidier i NORP-länen, med Västsvenska handelskammaren m.fl. berörda intressenter.

### 1.2.2 Skåne

Liksom i fråga om Västsverige har utredningsarbetet beträffande Skåne bedrivits i nära samråd med företrädare för olika intressen. Med utgångspunkt i direktiven slog Regionberedningen tidigt i sitt arbete beträffande försöksverksamheten fast vikten av att regionala och lokala initiativ och intressen klart skulle komma till uttryck och i betydande grad beaktas av beredningen i dess ställningstaganden till olika förslag. För att samla in synpunkter har beredningen genomfört intervjuer, anordnat en hearing samt haft överläggningar med företrädare för olika

intressen i Skåne och kringliggande områden. Presidierna i de båda landstingen samt i kommunstyrelsen i Malmö har intervjuats, liksom ordförande och vice ordförande för styrelserna i kommunförbunden i Kristianstads och Malmöhus län. För att få bakgrundsinformation om primärkommunal verksamheten hölls också intervjuer med direktörerna i de båda länsförbunden.

Också företrädare för andra intressen i Skåne har kommit till tals genom intervjuer och överläggningar. Den statliga regionala förvaltningen har därvid representerats av länsledningarna i Kristianstads och Malmöhus län. I syfte att klarlägga partiernas ståndpunkter har intervjuer hållits med företrädare för de partier som är representerade på regional nivå. Partiet ny demokrati har dock omstrukturerats i organisatoriskt avseende under den period uppdraget genomförts, varför regionala företrädare för partiet inte har kunnat fastställas och bli föremål för intervjuer. De partier som lämnat synpunkter på frågan om regionalt självstyrelseorgan för Skåne är: moderata samlingspartiet, folkpartiet liberalerna, centerpartiet, kristdemokratiska samhällspartiet, miljöpartiet de gröna, socialdemokratiska arbetarepartiet och vänsterpartiet. I samtliga fall har partiets distriktsordförande tillfrågats för en intervju.

Parallellt med intervjuerna har fempartsgruppen arbetat med att konkretisera sitt förslag till ett regionalt organ för försöksverksamhet och dokumentation om detta har tillställts Regionberedningen (se bilaga 7).

I september 1993 anordnades, liksom i Västsverige, en hearing i Lund med ca 200 deltagare. Inbjudan gick ut till de politiska partiernas läns- och distriktsorganisationer i Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus och Hallands län. Därutöver inbjöds också företrädare för landstingen, länsstyrelserna och andra statliga regionala förvaltningar, kommuner, näringsliv och andra organisationer i samma län.

inressen i Skåne och förväntade resultat. Resultatet i de två första åren samt i åttio procent av de resterande åren har varit positivt. Detta innebär att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv.

Också förväntade förändringar i Skåne har kommit till uttryck genom investering och övervägningen för de nästa åren. Detta innebär att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv.

Detta innebär att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv.

I samband med den totala investeringen i Skåne har det också varit positivt. Detta innebär att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv.

Detta innebär att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv.

Detta innebär att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv. Detta innebär också att den totala investeringen i Skåne har varit positiv.

### 1.2.2 Skåne

Liksom i övriga delar av Västsverige har också i Skåne drivits i sin samtid med andra delar av länet. Med utgångspunkt i ett antal olika projekt och initiativ har det varit möjligt att skapa ett nätverk av företag och organisationer som har bidragit till att skapa en starkare konkurrenskraft i Skåne. För att kunna göra detta har det varit nödvändigt att skapa ett nätverk av företag och organisationer som har bidragit till att skapa en starkare konkurrenskraft i Skåne.

## 2 Västsverige

### 2.1 Efterkrigstidens förändringskrav

#### 2.1.1 Länsindelningen och samhällsutvecklingen

Frågan om den offentliga förvaltningens organisation på den regionala nivån har diskuterats åtskilliga gånger under hela efterkrigstiden i riksdagen, inom regeringen och i en rad utredningar. Med motiveringar, som något skiftat med tiderna, har allt starkare krav rests på förändringar.

Kraven har i stort sett följt två huvudlinjer. Den ena linjen har gällt krav på att läns- och landstingsindelningen måste rättas mer efter den kultur- och näringsgeografiska utvecklingen. Den andra har bestått i fordringar på att ansvar och befogenheter bör föras över från centrala och regionala statliga organ till landsting och kommuner. Överföring av uppgifter från statliga länsorgan till landstingen har ofta betecknats som ökad länsdemokrati. Decentralisering, effektivisering och rationalisering har varit nyckelord för förändringssträvandena.

Vad som nu sagts, gäller också Västsverige. Länsindelningen är där, liksom i landet i övrigt, mer än 350-årig. "Landsregeringen" fördelades nämligen i 1634 års regeringsform på ett landshövdingedöme över Skaraborgs län och ett över Älvsborgs län och Dalsland. Efter erövringen av Bohuslän och Halland år 1658 tillkom Göteborgs och Bohus län samt Hallands län. Residensstäderna blev snart därefter de nuvarande.

Indelningen byggde på urgamla lands- och landskapsgränser och på kriterier, som var relevanta för tiden. Åsar och skogar skilde, sjöar och vattendrag förenade. Åkerbruk och boskapsskötsel var den helt dominerande näringsgrenen. Städerna var få och mycket små; Göteborg var nyanlagt. Kommunikationerna var begränsade till sjöfart och till hästburna eller hästdragna transporter. Handeln var ännu mycket outvecklad. Skolväsendet bestod av några få gymnasier samt ett litet antal lägre läroverk och stadsskolor med en utbildning, som i stort lämpade sig endast för ämbetsmän i stat och kyrka.

Då landstingen inrättades år 1862, var Västsverige liksom landet i övrigt i flera avseenden på god väg mot den samhällsstruktur vi har i vår tid. Men statsmakterna fann det ändå naturligt och riktigt att låta landstingsgränserna följa länsgränserna. Mycket få gränsjusteringar har sedan dess genomförts.

I dag är befolkningsfördelningen, näringslivsstrukturen och kommunikationsnäten helt annorlunda än då läns- och landstingsindelningen bestämdes. Detsamma gäller företagens och medborgarnas krav på rikt

varierade utbildningsvägar, snabba beslutsprocesser och goda utvecklingsmöjligheter.

### 2.1.2 Finns en västsvensk kulturidentitet?

I den västsvenska regiondebatten har det då och då frågats om det i Västsverige finns en gemensam och allmänt erkänd kulturidentitet. En följdfråga har varit vad som i så fall är av enbart historiskt värde i den, och vad som är levande i dag. Om det nu inte finns någon sådan identitet, har man också frågat, kan den då skapas?

Dessa och dem närliggande frågor har ställts i betänkandet *Västsverige – region i utveckling*. De har också förekommit i remissyttrandena över nämnda betänkande, bl.a. från företrädare för Halland. De berördes även vid den hearing som anordnades i Stenungsund i augusti 1993. De ingår vidare som viktiga beståndsdelar i ett forskningsprojekt vid Göteborgs universitets historiska institution med temarubriken Västsvensk kultur och samhällsutveckling genom tiderna.

De svar som hittills givits på frågorna har varit starkt beroende av vilket perspektiv som anlagts på dem. I en bilaga till Västsverigeutredningens betänkande har förre länsmuseichefen Carl Cullberg sökt besvara dem i ett etnologiskt präglat perspektiv.

Cullberg har utgått från den landskapskultur som utvecklats långt före länsindelningen och som ännu kan spåras i sådana företeelser som husens utformning och inredning, människornas redskap och verktyg, kläder, föda etc., men också i företeelser som sagor och sägner, historia, religion och politik, musik och litteratur m.m.

Utifrån detta perspektiv konstaterar Cullberg att kulturdragen i de västsvenska landskapen visar ett starkt beroende av den forna tillhörigheten till Sverige, Norge och Danmark och att de kulturella identiteterna fortfarande mer följer de gamla landskapsgränserna än de administrativa länsgränserna. Han går igenom landskap för landskap och uppehåller sig särskilt vid skillnaden mellan landskapsidentitet och länsidentitet i Halland och Västergötland.

Som många andra konstaterar Cullberg att det går en kulturgräns, den s.k. Tvåakersgränsen, genom Halland söder om Varberg. Den kommer till uttryck genom bl.a. byggnadsskick, dialekter, ortnamn, möbler, matkultur och textiltradition. Söder om gränsen dominerar skånska, danska och nordkontinentala företeelser som t.ex. korsvirkeshus och fyrkantsgårdar. Norr därom möter ett område som bildar övergångszon mot andra kulturdrag som man finner i det s.k. övre Västsverige. De halländska ådalarna har utgjort viktiga handels- och kulturförbindelser med Västergötland och Småland. Först vid 1800-talets slut började Göteborg på allvar bli viktigare för de nordhalländska handels- och kulturkontaktarna.

Älvsborgs län består av Dalsland och södra Västergötland, men fördelar sig närmare besett på en rad olika bygder med gamla kulturidentiteter, påpekar Cullberg och nämner som exempel bl.a. Dalbygden, Älvdalsbygden och Sjuhäradsbygden. För Göteborgs del blev landskaps-

och länsgränserna ett större problem först under 1900-talet och i takt med näringslivets expansion i Göteborgsområdet.

Utifrån sitt etnologiska och kulturhistoriska perspektiv drar så Cullberg några slutsatser beträffande en ny länsindelning i Västsvrige. Han avvisar tanken på ett nytt län för Storgöteborgsområdet – det skulle bli ett konglomerat av kulturregioner som historiskt sett aldrig hört samman. Bättre vore det med ett västra Sveriges län, omfattande de nuvarande NORP-länen. Då bibehålls på ett naturligt sätt de gamla bygde- och landskapsidentiteterna. I mångt och mycket, säger Cullberg, är Västsvrige en egen region i landet, med naturliga gränser i Dalslands norra "marker", i Väneren, i Tiveden, i Vättern, i Västergötlands och Hallands "marker" samt i Hallandsåsen.

Ett mindre etnologiskt präglat perspektiv har professor Christer Winberg anlagt i en av Regionberedningen beställd uppsats. Författaren, som leder det förut nämnda forskningsprojektet om västsvensk kultur och samhällsutveckling genom tiderna, erinrar först om att det är möjligt att utifrån statistik från 1900-talets början urskilja ett "västsvenskt kärnområde", som i en rad avseenden skiljer sig starkt från andra delar av landet och speciellt från Östsvrige. Det gäller sådana mer individuella företeelser som andel utomäktenskapliga barn, självmord, politiska sympatier och kyrkogång, men också mer samhälleliga fenomen som kommunal sparsamhet och motstånd mot folkrörelser. De rör således mer beteenden än föremåls utformning. Studier av förhållandena under 1980-talet visar att Västsvrige fortfarande skiljer sig från andra delar av landet i många hänseenden, om inte till arten så till graden.

En av förklaringarna till nämnda företeelser och fenomen är enligt Winberg att Västsvrige legat i periferin av de två stora innovationscentra i Sverige, Stockholmsområdet och Öresundsområdet; enligt det synsättet har Västsvrige varit efterblivet och legat vid sidan av. En annan förklaring har mer tagit fasta på den sociala strukturen och på nedärvda förhållanden, som t.ex. att Västsvrige historiskt varit präglad av en "hemmansägarstruktur" och en "småborgerlig anda" samt en starkare religiositet antingen denna varit schartauansk eller frikyrklig.

Winberg hävdar att dessa historiskt givna skillnader lever kvar än i dag i oväntat hög utsträckning. Regionen är således, hävdar han, alltjämt mer borgerligt präglad än i de flesta andra delar av landet och har fortfarande en låg frekvens splittrade familjer och samboendeförhållanden som inte grundas på äktenskap, vilket ger ett visst stöd för teorin om tämligen trögrörliga sociala strukturer.

Men Winberg tror ändå att "Västsvrige" för närvarande är mycket betydelselöst som identitetsskapande område. Möjligen kan man, säger han, finna en gemensam animositet mot stockholmare och skåningar, gissningsvis grundad i det stora politiska inflytande dessa grupper har eller har haft. Det vore dock möjligt, menar han, att på sikt skapa en västsvensk "nationalkänsla".

Winberg tror dock inte att det är nödvändigt med en sådan gemenskapskänsla. Är det inte möjligt, frågar han, att i stället se en eventuell västsvensk region som en i allt väsentligt administrativ skapelse och helt enkelt motivera den med stora praktiska fördelar? De gamla landskapen

lever ju i hög grad kvar tvärs över moderna länsindelningar. Inte mycket talar enligt Winberg heller för att landskapsidentiteterna skulle upplösas om ett landskap delades mellan olika administrativa regioner. Att Lindome sedan 20 år hör till Göteborgs och Bohus län gör sannolikt inte att Lindomeborna känner sig som bohuslänningar i stället för hallänningar, avslutar han.

Cullberg och Winberg har behandlat frågan om en västsvensk kulturell identitet i ett etnologiskt och kulturhistoriskt perspektiv. Frågan bör emellertid också diskuteras i ett nutida kulturgeografiskt perspektiv, om den skall kunna få ett mera fullständigt svar.

Med utgångspunkt i ett sådant synsätt kan man konstatera, att det på många områden finns en rad företeelser och förhållanden som konstituerar en gemensam kulturidentitet i Västsverige.

Som exempel kan nämnas att en lång rad av statliga myndigheter har hela eller större delen av västra Sverige som sitt ansvars- eller myndighetsområde. Detsamma gäller universiteten och högskolorna, och både forskare, lärare och studenter vid de västsvenska högskolorna och forskningsinstitutionerna rekryteras till största delen från regionen.

Också näringslivets organisationer, som t.ex. Västsvenska handelskammaren, EG-kontoret m.fl, arbetar med hela eller större delen av Västsverige som en region. Detsamma gäller de större bankerna. Verkstadsindustrins storföretag, med bilindustrierna som tyngsta enheter, har underleverantörer spridda över hela Västsverige. Landvetter är som internationell storflygplats en gemensam angelägenhet för såväl allmänheten som hela näringslivet i Västsverige. Göteborgs hamn är en betydande transportekonomisk faktor för all västsvensk export och import.

I många avseenden är Västsverige på detta sätt en gemensam arbetsmarknad. Det leder bl.a. till en kraftig inpendling till orter med större industrier och företag. Att infrastrukturen utvecklas genom förbättring av bl.a. vägarna och järnvägsförbindelserna blir därför en naturlig och viktig gemensam västsvensk angelägenhet.

Man kan vidare peka på den identitet som skapas av att NORP-länen utgör en sjukvårdsregion med gränsöverskridande sjukvård, varigenom patienter i hela området fritt kan välja vilket sjukhus eller vilken vårdgivare de vill vända sig till. Denna möjlighet tillvaratas också i mycket stor utsträckning.

De exempel på kulturgeografiska identiteter som här nämnts kommer av allt att döma att bli både fler och mer betydande i framtiden, inte minst som en följd av väntade ökade kontakter mellan Västsverige och andra regioner i Europa.

### 2.1.3 Ett antal utredningar om länsindelningen åren 1961–1992

Förslag till förändrad organisation och indelning av den offentliga regionala förvaltningen har diskuterats av inte mindre än ett tiotal utredningar under åren 1961–1992. Diskussionerna har gällt både Västsverige som

helhet och Storgöteborgsområdet som en del därav. Här syftas på 1959 års länsindelningsutredning (SOU 1961:40), 1963 års länsindelningsutredning (SOU 1967:23), Länsberedningen (SOU 1974:84), Göteborgsutredningen (Ds Kn 1974:2), Göteborgsdelegationen (Ds I 1981:5), Storstadsutredningen (SOU 1990:36), samt Västsverigeutredningen (SOU 1992:66). De länsdemokratiska kraven har formulerats främst av Länsdemokratiutredningen (SOU 1968:47) och Länsdemokratikommittén (SOU 1982:24). Länsstyrelsernas samverkan med andra regionala organ har berörts av Utredningen om samordnad länsförvaltning (SOU 1989:5). Härtill kan nämnas att indelningsfrågorna diskuterats även i utredningar om regionsjukhusorganisationen och om regionstyrelserna på högskoleområdet.

Som en kort sammanfattning av dessa utredningar kan sägas, att behovet av en mer rationell läns- och landstingsindelning i Västsverige framhållits i allt bestämdare ordalag. Samtidigt har pekats på nödvändigheten av en mer funktionell struktur för den offentliga verksamhetens regionala organisation över huvud taget.

Huvudargumenten för kraven på en förändring har varit att den rådande organisationen inte är anpassad till den nutida näringsgeografiska strukturen, att den inte tillräckligt effektivt och rationellt använder de samlade resurserna, att dubbelarbete förekommer, att de politiska partierna, kommunerna och landstingen inte har tillräckligt inflytande på den regionala beslutsprocessen, samt att kommunernas utveckling hindras av en alltför stark statlig styrning och detaljkontroll. Decentraliseringskraven och kommunernas önskan att överta mer av ansvar och uppgifter har ofta motiverats med hänvisning till att staten fordrat allt större ekonomiska åtaganden av kommunerna utan att staten samtidigt givit kommunerna ökat inflytande.

I slutbetänkandet år 1990 från Storstadsutredningen fördes ytterligare tre skäl fram. De gällde behovet av en utveckling av den allt viktigare infrastrukturen, av högskoleutbildningen och forskningen samt av miljövården. Utvecklingen på dessa områden skulle främjas av en förenklad organisation på den regionala nivån. I betänkandet betonades också behovet av en stark politisk ledning i regionen och av långsiktiga, demokratiskt förankrade beslut som underlag för investeringsstyrningen. Där framhölls vidare, att ett landstingsbaserat huvudmannaskap i jämförelse med ett kommunalförbund skulle medföra en tydligare och mer direkt demokratisk förankring av den strategiska planeringen.

De konkreta förslagen till ny läns- och landstingsindelning har i regel gällt en minskning av antalet län och landsting, en bättre arrondering av dem samt en sammanslagning av de län eller länsdelar, av vilka Storgöteborgsregionens utveckling är nära beroende. Kungsbackaområdet har regelmässigt ansetts böra höra till samma regionala enhet som Göteborg.

De senaste tre decenniernas allt starkare krav på reformering av den offentliga regionala förvaltningens organisation och indelning har emellertid inte lett till att statsmakterna vare sig initierat eller genomfört några större förändringar. Länsstyrelsens lekmannaledamöter utses numera av landstingen. Det är i stort sett det enda steg som tagits mot ut-



vidgad länsdemokrati. Förslag om förändringar har i regel avslagits under hänvisning till pågående utredningar eller beredningar.

## 2.2 Västsverigeutredningen

I december 1990 ingav Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet till regeringen en framställning om en samlad översyn av den offentliga verksamhetens uppbyggnad på regional nivå. Beträffande Västsverige hade också andra propåer om utredning förekommit. Våren 1991 tillsattes Regionutredningen för att i riksperspektiv belysa konsekvenserna av olika utvecklingsalternativ. Därutöver gavs ett särskilt utredningsuppdrag med uppgift att analysera för- och nackdelar med nuvarande länsindelning i västra Sverige och att föreslå åtgärder för att komma till rätta med nackdelarna. Detta skedde under namnet Västsverigeutredningen.

Utredningen presenterade i december 1991 en delrapport vari bl.a. föreslogs att ett nytt västsvenskt län skulle bildas. Med Västsverige avsågs därvid de s.k. NORP-länen. Rapporten gick ut på remiss bl.a. till de politiska organisationerna i Västsverige. Remissyttrandena visade, att inte minst de politiska partierna ansåg att frågan om länsindelningen måste behandlas samtidigt som frågan om en ny kompetensfördelning mellan staten och kommunerna i syfte att ge de senare större ansvar och befogenheter.

Sommaren 1992 presenterade utredningen därför i betänkandet *Västsverige – region i utveckling* (SOU 1992:66) synpunkter och förslag både i fråga om länsindelningen och kompetensfördelningen på den regionala nivån. Motiven och argumenten anknöt till de problem som utredningen identifierat i den regionala strukturen i Västsverige och som sammanfattades sålunda:

- 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 den andra sidan. Västsverige saknar en auktoritativ företrädare i det samarbete på regional nivå som växer fram i det nya Europa.

Utredningens förslag till ny regional struktur innehöll i sammandrag följande:

1. Kommunerna och landstingen i NORP-länen bildar ett regionförbund med ansvar för främst övergripande västsvenska ut-

vecklingsfrågor. Förbundet tar över länsstyrelsernas uppgifter inom regional utveckling, kommunikationer och utbildning.

2. 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.
3. 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.
4. Samtidigt stärks kommunernas ställning. Decentralisering av uppgifter från länsstyrelserna intensifieras. Även vissa landstingsuppgifter kan föras till kommunerna.
5. Sådana landstingsuppgifter som kan hanteras i ett västsvenskt perspektiv flyttas till regionförbundet. Etablerandet av ett västsvenskt politiskt organ i kombination med en förstärkning av kommunerna innebär att landstingen i en förlängning avvecklas.
6. Regionförbundets fullmäktige föreslås ha 101 ledamöter, vilka väljs i valkretsar motsvarande landstingsområdena i NORP-länen samt Göteborgs kommun. Partidistriktet nominerar ledamöter och landstingen och Göteborgs kommun utgör valkorporationer. En lag stiftas om särskilt kommunalförbund i Västsverige.

Länsstyrelserna borde enligt förslaget förändras till renodlade statliga förvaltningsmyndigheter. Av det skälet borde inte längre landstingen utse ledamöterna i länsstyrelsernas styrelser.

Genom att som första steg bilda ett indirekt valt regionförbund skulle man, enligt utredningen, bevara handlingsfriheten att längre fram vrida utvecklingen mot t.ex. ett direktvalt västsvenskt folkstyre med beskattningsrätt eller ett indirekt valt primärkommunalt samverkansorgan.

Bildandet av ett regionförbund som övertog vissa statliga uppgifter skulle, enligt utredningen, vidare innebära att den fortsatta inriktningen lades fast och att ansvaret för regionens utveckling samlades inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Det fick enligt utredningen bedömas som mindre troligt, att man efter en tid skulle vilja föra uppgifter tillbaka till staten.

## 2.3 Remissyttrandena över Västsverigeutredningen

Västsverigeutredningens betänkande gick ut på remiss till 180 myndigheter, landsting och kommuner samt övriga remissinstanser. Av dessa hade 144 lämnat yttrande vid remisstidens utgång den 15 november 1992. Då hade också till Civildepartementet kommit in ett 30-tal spontanremisser från bl.a. de politiska partierna och deras läns- eller dis-

triktisorganisationer i Västsverige, från kommunförbunden där och från ett 15-tal kommuner och landsting.

Utöver betänkandet *Västsverige – region i utveckling* erhöll remissinstanserna också Regionutredningens betänkande *Regionala roller – en perspektivstudie* jämte bilagor. Detta har föranlett många svarande att kommentera inte bara Västsverigefrågan utan också frågan om länsindelningen och den generella kompetensfördelningen mellan stat och kommun i landet i stort.

En sammanställning av remissyttrandena återges i bilaga 3. Här skall emellertid de viktigaste dragen i svaren redovisas sammanfattningsvis. Därvid beaktas i första hand sådana yttranden som uttryckligen gäller Västsverigefrågan och som lämnats främst av remissorgan som är verk samma i regionen. Sammanfattningen uppdelas på två avsnitt, av vilka det första behandlar beskrivningen av identifierade problem med den nuvarande organisationen och det andra redogör för synpunkter på och ställningstaganden till utredningens förslag.

### Problembeskrivningen

Det stora flertalet remissyttranden innehåller från förut nämnda utredningar kända synpunkter på problemen med den nuvarande indelningen av den offentliga regionala organisationen. Nytt är den stora vikt remissorganen lägger vid organisationens förmåga eller oförmåga att kraftfullt företräda regionen utåt och att främja regionens utveckling.

De allra flesta remissorganen instämmer också i stort i Västsverigeutredningens karakteristik av indelningens och organisationens otidsenlighet, bristande effektivitet och splittrade ansvar för utvecklingsfrågorna. Inte minst från näringslivets sida påtalas nackdelarna med det splittrade administrativa ansvaret som ett stort hinder för Västsveriges utveckling till en konkurrenskraftig region i förhållande till andra regioner i Europa.

Av de västsvenska remissorganen instämmer i problembeskrivningen, förutom näringslivets organisationer, bl.a. de politiska partiernas distrikts- eller länsorganisationer i ORP-länen och flera av dem i Hallands län (N), en lång rad kommuner, landstingen och några kommunalförbund samt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.

*Bohuslandstinget* framhåller särskilt att situationen i Göteborgsregionen, med tre län och fyra landstingsområden i ett och samma bostads- och arbetsmarknadsområde, påtagligt aktualiserat behovet av förändringar. *Landstinget i Älvsborg* åskådliggör problemen genom att citera sitt remissvar över "västågsutredningen" i juni 1992: Dagens västsvenska struktur med ett myller av onaturliga administrativa gränser och med ett otal aktörer inblandade – landsting, länsstyrelser, kommuner, trafikföretag m.fl. – saknar förmåga att driva en beslutsprocess, som stärker regionen som helhet och inte bara den egna bygden eller det egna området. Utan en sådan finns stor fara för handlingsförlamning med på sin höjd punktvisa insatser utan helhetssyn med bristande totaleffektivitet som följd.

Bland dem som inte instämmer i Västsverigeutredningens uppfattning om den nuvarande situationen märks länsstyrelserna i Skaraborgs, Älvsborgs och Hallands län samt centerpartiets, folkpartiet liberalernas, moderata samlingspartiets och vänsterpartiets länsorganisationer i Halland. De pekar på de enligt deras mening hittills goda erfarenheterna av samverkan på det regionala planet som en vägledning för framtiden.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att utredaren kraftigt överbetonat problemen med nuvarande länsindelning och finner det svårt att överhuvudtaget ange konkreta exempel på att länsgränserna i sig utgjort hinder för utveckling. Däremot kan det enligt länsstyrelsen med fog hävdas att samspelet inom regionen och förmågan att utåt uppträda gemensamt varit otillräcklig.

### Regionförbundslösningen

Av de åtta politiska partiernas läns- eller distriktsorganisationer har alla utom ny demokrati lämnat synpunkter på förslaget till regionförbund.

Socialdemokratiska arbetarepartiet, miljöpartiet de gröna och kristdemokratiska samhällspartiet i NORP-länen, folkpartiet liberalerna och centerpartiet i ORP-länen, samt moderata samlingspartiet och vänsterpartiet i Bohuslän tillstyrker det föreslagna regionförbundet men endast som en uttalad övergångslösning. Moderata samlingspartiet i ORP-länen ansluter sig i ett gemensamt yttrande till tanken på ett "storlän" väsentligen efter Västsverigeutredningens förslag.

Folkpartiet liberalerna, centerpartiet, kristdemokratiska samhällspartiet, miljöpartiet de gröna samt vänsterpartiet i Bohuslän betonar att slutmålet måste vara ett direktvalt självstyrelseorgan med beskattningsrätt. Socialdemokratiska arbetarepartiet uttalar sig inte preciserat om den framtida modellen, men framhåller att om landstingen avvecklas, så måste frågan om medborgarinflytandet och beskattningsrätten ytterligare belysas.

I fråga om regionens geografiska omfattning ser folkpartiet liberalerna och centerpartiet i ORP-länen helst att Halland och gärna också Värmland ingår i regionbildningen. Socialdemokratiska arbetarepartiet menar att södra Halland bör föras till Sydsverigeregionen om regering och riksdag finner det önskvärt att påbörja försöksverksamhet både i Sydsverige och i Västsverige.

Moderata samlingspartiet, folkpartiet liberalerna, centerpartiet och vänsterpartiet i Halland avstyrker regionförbundslösningen och förordar i stället ett halländskt "länsparlament" och/eller bättre samverkan mellan statliga och kommunala organ. Vänsterpartiet i Skaraborg avstyrker också och vill hellre ha ett skaraborgskt "länsparlament".

Av de kommuner som svarat tillstyrker nästan alla i O län och flertalet i R och P län samt Kungsbacka i N län. Övriga fem Hallandskommuner förklarar däremot att de i nuläget inte vill delta i något regionförbund. I några av kommunerna har dock socialdemokratiska reservationer lämnats till förmån för regionförbundstanken.

*Landstingsförbundet, Göteborgs kommun och landstingen* utom Hallandslandstinget stöder regionförbundstanken. Svenska Kommunförbundet och några av kommunförbunden i länen ställer sig däremot avvisande – regionförbundet anses ge landstingen för stort och kommunerna för litet inflytande.

Av de 24 *statliga verk och myndigheter* som uttalat sig om regionförbundslösningen är det 15 som tillstyrker, förklarar sig vara positivt inställda eller inte ha några invändningar. I några fall sker det under villkor att konsekvenserna för verkets ansvarsområde ytterligare utreds.

Åtta statliga ämbetsverk samt de tolv *länsstyrelser* som yttrar sig framhåller alla att någon särlösning för Västsverige inte bör genomföras förrän Regionberedningen närmare analyserat kompetensfördelningen och den regionala organisationen i landet som helhet. De avstyrker också förslaget om ett regionförbund. Det nu sagda gäller även länsstyrelserna i de västsvenska länen.

Remissvaren över Västsverigeutredningens betänkande visar således att det råder en bred enighet om att den offentliga regionala organisationen i Västsverige behöver förenklas och effektiviseras och bättre anpassas till tidens fordringar och särskilt till framtidens krav på en näringsgeografiskt starkare region. I stort ansluter sig motiveringarna och argumenten härför till dem, som framförts i betänkandet.

Beträffande förslaget om ett regionförbund som ett första steg mot ett slutmål som kan vara antingen ett direktvalt regionorgan eller ett indirekt valt kommunalförbund, är meningarna något delade. Men flertalet remissorgan tillstyrker förslaget även om många accepterar det endast som en övergångslösning. Många pekar också på behovet av ytterligare belysning och beredning av frågorna om förbundets sammansättning, valet till förbundsfullmäktige, finansieringen samt om medborgar- och demokratispekterna på förbundslösningen.

I fråga om den föreslagna överföringen av funktioner och uppgifter från statliga organ – främst länsstyrelserna – till kommunerna eller till ett regionförbund, är uppfattningarna däremot mycket samstämmiga: Med undantag av några statliga myndigheter, bl.a. länsstyrelserna, tillstyrks en sådan överföring av de allra flesta. Detsamma gäller förslaget att länsstyrelserna bör renodlas till huvudsakligen förvaltnings- och kontrollmyndigheter.

Men många anser också att en överföring av uppgifter från länsstyrelserna bör närmare diskuteras, konkretiseras och genomföras först sedan Regionberedningen analyserat frågan om kompetensfördelningen i stort mellan staten och den kommunala självstyrelsen i ett generellt riksperspektiv.

I skrivelse efter remisstidens utgång har *Västsvenska handelskammaren*, som representerar ca 2 400 västsvenska företag, lämnat synpunkter på regionbildningens organisation. Kammaren säger sig däri acceptera ett indirekt valt regionförbund under en övergångsperiod. Men den förordar på sikt att dagens landsting slås samman till en enda direktvald organisation med egen beskattningsrätt. Den förordar också att SNORP-länen slås samman till ett enda län.

## 2.4 Samråd med de politiska partierna

I regeringsbeslutet den 25 februari 1993 föreskrevs att Regionberedningens arbete med Västsverigefrågan skulle bedrivas i nära samråd med bl.a. företrädare för de politiska partierna. En referensgrupp bildades därför med tre ledamöter och en ersättare för varje parti i NORP-länen. Gruppen utökades sedermera med företrädare för Värmlands län.

I detta avsnitt redovisas översiktligt resultatet av referensgruppens överläggningar och ställningstaganden. En mera utförlig beskrivning av detta arbete finns i bilaga 4. Protokoll från gruppens sammanträde den 25 oktober 1993 finns som bilaga 5.

Referensgruppen konstaterade inledningsvis att remissyttrandena över Västsverigeutredningen visade att det fanns en bred enighet bland remissorganen om att den nuvarande offentliga regionala organisationen i Västsverige behövde förenklas och rationaliseras. Av de två huvudmotiv som kunde urskiljas, var det ena av demokratinatur och utgick från uppfattningen att mer av ansvar och befogenheter än hittills borde föras över från den statliga centrala och regionala nivån till den kommunala självstyrelsenivån. Det andra huvudmotivet anslöt sig till behovet av en kraftsamling som kunde underlätta områdets utveckling till en dynamisk och konkurrenskraftig region nationellt och internationellt. En sådan kraftsamling förutsatte en förenkling, rationalisering och effektivisering av den offentliga administrationen.

Mot denna bakgrund diskuterade referensgruppen olika modeller för en förändring av den västsvenska offentliga administrationen. Modellurvalet hämtades dels från Västsverigeutredningen, dels från betänkandet Regionala roller. Vidare diskuterades de förslag som kommit fram genom remissyttrandena över Västsverigeutredningen.

Referensgruppen konstaterade att en framtida organisation av den offentliga förvaltningen på regional nivå i Västsverige måste bygga på de allmänna utgångspunkter som Regionberedningen hade för sitt arbete och som fanns uttryckta i beredningens direktiv.

Den modell referensgruppen i första hand ville förorda var en något förändrad regionförbundsmodell av det slag som föreslagits av Västsverigeutredningen. De andra modellerna som enligt gruppen kunde övervägas var kommuner i samverkan och direktvalt regionorgan. *Kommuner i samverkan* skilde sig från regionförbundet huvudsakligen på två sätt. Det ena bestod i att det endast var primärkommunerna som skulle vara stiftare och medlemmar. Landstingen skulle då ha upphört. Det andra huvudskillnaden var sättet för utseende av förbundets fullmäktige. *Direktvalt regionorgan* skilde sig från regionförbundsmodellen främst genom valet till regionorganet och finansieringen av detta.

## 2.4.1 Huvuddragen i den regionförbundsmodell referensgruppen förordat

### **Regionen**

Referensgruppen ansåg att ett regionalt självstyrelseorgan för Västsverige borde avse NORP-länen. Den omständigheten att företrädare för Hallands län var negativa till regionförbundstanken borde enligt gruppen inte få hindra inrättandet av ett västsvenskt regionförbund. När det gällde Värmlands län, ansåg man att förbundet borde konstrueras så, att det blev möjligt för Värmland att senare ansluta sig. Regionförbundet borde enligt referensgruppen utformas så flexibelt, att de som från början inte anslöt sig, skulle kunna komma med vid en senare tidpunkt.

### **Regionalt självstyrelseorgan**

Enligt referensgruppen borde ett regionförbund i form av kommunalförbund bildas av landstingen och kommunerna i Västsverige för mandatperioden 1995–1997. Förbundet borde ges rollen av företrädare för regionen inåt och utåt, nationellt och internationellt. Det skulle inte vara något överhöghetsorgan i förhållande till landsting och kommuner och inte heller inrymma något federativt inslag.

Regionförbundets uppgifter föreslogs vara av huvudsakligen inomregional samordnings-, planerings- och utvecklingskaraktär. Uppgifterna borde hämtas främst från landstingen och från Göteborgs kommun som landstingsfri kommun. Förbundet borde emellertid under perioden 1995–1997 också få uppgifter från statliga regionala organ.

Referensgruppen ansåg att landstingen kunde vara kvar med reducerade uppgifter under mandatperioden.

Eftersom regionförbundet förutsattes få överta ansvar och befogenheter bl.a. för regionplaneringen från länsstyrelserna, ansåg referensgruppen att – även om grundtanken var att regionförbundet skulle bildas på ansökan av de berörda – det inte var möjligt att tillåta att någon ställde sig utanför regionförbundet.

Enligt referensgruppen fanns flera fördelar med den av gruppen förordade regionförbundsmodellen. Fördelarna var främst att verksamheten kunde komma igång snabbt och att det definitiva valet av framtidslösning kunde göras efter det att erfarenheter vunnits.

### **Uppgifter**

Enligt referensgruppen borde, som nyss nämnts, regionförbundets huvudfunktioner vara inomregional samordning, planering och utveckling på för regionen viktiga samhällsområden såsom näringsliv, infrastruktur, kollektivtrafik, miljö samt hälso- och sjukvård. Uppgifterna borde enligt gruppen närmare bestämt vara följande.

**Regionens talesman:** Regionförbundet skulle enligt referensgruppen vara regionens talesman och kontaktorgan såväl nationellt som internationellt.

**Internationell samverkan:** Regionförbundet skulle också samordna och utveckla de internationella kontakterna mellan regionen som helhet och andra regioner i Europa och i världen i övrigt. Det borde samordna och utveckla marknadsföringen av regionen som etableringsområde för enskilda företag och näringslivssektorer samt vara huvudman för det västsvenska EG-kontoret, för vilket alla kommuner i NORP-länen utom fyra samt tioalet kommuner i Värmlands län tagit ett gemensamt ekonomiskt ansvar.

**Näringslivs- och regionalpolitik:** Regionförbundet borde enligt referensgruppen på olika sätt söka stärka utvecklingen av regionens näringsliv samt samordna, planera och utveckla regionens insatser för turism. Vidare borde förbundet överta landstingens och länsstyrelsernas regionalpolitiska uppgifter såvitt de gäller rent inomregionala förhållanden.

**Infrastruktur och kommunikationer:** Regionförbundet borde initiera och driva utvecklingsprojekt samt medverka till att bygga upp effektiva nätverk på infrastrukturens område. Det borde vidare avgöra frågor om investeringar i regionens trafikanläggningar samt vara regionens företrädare i Vägverkets och Banverkets och andra statliga organs planeringsarbete.

**Kollektivtrafik:** Referensgruppen ansåg att regionförbundet skulle samordna, planera och utveckla regionens kollektivtrafik i samverkan med olika slag av kollektivtrafikanordnare samt överta huvudmannaskapet för regiongemensam kollektivtrafik. Till förbundet borde överföras fördelningen av länstrafikanslagen (LTA).

**Utbildning:** Förbundet borde aktivt verka för att sådan gymnasieutbildning, högskoleutbildning och forskning kom till stånd, som främjade regionens utveckling. Förbundet borde överta länsstyrelsernas funktioner på utbildningsområdet. På sikt kunde förbundet överta ansvaret för naturbruksgymnasierna och folkhögskolorna såvida inte dessa kunde föras över till kommunerna eller till särskilda stiftelser.

**Kultur:** Referensgruppen ansåg att förbundet skulle svara för samordning, planering och utveckling av kulturverksamheten i vid mening i regionen. Vidare borde förbundet överta finansierings- och betalningsansvaret för kulturinstitutioner som drivs i stiftelseform eller som kommunala bolag eller fria institutioner, t.ex. Musik i Väst och andra liknande organisationer. Kulturinstitutionerna och kulturorganisationerna borde emellertid finnas kvar som verksamhets- och budgetansvariga enheter.



Förbundet borde utforma och fastställa ett kulturpolitiskt regionprogram och aktivt medverka till en ökad geografisk spridning av kulturutbudet såväl till som inom regionen. Förbundet borde också etablera samverkan med högskoleutbildningen och forskningen i kulturvård och kulturmiljövård.

**Miljö:** När det gällde miljöfrågor ansåg referensgruppen att förbundet skulle samordna, planera, initiera och utveckla olika insatser för att stärka miljömedvetandet. Det skulle också utforma en miljöpolitisk strategi för regionen samt driva särskilda miljövårdsprojekt. På sikt kunde förbundet överta länsstyrelsernas miljövårdsuppgifter utom beträffande tillsyn och kontroll.

**Hälso- och sjukvård:** Regionförbundet borde, enligt referensgruppen, svara för den översiktliga samordningen, planeringen och utvecklingen av regionens hälso- och sjukvård. Till förbundet borde överföras de uppgifter som nu åvilar den västsvenska planeringsnämnden för landstingskommunala angelägenheter, vars verksamhet borde inordnas i förbundet. På sjukvårdsplaneringsområdet skulle förbundet ges beslutanderätt i den omfattning förbundets stiftare kom överens om. Förbundet skulle också initiera och stimulera utvecklingen av befolknings- och samhällsinriktat folkhälsoarbete.

### Regionförbundets finansiering

Referensgruppen såg endast två huvudkällor för regionförbundets finansiering, nämligen statsbidrag och medlemsbidrag. Statsbidrag borde enligt referensgruppen kunna påräknas för de verksamheter som nu är statsbidragsberättigade och som föreslogs överförda från landstingen och från länsstyrelserna samt för vissa utvecklingsprojekt. Kostnaderna för samordnings-, planerings- och utvecklingsuppgifterna och eventuellt andra arbetsuppgifter fick förbundsmedlemmarna själva svara för.

I det föreslagna regionförbundet skulle ingå såväl policyformulering som fastställande av mål och inriktning för de olika verksamhetsområdena, budgetarbete, budgetuppföljning och redovisning, resursfördelning samt verksamhetsuppföljning och verksamhetsutvärdering. Dessa uppgifter överfördes, enligt referensgruppens förslag, till största delen från landstingen och Göteborgs kommun. Gruppen förutsatte att nödvändig personal och nödvändiga resurser kunde erhållas genom samtidig överföring av medel och personal från motsvarande verksamheter hos nuvarande huvudmän. De arbetsuppgifter som kunde komma att hämtas från länsstyrelserna och andra statliga organ utgick gruppen från skulle bli överförda till regionförbundet med resurser och personal. I samtliga fall borde det vara möjligt att göra rationaliseringsvinster, bl.a. genom att samverkansorganen blev färre.

Övriga kostnader fick fördelas mellan medlemmarna. Hur kostnadsfördelningen skulle ske fick lösas genom förhandlingar inför en överenskommelse mellan stiftarna om förbundsordningen.

Referensgruppen konstaterade att kostnadsfördelningens principer för närvarande skilde sig åt i olika västsvenska interkommunala samverkansorgan. Göteborgsregionens kommunalförbund utdebiterade ett visst belopp *per skattekrona* men förbundet avsåg att fr.o.m. 1995 gå över till debitering *per invånare*, preliminärt uppskattad till 20–25 kr per invånare. Bidragen till det västsvenska EG-kontoret utgick med f.n. 2,33 kr *per invånare* i medlemskommunen. Kostnaderna för den västsvenska planeringsnämnden fördelades mellan parterna *i förhållande till antalet i nämnden invalda ledamöter*.

Vid referensgruppens diskussioner framhölls att en utdebitering per skattekrona tog större hänsyn till förbundsmedlemmarnas olika skattekraft än en utdebitering per invånare. Om ett nytt statsbidragssystem antogs som i sig innebar en skatteutjämning, reducerades, enligt gruppen, behovet av en utjämning via utdebiteringen. I så fall kunde, ansåg man, debiteringsgrunden med fördel vara relaterad till antalet invånare.

Eftersom regionförbundet föreslogs bestå av både kommuner och landsting uppstod en särskild fråga om kostnadsfördelningen mellan dessa båda slag av kommuner. De uppgifter och funktioner, som förbundet avsågs att fullgöra, skulle i allt väsentligt överföras från landstingen och successivt från länsstyrelserna. Referensgruppen ansåg därför att det var naturligt att landstingen bidrog med så stor del som motsvarade de uppgifter som härrörde från landstingens verksamhet.

## Organisation

Enligt referensgruppen borde regionförbundet organiseras på ungefär samma sätt som ett landsting eller en kommun, dvs. med en regionstyrelse som exekutivt ledningsorgan under regionfullmäktige. Under regionstyrelsen torde behövas utskott, delegationer, nämnder eller avdelningar med underenheter för skilda verksamhetsområden. Det kunde också vara möjligt med en geografiskt bestämd nämnd- eller delegationsordning och uppdelning av verksamhetsfunktionerna, t.ex. i den formen att lokala enheter ansvarar för vissa uppgifter.

## Valsystem

Referensgruppens utgångspunkter var att regionförbundets fullmäktige borde ha så många ledamöter och ersättare att bästa geografiska rättvisa kunde uppnås och att de politiska partierna kunde få en rättvisande representation i förhållande till valutslaget.

Med så många stiftare som fyra landsting och 56 kommuner var det emellertid, enligt referensgruppen, svårt att konstruera en modell som gav full rättvisa i båda de nämnda avseendena. Referensgruppen fann att ett antal om 131 ledamöter och lika många ersättare gjorde det möjligt att få både god geografisk spridning och politisk spridning. Det av Västsverigeutredningen föreslagna valsättet med landstingen och Göteborgs kommun som valkorporationer ansåg referensgruppen vara den

enklaste, smidigaste och mest praktiska. Länsstyrelserna borde efter valet och med utgångspunkt i valutslaget bestämma antalet mandat för varje parti inom respektive valkrets. Därefter skulle partierna nominera sina kandidater, varvid de förutsattes ta hänsyn till geografisk spridning och befolkningsmängd. Därpå skulle berörda fullmäktige utse ledamöter och ersättare i regionförbundets fullmäktige.

### **Överföring av uppgifter från statliga regionala organ till kommunerna**

Referensgruppen konstaterade att en fortsatt decentralisering i form av överföring av ansvar och befogenheter från länsstyrelserna och andra statliga regionala organ till primärkommunerna var ett mycket starkt framträdande krav i remissyttrandena över Västsverigeutredningen.

Eftersom överföringar från de statliga myndigheterna i hög grad hängde samman med den framtida kompetensfördelningen mellan stat och kommun, ansåg referensgruppen inte att det var meningsfullt att nu mera utförligt beskriva sådana förslag med deras skilda förutsättningar, konsekvenser och behov av lagändringar. De uppgifter som diskuterades i detta sammanhang var följande.

**Regional ekonomi och näringslivsutveckling:** Fördelning och beslut inom kommunerna av glesbygdsstöd, lokaliseringsstöd, sysselsättningsstöd och utvecklingsbidrag.

**Konkurrensfrämjande verksamhet:** Tillstånd till lotterier, bingo och spel.

**Miljövård:** Inomkommunala planerings-, tillsyns- och tillståndsfrågor, t.ex. täkttillstånd, tillstånd för avfallsanläggningar och reningsanläggningar, tillsyn över miljöfarlig verksamhet etc. Fastställande av taxor och avgifter för uppgifter inom sakområden som sköts av kommunerna.

**Planväsende m.m.:** Strandskyddsärenden, frågor om fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

**Social omvårdnad:** Tillståndsgivning för och tillsyn av enskilda vårdhem och hem för vård och boende. Tillstånd till utskänkning av alkoholhaltiga drycker. Tillsynsfrågor inom räddningstjänsten.

**Allmän förvaltning:** Tillsyn av stiftelser och donationsfonder och liknande tillsynsärenden.

Referensgruppen uppmärksammade också att det från flera håll föreslagits utredningar om möjligheterna att överföra arbetsförmedlingen till kommunerna, eller åtminstone att förbättra möjligheterna till samverkan mellan statliga arbetsförmedlings- och arbetslöshetsåtgärder och

sysselsättningskapande åtgärder. Likaså diskuterade referensgruppen möjligheten att föra över försäkringskassorna till kommunerna eller i vart fall att närmare samordna försäkringskassa, social omvårdnad och primärvård så att effektivitetsförbättringar kunde uppnås.

### **Överföring av uppgifter till icke offentliga organ**

I referensgruppens diskussioner har det förts på tal att det kunde vara möjligt att föra över sådana uppgifter, som länsstyrelsernas lantbruksenheter nu fullgör till lantbrukarnas egna intresseorganisationer, t.ex. till Lantbrukarnas riksförbund eller hushållningssällskapen. Jakt- och fiskefrågor skulle också kunna föras över till berörda intresseorganisationer.



## 3 Skåne

### 3.1 Frågeställningar, metod och material

Mot bakgrund av Regionberedningens huvuduppgift – att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå – är det naturligt att försöka sätta in förhållandena i Skåne i ett mer principiellt eller övergripande perspektiv. Skåne kan därvid sägas utgöra en illustration till de frågeställningar beredningen generellt har att behandla.

Framställningen bygger på material av olika slag. En rad olika källor har utnyttjats såsom offentlig statistik, geografiska uppgifter, historisk forskning samt allmänna redovisningar från myndigheter och andra organisationer.

En näringsgeografisk redogörelse för Skåne har utarbetats och redovisas som bilaga 9 till detta betänkande. Den övergripande frågeställningen för detta uppdrag är i vad mån Skåne ur näringsgeografisk synvinkel är att betrakta som en enhet.

Intervjuer med olika aktörer i Skåne utgör ytterligare en materialgrupp för föreliggande avsnitt. Urvalet av intervjupersoner har styrts av en önskan att låta företrädare för dels Kristianstads läns landsting, Malmöhus läns landsting, Malmö stad, Kommunförbundet Kristianstads län och Kommunförbundet Malmöhus, den s.k. fempartsgruppen, dels länsstyrelserna och dels de politiska partierna på regional nivå komma till tals.

Från denna utgångspunkt har presidierna för landstingsstyrelserna i Kristianstads läns landsting och Malmöhus läns landsting samt kommunstyrelsens presidium i Malmö stad intervjuats. I styrelserna för Kommunförbundet Kristianstads län respektive Kommunförbundet Malmöhus har intervjuer hållits med ordförande och vice ordförande. Vidare har direktörerna i de båda nyssnämnda kommunförbunden intervjuats. Vid länsstyrelsen i Kristianstads län och Malmöhus län har intervjuer hållits med landshövdingen och länsrådet.

De politiska partierna i Skåne har utformat sin distriktsorganisation på olika sätt. Socialdemokratiska arbetarepartiet, folkpartiet liberalerna, miljöpartiet de gröna, vänsterpartiet och kristdemokratiska samhällspartiet har vart och ett en distriktsindelning som omfattar hela Skåne. Centerpartiet har en distriktsindelning som följer länsgränserna och följaktligen finns en distriktsorganisation för Kristianstads län och en för Malmöhus län. Moderata samlingspartiet har tre partidistrikt i Skåne: ett för Kristianstads län, ett för Malmöhus län och ett för Malmö stad. Ny demokrati har, som anges i tidigare kapitel, inte redovisat någon distriktsorganisation i Skåne och har därför inte intervjuats.

Sammantaget finns det tio distriktsorganisationer bland de sju partier som intervjuats.

Fempartsgruppen och företrädare för de politiska partierna har haft fortlöpande kontakter. Ett mer konkretiserat förslag förelåg i början av juni 1993 och ingår som bilaga 7. De politiska partierna på regional nivå i Skåne har i en skrivelse till Regionberedningen uttalat sitt stöd för fempartsgruppens förslag (se bilaga 8).

## 3.2 Skåne blir svenskt

Genom freden i Roskilde den 26 februari 1658 avträdde Danmark-Norge bl.a. Skåne, Halland och Blekinge till Sverige. I mars samma år utnämndes riksamiralen Gustav Otto Stenbock till generalguvernör över de skånska landskapen. Skånes svenska period inleddes.

På den danska tiden fanns det slott i Malmö, Landskrona och Helsingborg, vart och ett med sitt län. Helsingborg svarade då, i varje fall tidvis för hela norra Skåne. Sedan svenskarna 1612 bränt Vä, tvångsflyttades Vä-borna till det nyanlagda Kristianstad, byggt som försvarsanläggning. Kristianstad blev 1617 eget län.

Efter erövringen 1658 organiserades Skåne, Halland och Blekinge som ett generalguvernement, dvs. både den civila och den militära makten förenades i en och samma person, generalguvernören. Under denne fanns befallningsmän, länshövdingar, kommandanter (benämningarna skiftade) på slotten i Malmö, Landskrona, Helsingborg, Kristianstad, Sölvesborg och Kristianopel, vart och ett med sitt "län". Halland, som tidigare införlivats på trettio år, hade en fastare struktur. Åren 1670–1675 fanns det två landshövdingedömen, ett för västra Skåne med Malmö som residensort och ett för östra Skåne inklusive Blekinge med Kristianstad som residensort. Landshövdingedömena svarade för den civila makten. Den militära låg hos en gemensam överkommendant. Från och med 1675 övefördes östra Blekinge (öster om Mörrumsån) till Kronobergs län. Under det skånska kriget var det allmän oreda, men 1680 återinfördes generalguvernementet och omfattade då, förutom Skåne, även Halland, Göteborgs stad, Bohuslän och två härad i Västergötland där generalguvernör Ascheberg hade besittningar. Blekinge blev eget län. Från 1693 var Skåne ett eget guvernement, som bestod så länge det stora nordiska kriget varade. Först 1719 blev den nuvarande länsindelningen i Skåne med de två länen definitiv, och nästa år skedde en gränsreglering.

Därmed var grunden lagd för en administrativ indelning, vilken skulle visa sig mycket robust mot förändringar.

Försvenskningen av Skåne brukar ofta anföras som exempel på ett lyckat försök av detta slag. Det rymmer i sig en hel del dramatik och utgör tillsammans med den administrativa indelningen en målmedveten strävan till att isolera Skåne från Danmark och vända landskapets lojalitet, handel och övriga intressen mot norr och öster. Till skillnad från Halland och Blekinge, vilka hade en lång tradition av omfattande

kontakter med de angränsande svenska landsdelarna, var Skåne under den danska tiden uttalat orienterat mot söder och väster.

Skåne brukar anses som en av de få regioner i Sverige där man kan tala om en tydlig kulturell identitet. I denna grupp ingår också Gotland, Jämtland och, i någon mån, Dalarna. Det hävdas dock ibland, att hela det område som utgjorde de tidigare danska "Skånelanden" är en region. Då skulle även förutom Skåne räknas in södra Halland och västra Blekinge.

### 3.3 Dagens Skåne

På en yta av drygt 10×10 mil finns en befolkning på ca 1,1 miljon människor. Här ryms 2 länsstyrelser, 2 landsting, 3 sjukvårdshuvudmän, 33 kommuner, 6 kommunalförbund och ett stort antal privaträttsliga organ med uppgifter inom den offentliga sektorn.

#### 3.3.1 Länsindelningen och länsstyrelserna

Vad beträffar länsindelning består landskapet Skåne av Kristianstads och Malmöhus län. Det senare har en yta på nästan 5 000 km<sup>2</sup> och en folkmängd på drygt 786 000 invånare. Det gör länet till det näst största i Sverige. Efter Stockholms län är Malmöhus län landets mest tätbefolkade med 159 inv./km<sup>2</sup>. Till ytan är det endast två län i Sverige som är mindre, nämligen Gotlands län och Blekinge län. I länet finns landets tredje största storstadsområde med centrum i Malmö.

Motsvarande förhållanden i Kristianstads län visar på ett mer genomsnittligt län. Folkmängden är drygt 291 000, vilket ger länet en sjundeplats. Arealen är något större än Malmöhus län – drygt 6 000 km<sup>2</sup>. Det placerar Kristianstads län bland landets nio till ytan minsta län. Antalet invånare per km<sup>2</sup> är 48. Med avseende på befolkningen råder det således en obalans i Skåne. Det finns en betydande befolkningskoncentration till landskapets sydvästra delar.

Storleken på den statliga länsförvaltningen speglar de befolkningsmässiga förhållandena. Länsstyrelsen i Malmöhus län har ca 450 anställda. Endast Länsstyrelsen i Stockholms län är större. Länsstyrelsen i Kristianstads län utgör med sina 250 anställda ett riksgenomsnitt.

#### 3.3.2 Landstingen och sjukvårdshuvudmännen

Kristianstads läns landsting sammanfaller med Kristianstads län. Malmöhus läns landsting omfattar inte Malmö stad, som i stället är egen sjukvårdshuvudman. I Skåne finns således tre sjukvårdshuvudmän. Skåne tillhör den södra sjukvårdsregionen tillsammans med södra Hallands, Blekinge, Kronobergs och Kalmar län.



Akutsjukhus finns i Helsingborg, Landskrona, Lund, Malmö, Trelleborg, Ystad, Simrishamn, Kristianstad, Hässleholm och Ängelholm. Med undantag för Landskrona har sjukhusen dygnet runt-jour.

### 3.3.3 Primärkommunerna

Kristianstads län har 13 primärkommuner och Malmöhus län har 20. Variationerna mellan kommunerna är avsevärd såväl i fråga om folkmängd som areal. De båda residensstäderna, Kristianstad och Malmö, har störst folkmängd i respektive län. Malmö med ca 233 000 invånare är landets tredje största kommun medan Höör med drygt 12 000 invånare är den minsta kommunen i Malmöhus län. Sex kommuner i länet har en folkmängd som understiger 16 000 (medianen för landets kommuner). I Kristianstads län är den befolkningsmässiga spännvidden mindre mellan kommunerna. Störst är, som nämnts ovan, Kristianstad med drygt 71 000 invånare och minst Perstorp med drygt 7 500. Åtta av de tretton kommunerna har en folkmängd som understiger 16 000.

På en förhållandevis liten yta finns ett stort antal primärkommuner. Nära hälften av dem har en folkmängd som understiger medianen för landet. Det finns anledning att notera det stora antalet kommuner, den lilla arealen och den ganska stora andelen kommuner med liten folkmängd. I fråga om samordning, administrativa resurser m.m. är dessa förhållanden av betydelse.

### 3.3.4 Kommunalförbunden m.m.

Kommunalförbundslagen (1985:894) öppnar möjligheten för kommuner att gemensamt sköta kommunala angelägenheter. I Skåne finns sex kommunalförbund. Tre av dem är s.k. planeringsförbund. Dessa är Sydvästra Skånes kommunalförbund (SSK), Mellersta Skånes kommunalförbund (MSK) och Nordvästra Skånes kommunalförbund (NSK). Därutöver finns två samarbetskommittéer, Sydöstra Skånes samarbetskommitté (SÖSK) och Nordöstra Skånes samarbetskommitté (NÖSK) med motsvarande uppgifter. De angivna organen har följande kommuner som medlemmar.

SSK: Vellinge, Trelleborg, Malmö, Svedala, Staffanstorp, Lomma, Burlöv, Lund och Kävlinge.

MSK: Eslöv, Höör och Hörby

NSK: Landskrona, Helsingborg, Höganäs, Bjuv, Svalöv, Båstad, Åstorp, Klippan och Ängelholm

SÖSK: Skurup, Sjöbo, Tomelilla, och Simrishamn

NÖSK: Kristianstad, Hässleholm, Östra Göinge, Perstorp, Osby och Bromölla

Kommunalförbundet Malmöhus trafik bildades av Malmöhus läns landsting och Malmö kommun som en följd av de s.k. storstadsförhandlingarna och har till uppgift att svara för kollektivtrafiken i Malmöhus

län. Genom avtal har länets primärkommuner överlämnat sina uppgifter beträffande kollektivtrafiken till kommunalförbundet.

Det femte kommunalförbundet bedriver gymnasieutbildning i Landskrona i samverkan med angränsande kommuner. Ett sjätte kommunalförbund är bildat för samma uppgifter av kommunerna Sjöbo, Ystad och Tomelilla.

Utöver kommunalförbunden och de övriga planeringsförbunden finns ett ganska stort antal samverkansorgan. Några av dem har en bredare kompetens, men det stora flertalet är närmast av enfrågekaraktär. Som exempel kan nämnas Fritidsområden i Skåne, Skånes Djurpark, Musik i Skåne och Skånes Turistråd.

I detta sammanhang bör nämnas också de samarbetsorgan som täcker en större areal än enbart Skåne. De sydsvenska länen samverkar i Sydsam i frågor som har med den regionala utvecklingen att göra.

### 3.3.5 Skåne i regionernas Europa

Offentliga organ, såväl statliga som kommunala, i Skåne har, enligt intervjuuppgifter, ett omfattande internationellt kontaktnät. I första hand är det den närmaste omgivningen i Danmark och Tyskland som intresset riktas mot, men också mot Polen och de baltiska staterna liksom Europas stater i övrigt. Sedan lång tid tillbaka finns ett samarbete inom Öresundsregionen mellan Sverige och Danmark. Stort intresse har naturligen ägnats åt frågan om fasta förbindelser över Öresund. Det tidigare Öresundsrådet har avvecklats och ersatts av en Öresundskommitté i vilken från svensk sida ingår företrädare för landstingen i Skåne och de större kommunerna liksom länsstyrelserna. Sydsam driver tillsammans med den tyska delstaten Schleswig-Holstein ett EG-kontor i Bryssel. Ursprungligen var det Malmöhus läns landsting som från svensk sida deltog i detta samarbete.

## 3.4 Fempartsgruppens förslag

I det följande redovisas kortfattat förslaget från fempartsgruppen i Skåne. Framställningen bygger på den promemoria som fempartsgruppen överlämnade till Regionberedningen den 18 augusti 1993 (se bilaga 7).

### 3.4.1 Regionen

Framställningen till Civildepartementet i maj 1992 innehöll en begäran om "försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering inom ett område som initialt omfattar landskapet Skåne". Skrivningen får tolkas som att förslagsställarna på sikt kan tänka sig en större region för samverkan. Från angränsande områden har framhållits vikten av att en verksamhet med Skåne som territoriell avgränsning inte försvårar eller

förhindra samarbete utanför detta område. Skånes landsting och kommuner är engagerade i Sydsam, som utöver Skåne omfattar södra Halland, Blekinge, Kronobergs och Kalmar län.

### 3.4.2 Regionalt självstyrelseorgan

Det regionala initiativet från Skåne uttrycker en strävan att åstadkomma ett beslutsforum på skånsk nivå. Arbetsnamnet är "Skånskt landskapsförbund" och avser ett indirekt valt organ. Fempartigruppen menar, att man inte redan nu behöver ta ställning till om detta regionala organ i en mer långsiktig lösning skall vara direkt eller indirekt valt. Man framhåller vidare att förslaget inte förespråkar något federativt system: "Nationen Sverige består. Den är inte satt i fråga."

### 3.4.3 Uppgifter

Tre skäl har anförts för samverkan i Skåne. För det första eftersträvas en kraftsamling för att åstadkomma en bättre regional utveckling, där hela Skånes resurser tas tillvara. För det andra vill man åstadkomma en förenkling i "den administrativa röran" av regionala organ. Det tredje syftet är en förbättrad problemlösning. Det finns uppgifter, framhåller förslagsställarna, som bättre kan lösas eller bara kan lösas i samverkan på landskapsnivå. Kärnområdet för verksamheten är den regionala utvecklingen. Man ser framöver en ökad konkurrens med andra regioner på den nationella och den internationella arenan. Fria rörelser av människor, tjänster, varor och kapital skapar nya förutsättningar.

Efter att ha framhållit subsidiaritetsprincipen som grund för uppgiftsfördelningen och samverkan inom Skåne som en "delegering uppåt" redovisar fempartigruppen ett antal prioriterade uppgifter för ett Skånskt landskapsförbund.

Den mest akuta uppgiften för ett regionalt organ framhålls vara den fysiska strukturplaneringen. Viktiga miljöfrågor finns att hantera i anslutning till den fysiska planeringen.

Regional trafik och investeringar i infrastruktur framhålls ha en nära koppling till den fysiska strukturplaneringen och utgör ett andra viktigt verksamhetsfält. Det framhålls i förslaget: "En viktig uppgift för landskapsförbundet är att utifrån den fysiska strukturbilden för Skåne och kommunernas översiktsplaner aktivt arbeta för att planerade infrastruktur-satsningar snabbt blir förverkligade."

Näringspolitik och regionala utvecklingsfrågor lyfts fram som ytterligare ett viktigt uppgiftsområde för ett regionalt organ. Med förslagsställarnas egna ord: "Målet är att skapa förutsättningar för ett starkt näringsliv som ger hög sysselsättning och resurser för utveckling av välfärden. Viktiga insatser som samhället kan göra förutom att åstadkomma bättre infrastruktur, bättre utbildad arbetskraft och bättre generella ekonomiska förutsättningar för företagande är t.ex. insatser för

att stödja utvecklingen av ny teknik, nya produkter och bättre omvärldskunskap för att stärka konkurrensförmågan i mindre och medelstora företag."

Högre utbildning och forskning är ett viktigt stöd för en positiv regional utveckling. Regionen företag behöver tillgång till avancerad kunskap för att kunna hävda sig i en hårdnande internationell konkurrens. Beträffande detta område framhåller man dock, att huvudansvaret även framdeles skall åvila staten. Däremot bör landskapsförbundet enligt förslaget tillvarata och utveckla regionens resurser på området. Länsstyrelsens samordnande uppgift i fråga om gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar samt arbetsmarknadsutbildning föreslås bli överförd till landskapsförbundet.

Hälso- och sjukvårdens framtida organisation i Skåne bedöms bli en uppgift för ett regionalt organ, när väl det pågående utredningsarbetet inom detta område är slutfört.

Intressebevakning, omvärldsbevakning och gränsregional samverkan, företräderskap och marknadsföring lyfts fram som ytterligare verksamhetsfält för landskapsförbundet och har anknytning till samtliga ovan redovisade ansvarsområden.

Fempartsgruppen prioriterar följande uppgiftsområden för en försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering:

- fysisk strukturplanering,
- regional trafik, infrastruktur och investeringar,
- näringspolitik och regional utveckling,
- högre utbildning och forskning,
- hälso- och sjukvård (så snart de yttre förutsättningarna är klara),
- intressebevakning, omvärldsbevakning och gränsregional samverkan, företräderskap, marknadsföring

Inom flera av de områden om redovisats ovan finns uppgifter som för närvarande är statliga. Enligt fempartsgruppens uppfattning bör alla statliga uppgifter av utvecklingskaraktär föras in under kommunal demokratisk kontroll. I det korta perspektivet är det de regionala uppgifterna inom länsstyrelsens ram som avses. Främst de uppgifter som i dag handhas av länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter och fördelningen av det statliga anslaget till länstrafikanläggningar (LTA). På längre sikt bör, enligt förslagsställarna, även statliga uppgifter "inom storregionalt organiserade verk och centrala statliga verk bli föremål för övervägande". I förslaget exemplifieras med planeringsuppgifter och utvecklingsinsatser inom Vägverket, Banverket, Boverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Naturvårdsverket.

#### 3.4.4 Resursförsörjning

Av landskapsförbundets ställning som indirekt valt organ följer att dess resurser kommer från medlemmarna i de delar huvudmannskapet i dag

åvilar kommuner och landsting. I fempartsgruppens förslag till uppgifter för landskapsförbundet finns också verksamheter som för närvarande åvilar statliga organ på den regionala nivån. I den mån dessa verksamheter inrymmer ekonomiska resurser förutsätts i förslaget dessa bli överförda till landskapsförbundet.

### 3.4.5 Organisation

Den organisatoriska utformningen berörs endast kortfattat i förslaget från fempartsgruppen. Man tänker sig en förbunds församling med 151 medlemmar. Man framhåller svårigheterna med att förena krav på representation för varje medlem med krav på en partimässig fördelning som speglar valresultatet i Skåne. Partierna förväntas spela en betydelsefull roll i nomineringsarbetet. Vikten av att åstadkomma en organisatorisk stabilitet för landskapsförbundet framhålls.

### 3.4.6 Medlemmar

Enligt förslaget skall såväl de två landstingen som de 33 kommunerna vara medlemmar i landskapsförbundet. Det framhålls att beslutskraften måste underbyggas av medlemmarnas uppriktiga intresse för och aktiva medverkan i förbundet. Verksamheten och beslutsprocessen i landskapsförbundet skall vara så utformade, att medlemskap framstår som attraktivt och eftersträvänt.

### 3.4.7 Valsystem

Valsystemet är, liksom organisationen, ganska litet behandlat i förslagsställarnas material. Vissa diskussioner har redovisats, men det finns inte något samlat förslag till hur valsystemet skall vara utformat. Ett omfattande underlagsmaterial har dock tagits fram av Kommunförbundet Malmöhus där från principiella utgångspunkter olika lösningar skisseras. Vidare finns i det materialet en ingående analys av hur olika valalternativ utfaller på basis av det senaste kommunalvalet i Skåne. Denna studie av alternativa valsystem ingår inte i fempartsgruppens material, men utgör en värdefull bakgrund till en fortsatt diskussion kring hur ett regionalt självstyrelseorgan bör utses.

## 3.5 Problemuppfattningen hos företrädare för partierna och fempartsgruppen

Vilken problemuppfattning ligger bakom de önskemål om ändrad uppgiftsfördelning i Skåne, som kommer till uttryck i fempartsgruppens

framställan till regeringen? Vilka frågor uppfattas från skånsk horisont som regionala?

Detta avsnitt bygger företrädesvis på intervjuer med företrädare för fempartsgruppen, de politiska partierna i Skåne samt berörda länsledningar. Till delar har också dokument som tillhandahållits av näringslivets företrädare, fempartsgruppen och länsstyrelserna kunnat utnyttjas. Information lämnades också vid Regionberedningens hearing i Lund den 13 september 1993.

### 3.5.1 Samverkan för utveckling

Den övergripande frågan är den långsiktigt gynnsamma utvecklingen av regionen i ekonomiskt och socialt avseende. I intervjuerna framhålls frekvent en utveckling av infrastrukturen i vid mening som en sådan uppgift. Till detta hör fysisk strukturplanering, främst i form av regionplanering. Den högre utbildningen och forskningen anges ofta som ytterligare ett område för regional uppmärksamhet. De uppgifter av regionalpolitisk art, som i dag åvilar länsstyrelsen, föreslås överflyttade till ett regionalt självstyrelseorgan.

Syftet med de skånska integrationssträvandena är främst att åstadkomma ett bättre stöd från det allmännas sida för en gynnsam ekonomisk och social utveckling av regionen. Det hävdas att den nuvarande administrativa gränsdragningen (geografiskt och funktionellt) försvårar detta. Den administrativa mångfalden framhålls som en "administrativ röra". En förenkling anses nödvändig och ett regionalt organ skall verka i ett Skåne utan administrativa gränser eller över dessa gränser.

### 3.5.2 Demokrati och effektivitet

Argumenteringen för ett regionalt samordnande organ kan sammanfattas i två kategorier: demokrati och effektivitet. Först skall effektivitetsargumenten redovisas. Det hävdas från olika håll att den geografiska gränsdragningen i Skåne försvårar, och i en del fall omöjliggör, en rationell hantering av främst infrastrukturfrågor. För dessa uppgifter är de enskilda kommunerna som regel ytmässigt för små. En framgångsrik planering kräver en samordning av de primärkommunala planeringsinsatserna. Behovet av en förändring i detta avseende framförs genomgående, men med särskild intensitet i sydvästra Skåne. Det är företrädesvis ett storstadsproblem. I sammanhanget hänvisas till den bedömning Boverket, inom ramen för ett regeringsuppdrag, gjort om behovet av fördjupad regionplanering i sydvästra Skåne. Regionplanering i plan- och byggnadslagstiftningens mening har aldrig skett i Skåne. Något som däremot är fallet i de två andra storstadsområdena.

Enkelt uttryckt kan problemet sägas handla om betydelsen av geografiska och funktionella gränser för företrädesvis den offentliga verksamheten. Med geografiska gränser förstås indelningen av landet i

primärkommuner, landsting, län etc. Begreppet funktionella gränser används för ansvarsfördelningen på olika sakområden såsom landstingens huvudmannaskap för hälso- och sjukvården, primärkommunernas för plan- och byggväsende, länsstyrelsernas för den regionalpolitiska planeringen etc.

Den administrativa indelningen ger upphov till två typer av problem. Det första problemet kännetecknas av att huvudmannaskapet för en viss typ av frågor, t.ex. hälso- och sjukvården eller den fysiska planeringen är uppdelat på geografiskt alltför små områden. Tre sjukvårdshuvudmän eller 33 huvudmän för fysisk planering på en geografiskt liten yta omöjliggör den samordning som flera anser erfordras. För detta problem förefaller en sammanslagning kunna vara en lösning. En integration i dessa frågor riskerar emellertid att leda till nackdelar beträffande ansvaret för andra frågor. Vid sidan av de här angivna frågorna av regional karaktär finns många där det geografiskt avgränsade området ger en önskvärd autonomi. Detta visar att geografiska gränsdragningar för olika uppgifter inte lätt låter sig förenas. Det är nog knappast möjligt att finna en geografisk gränsdragning som är lämplig för ett stort antal offentliga uppgifter.

I strävandena mot en regional samverkan finns också uttalat en önskan att undvika framtida sammanslagningar av primärkommuner. Detta har lett till att flera förordar en regional självstyrelseorganisation, direkt eller indirekt vald, för de regionala frågorna. Den administrativa trängseln i Skåne, framför allt i Malmöhus län, motiverar att vissa frågor lyfts från den primärkommunala nivån till en regional nivå.

Den andra typen av problem med den administrativa indelningen har att göra med att sakfrågorna är fördelade på olika huvudmän. En del uppgifter åvilar länsförvaltningen, andra landstingen och ytterligare en stor grupp primärkommunerna. I en sådan situation finns det uppgifter som inte faller på någons ansvar. Vidare hävdas det, att vissa frågor skulle få en bättre bevakning och lösning om de samlades under en och samma huvudman.

I detta sammanhang skall också redovisas en argumentering för en förändring från demokratiska utgångspunkter. Den regionala utvecklingen bör anförtros ett organ med demokratisk legitimering på regional eller lokal nivå. Frågorna anses vara en uppgift för den kommunala självstyrelsen. Denna aspekt framhålls som mycket viktig. Det förtjänar således att framhållas, att det inte enbart är effektivitetsskäl som ligger bakom förslaget till regionalt självstyrelseorgan.

### 3.5.3 Integration och autonomi

Generellt kan problemet uttryckas som en fråga om integration och autonomi. Gränser hindrar eller försvårar integration. Men gränser underlättar och tryggar autonomi. Det lokala politiska inflytandet i en kommun är begränsat till dem som bor i kommunen. I en enhetsstat har visserligen statsmakterna det yttersta inflytandet över händelser på också

lokal och regional nivå, men en angränsande kommun har formellt inget inflytande över en annan. Ett slopande av vissa geografiska gränser innebär en minskad autonomi, men ökar naturligen möjligheterna till integration. Det finns andra sätt än slopade geografiska gränser för att åstadkomma en integration, men det gemensamma förefaller alltid vara att ökad integration kräver minskad suveränitet, dvs. minskad autonomi. Det är detta diskussionen om ett svenskt medlemskap i EG/EU handlar om. Det är också detta som diskussionen i Skåne till stora delar gäller.

Vilka exempel finns det på frågor, som inte fått en tillfredsställande lösning till följd av den administrativa indelningen i geografiskt och funktionellt avseende? Åtskilliga fall har anförts i intervjuerna. I första hand gäller det satsningar på infrastrukturen. Det rör sig dock delvis om en problemställning som inte låter sig fångas i en uppräknning av olika sakfrågor. Det har i stället närmast att göra med att de offentliga organen i Skåne inte förmår samordna sitt agerande, utan uppträder splittrade i kontakter med centralmakten och i internationella sammanhang.

#### 3.5.4 En skånsk talesman

Flera intervjupersoner har anfört, att Skåne saknar en "talesman". Mycket av strävandena att få till stånd ett regionalt organ syftar till att ge regionen en samlad identitet och en tydlig företrädare. Storstadsförhandlingarna anföras av flera som exempel på oklarhet om vem som skulle företräda de regionala intressena i förhandlingarna med statens representant. Ytterligare exempel hämtas från centralt beslutad resursfördelning, där intervjupersonerna anser att Skåne har missgynnats. Det skall dock framhållas, att det knappast är avsaknaden av traditionellt regionalpolitiskt stöd till Skåne som upplevs som ett problem, utan snarare oförmågan att samla de olika offentliga aktörerna för ett gemensamt synsätt och handlande.

#### 3.5.5 Regionala kontra nationella intressen

Ett centralt inslag i argumenteringen för ett regionalt självstyrelseorgan är att den regionala utvecklingen bör vara en angelägenhet för kommunal självstyrelse. Detta innebär, att ansvaret för regionalpolitiska insatser skall åvila ett regionalt organ. Ett sådant synsätt reser frågan om inte regionalpolitiken är en nationell angelägenhet och bör vara föremål för centralt beslutsfattande. Ofta framhålls statens övergripande ansvar för att "hela landet skall leva". Är ett sådant synsätt förenligt med ett regionalt självbestämmande? Eller med andra ord, kan en regions gynnsamma utveckling komma i konflikt med andra regioners intressen eller nationellt beslutad regionalpolitik? Är det ett nationellt intresse att ha starka, självständiga regionala organ, som kan ta ansvar för regionens sociala och ekonomiska utveckling? Hur skall i så fall deras befogenheter avvågas mot nationella intressen?



I intervjuerna har framhållits, att det inte finns några konflikter mellan ett nationellt och ett regional intresse. Framgångar för den skånska regionen kommer hela landet tillgodo. Ingen kan tjäna på att en del av landet inte förmår åstadkomma bra lösningar t.ex. i fråga om fysisk planering och kollektivtrafik. Samtidigt säger sig många av de intervjuade uppleva, att framtiden kommer att ställa större anspråk på insatser från lokal och regional nivå. Eller som en av de tillfrågade uttryckte det: "Det kommer att finnas mindre med pengar att hämta från Stockholm i framtiden. I högre grad blir vi tvungna att förlita oss på vår egen förmåga."

Även om det regionalpolitiska stödet till Skåne är av ringa omfattning är emellertid andra statligt finansierade insatser av stor betydelse. Talesmännen för Skåne framhåller, att initiativet till en förändrad uppgiftsfördelning inte skall ses som att staten i framtiden inte behöver finansiera t.ex. infrastruktursatsningar i Skåne. Initiativet till förändrad uppgiftsfördelning skall bl.a. ses som en önskan att bättre samverka med statliga organ och effektivare utnyttja de statliga anslagen för olika verksamheter till regionen.

### 3.5.6 Hälso- och sjukvården: en gränslös fråga för rationalisering

Hälso- och sjukvårdsfrågorna uppfattas av de flesta som en, åtminstone delvis, regional fråga. Nästan oberoende av vilken lösning den nu pågående utredningen om hälso- och sjukvårdens organisation och finansiering stannar för, kommer den regionala nivån att vara intressant för den sjukhusbaserade vården.

Hälso- och sjukvården anförs i en del intervjusvar som exempel på områden där de geografiska gränserna varit hinder. I dag omfattas Skåne liksom hela södra sjukvårdsregionen av systemet med ett fritt vård sökande. Till detta kommer vissa vårdgarantier. De tidigare så hindrande gränserna för sjukvårdshuvudmännen är i dag genombrutna. Ett kvarstående problem är dock sjukhusstrukturen. Uppdelningen av Skåne på tre sjukvårdshuvudmän anses försvåra, och hittills ha omöjliggjort, en rationalisering.

Enligt en argumentationslinje anförs ungefär följande: Skåne har i dag tio akutsjukhus, varav nio har dygnet runt-jour. Lokaliseringen av sjukhusen har skett utifrån ett hänsynstagande till endast det egna geografiska ansvarsområdet. På var sin sida om gränsen ligger på några håll två stora lasarett. Lokaliseringen av sjukhusen är densamma i dag som på hästskjutsarnas tid. Ingen hänsyn har tagits till avsevärt förbättrade kommunikationer. Det krävs en sammanslagning till endast en sjukvårdshuvudman för Skåne för att en strukturrationalisering skall kunna genomföras. Det finns en besparingspotential på 10%. Den skånska hälso- och sjukvården kostar i dag ca 10 000 milj kr. Här kan resurser frigöras för annan användning.

Denna argumentering delas av flera, men det finns också de som företräder ett annat synsätt. Rationalisering av hälso- och sjukvården måste inte alltid ske genom nedläggning av lasarett och sammanslagningar till större enheter. Det mindre sjukhuset har sina fördelar jämfört med det stora. Det är inte enbart avstånden mellan sjukhusen som räknas utan även inom sjukhuset. En enda huvudman för sjukvården i Skåne är, enligt företrädarna för detta synsätt, inte en önskvärd lösning.

### 3.6 Länsstyrelsernas synpunkter

De båda länsstyrelserna har lämnat ett omfattande material till belysning av gränsöverskridande samarbete i Skåne. Här finns också underlag för en bedömning av hur länsstyrelsernas olika verksamheter är integrerade med varandra. I intervjuer har framhållits den statliga regionala förvaltningens möjligheter att svara för den regionala utvecklingen. Det skall också framhållas att mycket i den problembild som fempartysgruppen och de politiska partierna tecknar får stöd också av länsstyrelsernas företrädare.

Intervjuerna med länsstyrelsernas företrädare och det material som myndigheterna överlänat innehåller mycket av intresse för en analys av den statliga regional administrationen. Detta underlag bör komma väl till pass i Regionberedningens fortsatta arbete.

### 3.7 Försöksområde och försöksverksamhet

Framställan avser Skåne. En eventuell försöksverksamhet kommer därför rimligen att omfatta endast detta område. Under intervjuerna har dock framkommit en betydande öppenhet för att i framtiden justera gränserna för ett regionalt självstyrelseorgan. Framför allt från företrädare för Kristianstads län har framhållits att hela södra Sverige på sikt kan vara ett lämpligt verksamhetsområde. I sammanhanget skall också nämnas ett vaktslående om autonomi för Kristianstads län. Med hänvisning till storleksmässiga och andra skillnader intar en del företrädare för detta län en försiktigare hållning till en genomgripande sammanslagning av verksamheterna i de båda Skånelänen.

Företrädare för angränsande områden har i olika sammanhang lämnat synpunkter på den föreslagna försöksverksamheten. Överlag förefaller det finnas en förståelse för de skånska strävandena samtidigt som man betonar vikten av att också utveckla samverkan med de områden som gränsar till Skåne. Dessa synpunkter stämmer väl överens med synen hos företrädare för Skåne. På sikt ser man intressanta möjligheter i en större region. Talesmän för Sydsam har förklarat sin uppslutning bakom en försöksverksamhet i Skåne, men ser det också som viktigt att fortsätta och utveckla verksamheten inom hela den sydsvenska regionen. Erfarenheterna från det skånska försöket kan därvid vara av betydelse för den större regionen.

Begreppet försök är mångtydigt. Också i intervjuerna framkommer skiftningar i betydelsen. För en stor grupp är försöket ett steg på vägen mot en ökad samverkan på ett eller annat sätt. I den meningen finns ingen direkt väg tillbaka; Skåne kommer att uppträda mer enat i framtiden. Andra framhåller vikten av att vinna erfarenheter av försöket. Enligt deras synsätt bör man således inte binda sig för en definitiv organisatorisk lösning innan man har sett vad en försökesperiod har gett för resultat.

Det förefaller också klart, att förändringar initialt knappast kan vara av så definitivt slag att det inte skall finnas någon väg tillbaka. En försöksverksamhet bör utformas så att det är möjligt att återgå till den situation som rådde före försöket. Detta kan ske genom att man initialt inte bygger upp en omfattande organisation utan till delar utnyttjar de resurser som finns i dagens organisationer. Flera av de intervjuade har dock framhållit vikten av att "någonting verkligen händer". Försöket skall representera något nytt och får inte enbart bygga på en befintlig struktur.

## 4 Allmänna överväganden

### 4.1 Inledning

Den regionala nivån har, låt vara med växlande intensitet, under hela efterkrigstiden tilldragit sig statsmakternas intresse. Bitarna i det regionala pusslet är dels länsstyrelserna, Axel Oxenstiernas skapelse och således med rötter i 1600-talets stormaktstid, dels landstingen, en produkt av 1862 års kommunalförfattningar och en hörnpelare i representationsreformen 1866 genom rollen av valkorporation till riksdagens första kammare. Inledningsvis hade landstingen också en bred kompetens kring regionala frågor. Vidare finns primärkommunerna, med en lång tradition av lokal självstyrelse. Även de är dock främst ett resultat av 1862 års kommunallagstiftning.

Indelningar och uppgiftsfördelningar på regional nivå har sysselsatt många utredningar. Den centrala frågan i sammanhanget har i huvudsak varit densamma: Vem är den lämpligaste huvudmannen för regional utveckling och hur ser organisationen ut? Olika förslag har övervägts. Dessa har varit:

1. En statlig regional organisation, främst i form av länsstyrelserna; 1971 års partiella länsförvaltningsreform och senare beslut om vidgad kompetens för länsstyrelserna är steg på denna väg.
2. Direktvalda regionala organ med brett upplagda befogenheter; har länge funnits med i debatten men har inte prövats, landstingen är i dag inte dessa organ trots att de svarar för en viktig självstyrelse på regional nivå.
3. Ekonomiskt, befolkningsmässigt och geografiskt bärkraftiga primärkommuner som alternativ till offentliga organ på regional nivå.

Kommunreformerna under 1950- och 1960-talen stärkte avsevärt kommunernas kapacitet. De svenska primärkommunerna har under hela efterkrigstiden kraftigt ökat sin uppgiftsmängd. Det kanske inte är lika känt, att också landstingen har breddat sitt verksamhetsfält genom att allt fler offentliga uppgifter har överförts dit. Under 1960-talet övertogs provinsialläkarna och mentalsjukvården liksom omsorgsverksamheten för psykiskt utvecklingsstörda från staten. Regionaliseringen av kulturpolitiken på 1970-talet gav landstingen en ny uppgift och samma decennium blev gymnasieskolans vård-, trädgårds-, jordbruks- och skogsbrukslinjer ett landstingskommunalt ansvarsområde. Landstinget fick också i uppdrag att utse de förtroendevalda i länsstyrelsen och blev tillsammans med staten huvudman för utvecklingsfonderna samt ansvarigt för viss högskoleutbildning. Den nya hälso- och sjukvårdslagen gav 1983

landstingen planeringsansvaret för i princip all hälso- och sjukvård i länet och avskaffandet av den statliga länsläkarorganisationen innebar nya uppgifter på det miljömedicinska området. Uppgifter har emellertid under senare år förts från landstingen till primärkommunerna. Som exempel kan nämnas den så kallade Ädelreformen. Genom den gjordes kommunerna till huvudman för äldrevården. Landstingen är alltså inte enbart specialkommuner för hälso- och sjukvård även om detta område har en budgetmässig dominans – ca 80 % – i landstingens verksamhet. Däremot har landstingen inte blivit de länsparlament som en utredning föreslog på 1960-talet. Reformerna på den regionala nivån har följt andra banor.

I fråga om de tre alternativen har statsmakterna således valt dels en reform vad beträffar den statliga länsförvaltningen, dels en förstärkning av primärkommunerna genom bl.a. kommunsammanslagningar.

När den regionala nivån nu ånyo är föremål för utredning sker det bl.a. i ljuset av regionala initiativ. Västsverige har redan varit föremål för särskilda utredningsinsatser; från Skåne föreligger en särskild framställning med begäran om försöksverksamhet med ändrad uppgiftsfördelning.

Vem skall göra vad på den regionala arenan? Hur skall rikets politiska och administrativa indelning se ut? Dessa två frågor är således kärnan i Regionberedningens uppdrag. Svaren skall vara principiellt avfattade och avse hela landet. En första redovisning skall emellertid behandla frågan om regionalt organ, uppgiftsfördelning och administrativ indelning för Västsverige och Skåne. Till grund för beredningens översväganden ligger dels tidigare utredningar beträffande Västsverige, dels den västsvenska referensgruppens förslag, dels också en framställning med senare kompletteringar från Skåne.

I detta avsnitt konfronterats förslagen från Västsverige och Skåne med beredningens generella ställningstaganden vad beträffar den offentliga organisationen på regional nivå. Avsnittet är disponerat på följande sätt. Inledningsvis redovisar beredningen sina ställningstaganden i stort i fråga om uppgiftsfördelning mellan stat och självstyrelseorgan, inom den statliga sektorn, mellan självstyrelseorgan på regional och lokal nivå samt vad beträffar geografisk indelning. Denna del inleds med en översiktlig genomgång av direktiven och beredningens tolkning av dessa. Arbetet har koncentrerats till vad som bedömts som erforderligt för ställningstaganden i fråga om Västsverige och Skåne. Det har emellertid ansetts lämpligt att ge en något vidare principiell bakgrund dels för att underlätta ställningstaganden i Skåne- och Västsverigefrågan, dels för att ge underlag för en fortsatt debatt inför Regionberedningens slutbetänkande.

De politiska partierna i Jämtlands län har ansökt om att få bedriva försöksverksamhet med ändrad samhällsorganisation i länet. Flera av de problem som lyfts fram i samband med denna ansökan är gemensamma med de förhållanden som redovisats för Skåne och Västsverige. På flera områden uppvisar dock Jämtland betydande olikheter jämfört med de båda andra regionerna. Regionberedningen avser att i särskild ordning redovisa sina ställningstaganden beträffande ansökan från Jämtland.

## 4.2 Direktivens utgångspunkter för uppdraget

Enligt direktiven är Regionberedningens uppgift att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Vissa utgångspunkter för arbetet slås fast. Dessa är:

1. subsidiaritetsprincipen,
2. demokratiska styrningsformer,
3. långsiktigt hållbar utveckling,
4. den internationella utvecklingen,
5. hushållning med den offentliga sektorns resurser.

Vilken vägledning ger dessa principer för beredningens ställningstaganden och förslag i fråga om uppgiftsfördelningen i stort?

### Subsidiaritetsprincipen

Med subsidiaritetsprincipen uttrycks direkt i direktiven en princip om att besluten inte skall fattas på högre nivå än vad som är nödvändigt för att verksamheten skall kunna skötas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Ingen funktion bör flyttas till en högre nivå med mindre än att det kan styrkas att den lägre nivån är ur stånd att fullgöra funktionen på ett tillfredsställande och kostnadseffektivt sätt. Vidare slås fast att verksamheten inte skall bedrivas så, att den försvårar decentralisering av beslutsfunktionerna och motverkar möjligheterna till självständiga, samordnade initiativ i de olika regionerna.

### Demokratiska styrningsformer

Direktivens krav om demokratiska styrningsformer ger inte någon omedelbar anvisning beträffande uppgiftsfördelningen. Det framhålls dock att det gäller att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett väl fungerande medborgarinflytande och att det är angeläget för medborgarna att kunna identifiera vem som bär ansvaret för beslut och verksamheter.

### Långsiktigt hållbar utveckling

Den tredje utgångspunkten för Regionberedningens överväganden är att den offentliga verksamheten skall syfta till "en långsiktigt hållbar utveckling som kan säkerställa en hälsosam miljö, livskraftiga ekosystem och biologisk mångfald". Denna utgångspunkt uttrycker en grundläggande uppgift för det allmänna, nämligen att försöka kanalisera samhällets utveckling i sådana banor att de ovan formulerade kraven tillgodoses. Kraven i sig uttrycker inte på vilken nivå eller hos vilket organ ansvaret skall ligga, men är naturligen av rikstäckande karaktär.

Beredningen har till uppgift att granska var ett ansvar för en sådan uppgift bör ligga.

### **Den internationella utvecklingen**

Den internationella utvecklingen är den fjärde utgångspunkten. Denna avser förhållanden som påverkar hela det svenska samhället. Det internationella perspektivet vad beträffar regionfrågan får ses som en nyhet. Inga tidigare utredningar i regionfrågan har uttryckligen haft detta som en utgångspunkt. Nyheten gäller regionerna och den roll dessa kan och bör spela i ett internationellt sammanhang. Regionberedningen skall relatera de svenska förhållandena till utvecklingen i Europa och belysa vad t.ex. ett framtida svenska medlemskap i EG/EU kan innebära i detta avseende. Direktiven som sådana innebär emellertid beträffande denna utgångspunkt ingen styrning i fråga om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommuner.

### **Hushållning med de offentliga resurserna**

Den femte och sista utgångspunkten i direktiven är hushållning med den offentliga sektorns ekonomiska resurser. Också på denna punkt har beredningen funnit väsentligt ändrade förutsättningar jämfört med tidigare utredningar. Det allmännas ekonomiska resurser har egentligen alltid utgjort en restriktion, men förhållandena är i dag likväl radikalt annorlunda. Regionberedningens förslag till förändringar skall präglas av förenklingar och förslagen måste kritiskt granskas med utgångspunkt i de besparingar för det allmänna som de kan innebära.

## **4.3 Uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen**

Vilka offentliga uppgifter bör i ett land som Sverige åvila den statliga sektorn och vilka bör anförtros åt den kommunala självstyrelsens organ? Det är till denna frågeställning som intresset nu skall koncentreras. Innan beredningen redovisar sina överväganden finns det anledning att stifta bekantskap med tidigare utredningars bedömningar i frågan.

Sverige har en lång tradition av stark centralförvaltning. Behovet av en stark politisk ledning, dvs. en regering förankrad i en majoritet i riksdagen med grundläggande gemensamma värderingar har ofta hävdats och är en given utgångspunkt för statsskicket. Offentlig organisation och verksamhet på regional nivå har emellertid tilldragit sig betydande intresse och blivit föremål för flera offentliga utredningar under efterkrigstiden.

### 4.3.1 Tidigare utredningsförslag

Det finns en lång utredningstradition på den regionala förvaltningens område. Det räcker dock att gå ca 30 år tillbaka i tiden för att fånga grunddragen i diskussionen om den regionala nivåns organisation och verksamhet. År 1964 tillkallades Länsdemokratiutredningen med uppgift att "utreda frågan om det ömsesidiga beroendet mellan riksstyrelse samt kommunal och regional självstyrelse m.m.". I utredningens slutbetänkande "Förvaltning och folkstyre" (SOU 1968:47) föreslogs väsentligt vidgade uppgifter för landstingen inom den regionala samhällsplaneringsområde. Ett grundläggande argument för landstingens nya uppgifter var detta organs demokratiska legitimering på regional nivå. Ett direktvalt organ ansågs vara att föredra ur demokratisk synvinkel framför alternativen med statlig, regional förvaltning eller ett indirekt valt organ baserat på primärkommunerna. Det ansågs vara särskilt viktigt att samhällsplaneringsfrågorna fick en regional förankring.

Länsdemokratiutredningens förslag är präglad av den tidens förhållanden inom den offentliga sektorn. Kommunblocksreformen var allttjämt i sin linda, länsstyrelserna hade ännu inte reformerats och försetts med en lekmannastyrelse, den offentliga sektorns kraftiga expansion skulle komma att fortsätta ytterligare nära två decennier. Förslaget ledde inte till några omedelbara åtgärder. I april 1970 tillkallades Länsberedningen för att göra en samlad bedömning av "den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation" på grundval av de många utredningsförslag som förelåg från 1960-talets utredningsarbete. Från slutet av 1950-talet och under praktiskt taget hela 1960-talet hade nämligen pågått ett omfattande utredningsarbete om den regionala organisationen. Det hade börjat med länsindelningsfrågan, och 1959 års länsindelningsutredning hade gjort vissa förberedande studier. Den år 1963 tillkallade Länsindelningsutredningen hade haft till uppgift att göra en allsidig och förutsättningslös bedömning av frågan. Parallellt med indelningsfrågan behandlades också den statliga länsförvaltningens organisation. Detta skedde inledningsvis i Länsförvaltningsutredningen, som hade tillsatts 1961 med uppgifter främst i fråga om samordningen av den statliga verksamheten på regional nivå. Frågan om skatteförvaltningen överlämnades till den år 1964 tillsatta Landskontorsutredningen. Frågan om landstingens organisation och verksamhetsformer utreddes av Landstingsutredningen, som hade tillkallats år 1962. Det var endast Landstingsutredningen och Länsdemokratiutredningens första betänkande som hade lett till några konkreta förslag. Det blev Länsberedningens uppgift att summera de övriga utredningarnas arbeten och lägga fram förslag till organisation, verksamhet och indelning på den regionala nivån.

Länsberedningen kom att ägna uppmärksamhet åt bl.a. uppgiftsfördelningen mellan stat och kommuner. Över huvud taget är det av intresse att jämföra direktiven för Länsberedningen respektive Regionberedningen. Drygt 20 år skiljer de båda utredningarna åt. I direktiven för Länsberedningen anvisas i allt väsentligt samma arbetsgång som för Regionberedningen. Först skall uppgiftsfördelningen mellan stat och



kommun klarläggas. Därefter skall uppgiftsfördelningen mellan primärkommuner och sekundärkommuner belysas. För det tredje skall förslag läggas till organisatorisk utformning av den statliga, regionala förvaltningen och i anslutning därtill förslag till lämplig geografisk indelning.

Med utgångspunkt i ett centraliserings-decentraliseringsperspektiv för Länsberedningen en diskussion kring allmänna principer för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Fem principer slås därvid fast:

*Princip 1.* Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.

*Princip 2.* En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av besluten direkt berörda.

*Princip 3.* Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå.

*Princip 4.* Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras.

*Princip 5.* Närallgande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Principerna är knappast kontroversiella. De ansluter väl till rådande förhållanden inom den offentliga sektorn i Sverige. Det finns anledning att ta fasta på detta i det fortsatta arbetet.

#### 4.3.2 Fyra analysmodeller för uppgiftsfördelningen

Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun och mellan den offentliga sektorns olika nivåer diskuteras i det följande utifrån fyra olika analysmodeller.

Den första av dessa modeller kännetecknas av ett "top down-perspektiv" och kan sägas ansluta till den statsrättsliga synen på enhetsstaten. I den representativa, parlamentariska demokratin är riksdagen folkets främsta företrädare och grunden för regeringsmakten. Den lokala nivåns självstyre är konstitutionellt tryggad genom att kommuners och landstings existens och beskattningsrätt finns angivna i författningen. I utgångsläget är emellertid allt som det allmänna ser som sin uppgift nationella angelägenheter, som skall tas om hand av organisationer på olika nivåer och för skilda uppgifter.

Frågan gäller hur dessa organisationer skall utformas och fås att verka på ett sätt som överensstämmer med den nationellt beslutade politiken. Styrningsperspektivet är framträdande. Analysvägen kan tecknas med den nedåtriktade pilen även om modellen kan kompliceras avsevärt vad beträffar olika styrningsrelationer.

Modell nummer två har sin utgångspunkt i småskaliga förhållanden; i familj och lokalsamhälle; i det privata snarare än det allmänna. Analysriktningens symbol är den uppåtriktade pilen eller, annorlunda uttryckt, "bottom up-perspektivet". Principen om subsidiaritet (ömsesidigt stöd och

beroende) ger vägledning för hur kollektiva lösningar skall sökas, uppgifter åläggas det allmänna och rätt beslutsnivå utrönas. En uppgift skall inte hamna på högre nivå än vad som är motiverat av effektivt beslutsfattande och utförande av uppgiften.

Den tredje modellen delar till synes a priori in samhällets offentliga organisation i tre nivåer. Den enkla organisationsskissen är tre parallella linjer, som är hierarkiskt ordnade och uttrycker uppifrån och ned den nationella, regionala respektive lokala nivån. Frågan är om denna modell har en självständig, normativ utgångspunkt eller om den är resultatet av en analys efter någon av de två första modellerna. Ett resultat av en analys kan vara, att det givet ett visst geografiskt område, t.ex. Sverige, finns verksamheter som till sin natur varken är strikt nationella eller lokala. De lämpar sig bäst för beslut och utförande på regional nivå. En bra funktionsfördelning förutsätter därvid tre administrativa nivåer.

En annan grund för modellen är ett federativt synsätt, vilket i sin tur kan ha olika utgångspunkter såsom kulturella skillnader för befolkningen, vilket kan motivera självstyrelse, eller en allmän maktfördelningsprincip. Det förefaller dock som om de federala perspektiven kan utmönstras ur den fortsatta diskussionen för beredningens vidkommande. Det är däremot klart, att en social identitet är en viktig grund för en administrativ indelning. Ett sådant synsätt är relevant också för den administrativa indelningen på lokal nivå. De många uppsplitande gränsstriderna i kommunblocksreformen på 1960- och 1970-talen vittnar om detta.

Av argumenten att döma, är det främst erfarenheter av olika huvudmannaskap och andra administrativa indelningar, som ligger bakom att man förordat en regional nivå för offentliga uppgifter enligt denna modell. Till detta skall fogas det demokratiska argumentet, företrädesvis för ett direktvalt, regionalt organ; de beslut som ett regionalt organ fattar skall ha sin demokratiska legitimering på samma nivå.

Dessa tre modeller kan kompletteras med en fjärde. Modellen avser att fånga det som kanske enklast uttrycks i termer av "Europaorientering" och "regionernas Europa". Det handlar om Sveriges internationella beroende, strävanden till integration genom ett medlemskap i EG/EU och ett närmande över huvud taget till andra delar av Europa samt en förändrad syn på regionernas samverkansmöjligheter över nationsgränserna (ofta betecknad som "transregionalism"). Modellen är grafiskt representerad av en dubbelriktad pil över Sveriges gränser från tre olika administrativa nivåer. Vilken roll skall regionerna spela i denna relation med omvärlden? Det kan naturligtvis ifrågasättas om också denna modell har ett självständigt ursprung. Den tillför emellertid diskussionen en internationell dimension som de övriga inte tar upp.

### 4.3.3 Enhetsstaten

Utgångspunkten för den första analysmodellen är enhetsstaten, dvs. det finns inte någon i författning angiven maktindelning mellan nationell och underordnad nivå. Den kommunala självstyrelsen har av tradition en mycket stark ställning i vårt land.

Vad det rör sig om är en fördelning av ansvaret för förverkligandet av den nationellt beslutade politiken. Frågan gäller här vilket utrymme som finns för regionala och lokala organ, vilka har sin demokratiska legitimering på dessa nivåer, att öva inflytande på genomförandet av politiken.

Regionberedningen grundar sin analys av uppgiftsfördelningen på en tudelning av uppgifterna, dvs mellan vad som statens egna organ skall ombesörja och vad som skall anförtros regionala och lokala självstyrelseorgan. Eller något annorlunda uttryckt: Vilka frågor som det offentliga ombesörjer är till sin karaktär sådana, att de inte lämpar sig för självstyrelse? Regionberedningens slutsatser anknyter delvis till de ovan redovisade principer, som Länsberedningen formulerade.

Utformningen av den offentliga organisationen, dess uppgiftsfördelning och verksamhet kan sägas grundas på olika organiseringsvärden. En central organiseringsprincip för den offentliga sektorn bygger naturligt nog på den demokratiska normen. Demokrati är vår tids politiska överideologi. Även om de politiska partiernas företrädare kan vara oense om det mesta är man ändå överens om att den politiska verksamheten skall ske i demokratiska former. Denna åsiktsöverensstämmelse är emellertid inte särskilt precis. Det är en svår uppgift, att få grepp om vilka komponenter som bygger upp ett demokratiskt system. Olika organisationsalternativ måste emellertid bedömas utifrån deras demokratiska värden.

Den svenska offentliga organisationen är utformad för att ge demokratisk legitimitet åt dess verksamhet och beslut. Folksuveränitetens princip förverkligas genom ett representativt statsskick, i första hand genom valen till riksdag, men också genom den kommunala självstyrelsen. Den grundläggande frågan i detta sammanhang gäller om kommunal självstyrelse, på regional eller lokal nivå, i demokratiskt avseende är att föredra framför att statliga organ på samma nivåer handhar uppgiften. Båda lösningarna är ägnade att ge demokratisk legitimitet åt verksamheten, men problemet gäller om en viss lösning är mer demokratisk än en annan.

Vid en analys av demokratiska organisationsformer bör man utgå från dels den demokratiska processen, dels innehållet i den demokratiskt styrda verksamheten. De flesta föreställningar om demokrati innehåller båda dessa komponenter. Få hävdar att demokrati är enbart en beslutsregel. Med andra ord är inte allt som beslutas i demokratiska former nödvändigtvis demokratiskt godtagbara beslut.

Syftet med ett demokratiskt system anges ofta som "folkviljans förverkligande". I det längre perspektivet måste det offentliga beslutsfattandet i ett demokratiskt system stå i överensstämmelse med vad människorna, eller i varje fall en majoritet av dem, önskar. Folkviljan får emellertid inte ta sig vilka uttryck som helst. I ett demokratiskt statsskick skall individerna vara skyddade mot ingrepp i den personliga integriteten samt tillförsäkrade vissa opinionsfriheter såsom yttrandefrihet, mötesfrihet, föreningsfrihet, demonstrationsfrihet etc. Skulle folkviljan ta sig sådana uttryck som en önskan att slopa dessa fri och rättigheter vore det

ett brott mot den demokratiska normen. Det är emellertid knappast detta som är det praktiska demokratiska problemet för Regionberedningen.

Problemet gäller i stället hur en organisation utformas för att på bästa sätt tillgodose de krav som anges i beredningens direktiv, nämligen att i fråga om den offentliga verksamheten ge medborgarna goda möjligheter till inflytande, till att identifiera ansvar och till att utkräva ansvar. Det är mot denna bakgrund som den kommunala självstyrelsens demokratiska egenskaper skall konfronteras med de demokratiska kvaliteterna hos en decentraliserad statlig förvaltning.

En diskussion om uppgiftsfördelning och organisation inom offentlig sektor har således en naturlig utgångspunkt i den demokratiska normen och olika alternativ bör prövas från denna utgångspunkt.

Den demokratiska normen är emellertid inte det enda organiseringsvärdet för offentlig sektor. Ett annat kriterium är effektivitet, dvs. att uppställda mål och ambitioner uppnås med så begränsade resursinsatser som möjligt. Effektivitetskriteriet kläds ofta i ekonomiska termer och det är kanske enklast att låta det representera just detta. Det är ett värde att offentlig verksamhet bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.

Ytterligare ett organiseringsvärde kan uttryckas i begreppet rättssäkerhet. Det kan hävdas att detta kriterium är en del av den demokratiska normen, men det finns likväl skäl till att redovisa det separat. Den offentliga verksamheten vilar ytterst på en maktrelation till medborgarna. Det allmänna har befogenheter i detta avseende som inte tillkommer någon annan. Det är därför av grundläggande betydelse, att den offentliga verksamheten bedrivs i former som tillgodoser rättssäkerhetskravet.

Det är således en ganska komplex blandning av organiseringsvärden som skall vägleda utformningen av den offentliga organisationen. Regionberedningen har inte här möjlighet att redovisa en mer ingående analys av den offentliga verksamheten från ovannämnda utgångspunkter. Det finns dock anledning att begrunda dessa kriterier vid bedömningen av uppgiftsfördelningen mellan olika offentliga organ.

Regeringsformen stadgar att riksdagen är folkets främsta företrädare. Den offentliga verksamhet som har denna grund kan sägas uttrycka ett nationellt intresse. Det avser i princip hela landet. Statens främsta uppgift i detta avseende är att svara för enhetlighet i den offentliga verksamheten och svara för att nationella intressen tas till vara. Den demokratiska legitimeringen för denna verksamhet sker genom riksdagen. De uppgifter som statliga organ har om hand är ett uttryck för den makt som formellt utgår från alla medborgare i landet. Detta synsätt lämnar stor frihet för olika organisatoriska lösningar. Det är inte alls nödvändigt, att allt statligt beslutsfattande sker i en centraliserad förvaltning. Tvärtom kan en decentraliserad organisationsutformning många gånger vara att föredra. Det karakteristiska är emellertid, att beslutsfattarens ansvar riktas mot den nationella nivån. Hänsynstagande till lokala och regionala förhållanden kan många gånger vara motiverade och föreskrivna i författning. Likväl är det det nationella perspektivet som skall hävdas och komma till uttryck i beslutsfattandet. Det är sedan detta perspektiv som skall kompletteras med den kommunala självstyrelsens uppdrag i den

demokratiska processen. Regionberedningen vill dock här först redovisa sin syn på vilka uppgifter som utifrån ovannämnda princip bör åvila staten.

Tre centrala ansvarsområden för staten inställer sig där kommunal självstyrelse på regional eller lokal nivå inte bör ha något formellt inflytande. För det första gäller det statens ansvar att hålla samman landet gentemot omvärlden. Centrala uppgifter är här försvar och utrikespolitik. Den aktuella diskussionen om regionernas ökade betydelse i internationella kontakter kan indikera en intressant utmaning av denna princip. Den nationella nivåns suveränitet i fråga om det internationella samarbetet torde som princip vara oomtvistad. Det omfattande internationella samarbete som har sin grund i regionala och lokala beslut har dock väsentligt ökat den internationella kontaktytan.

För det andra har staten till uppgift att hålla samman landets inåt; att binda ihop dess olika delar; att skapa en nationell identitet för medborgarna (men inte att förkväva regionala och lokala särdrag). Exempel på dessa uppgifter är de övergripande infrastruktursatsningarna. Landets riksvägar, stambanor, flygplatser etc. är i sina övergripande drag statliga uppgifter, men skall naturligen anknyta till sådana infrastrukturer som främst stöder regionala och lokala behov.

Här finns ett intressant och svåranalyserat fält för samarbete mellan företrädare för centrala och regionala intressen. Åtskilliga nationella intressen såsom t.ex. riksvägarna har kanske på många håll sin största betydelse för lokala arbetsresor. På så sätt erhålles ett komplicerat mönster av intressen för olika nivåer, där intressen många gånger sammanfaller men långt i från alltid. Denna typ av uppgifter förefaller vara av särskilt stor betydelse i fråga om regional utveckling. I vid mening rör det sig om planering, finansiering och underhåll av infrastruktur. I en övergripande struktur är det statliga uppgifter, men samtidigt, i mer detaljbetonade frågor, angelägenheter för regional och lokal nivå. Det är en inte alldeles enkel uppgift att ange en lämplig ansvarsfördelning mellan stat och kommun i dessa hänseenden. En viktig fråga är hur mycket av det nationella intresset som måste hävdas genom medverkan av statliga organ.

I såväl den första som den andra uppgiften ligger att utforma de samhälleliga spelreglerna. Dessa skall vara gemensamma för hela landet. Lagstiftningen är en statlig angelägenhet liksom den rättsvårdande verksamheten i domstolar samt i förvaltningsmyndigheter för överprövning av olika beslut.

För det tredje har staten till uppgift att omfördela resurser över landet, t.ex. genom skatteutjämningsbidrag, samt att stöjda regionala utvecklingsinitiativ. En viktig komponent i detta är att initiera sysselsätningstillfällen i offentlig och privat verksamhet. Regionalpolitiken blir därmed förbunden med näringspolitiken generellt sett. Till betydande delar är det fråga om vad en region av egen kraft förmår åstadkomma till stöd för en ekonomisk och social utveckling. Det rör sig emellertid också till delar om att utnyttja av statsmakterna anvisade bidrag på ett för regionen gynnsamt sätt. Själva anslagsbesluten är renodlat statliga uppgifter. När resurserna väl är anvisade till regionen är det inte lika

givet, att statliga organ måste besluta om den mer detaljerade användningen av resurserna. Detta skulle kunna vara en uppgift för kommunal självstyrelse på, företrädesvis, regional nivå. Det kan erinras om att en av de mer omfattande omfördelningarna av ekonomiska resurser är det kommunala skatteutjämningsbidraget. Detta överförs direkt till kommunerna och har till främsta uppgift att utjämna skillnader i socio-ekonomiska avseenden.

#### 4.3.4 Den kommunala självstyrelsens uppgifter

Den inledande analysen har gällt huvudfrågan om vad som skall vara statliga uppgifter. Utgångspunkten för analysen har varit enhetsstaten. I detta avsnitt skall diskussionen föras utifrån den andra analysmodellen. Ansatsen är här uppgifter som kan, och därför kanske skall, överlämnas till den kommunala självstyrelsen. Det är ett ganska stort antal frågor som ryms inom de tre ovannämnda områdena. Likväl torde det röra sig om en mindre del av den totala uppgiftsmängden i offentlig verksamhet. Huvuddelen av alla de uppgifter som det allmänna ombesörjer kan inte på principiella grunder sägas vara renodlat statliga. I den moderna staten är det få områden inom den offentliga verksamheten där inte de centrala statsorganen har formulerat en politik, men genomförandansvaret ligger ofta på kommunal nivå. I hög grad handlar det således om stat och kommuner i samverkan.

En ny problemställning inställer sig beträffande kriterier för fördelning av ansvar för den stora mängd av offentliga uppgifter, som inte enligt den inledande analysen måste ankomma på statliga organ. En regel skulle kunna vara, att alla offentliga uppgifter som inte måste anförtros statliga organ skall läggas under primärkommunal självstyrelse. Den faktiska utvecklingen under efterkrigstiden ger ett visst stöd för en sådan princip. Ett sådant synsätt kan sägas bygga på subsidiaritetsprincipen i den meningen att en, låt vara delegerad, uppgifts organisatoriska placering prövas mot den lägsta organisatoriska nivån. Det förefaller emellertid troligt, att denna nivå inte kan handha alla de uppgifter som kan komma i fråga för prövning. För vissa uppgifter erfordras en högre nivå för ett effektivt handhavande. Framställningen från Skåne, Regionutredningen samt den fortsatta beredningen av den västsvenska frågan visar att så är fallet. Detta diskuteras nedan i redovisningen av den tredje analysmodellen. I det närmast följande skall den kommunala självstyrelsens karaktäristiska drag bli föremål för en mer ingående analys.

Vilka är den kommunala självstyrelsens bidrag till det demokratiska systemet och vilka vinster finns i demokratiskt avseende med att överföra offentliga uppgifter till självstyrelseorgan? Vilka andra vinster, t.ex. i fråga om effektivitet, finns att göra och vad riskerar man å andra sidan med föra över uppgifter från stat till kommuner?

Förhållandet mellan stat och kommuner har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete vid flera tillfällen. Länsdemokratiutredningen framhåller 1968 i betänkandet "Förvaltning och folkstyre" (SOU 1968:47, s. 13) "att den kommunala sektorn utgjorde en integrerad del

av en allmän samhällsförvaltning och att växelverkan mellan kommunerna och de suveräna statsmakterna utgjort en viktig förutsättning för den delegerade samhällsförvaltningens framgång". Utredningen gjorde detta konstaterande som en hänvisning till sitt första betänkande "Författningsfrågan och det kommunala sambandet" (SOU 1965:54) där under rubriken "Samverkan med staten ger kommunerna styrka" också framhålls följande:

Decentraliseringen av statsuppgifter, som blivit ett av vår tids kännetecken, har i vid utsträckning framtvingsats av utvecklingen med dess krav på hög reformtakt och på planmässig och effektiv förvaltning. Ofta har det framstått som den naturligaste och lämpligaste utvägen att låta kommunerna svara för det praktiska genomförandet av beslutade reformer. Riksdagen har dragit upp riktlinjerna för reformerna, men kommunerna har fått ge dem konkret innehåll och ombesörja verkställigheten. Ett verkställighetsuppdrag till primärkommuner eller landsting har i åtskilliga fall varit ett rationellt och förhållandevis billigt alternativ till en utbyggnad av statsförvaltningen med nya lokala eller regionala organ. För demokratisens egen synpunkt har det erbjudits stora fördelar, när man kunnat ge kommunerna beslutanderätt på nya områden och därmed bredda och fördjupa det folkliga inflytandet över politik och administration.

Av utomordentlig betydelse för utvecklingen har varit att kommunerna haft vilja och förmåga att ta på sig nya uppgifter och ökat ansvar.

En omfattande delegation av beslutanderätt till kommunerna har emellertid också sina problem. Den förutsätter att kommunerna är eller kan göras till välutrustade förvaltningsenheter med en tillräckligt stor befolkning som underlag för en ändamålsenlig samhällsplanering och för en modern skola, hälsovård, åldrvård osv. Ytterligare krävs att man kan finna medel att bemästra de rättviseproblem, som skulle uppkomma om vissa kommuner sackade efter för mycket i standardutvecklingen. Beaktas måste också de likformighetskrav som kan uppställas i rättssäkerhetens intresse. Dessa synpunkter får emellertid inte tillgodoses på ett sådant sätt att utrymmet för kommunernas valfrihet inskränks till att gälla jämförelsevis obetydliga frågor och de kommunala förtroendemännen förlorar lust och förmåga till initiativ. Problemen kan sammanfattas så, att det gäller att i stort och smått organisera samarbetet mellan stat och kommun i sådana former att både den kommunala självstyrelsens och riksstyrelsens intressen skyddas och uppslitande konflikter undviks.

Vad karakteriserar den kommunala självstyrelsen jämfört med verksamhet i statliga organ? Av vilka skäl bör offentliga uppgifter anförtros kommunala organ? Två aspekter brukar anföras i sammanhanget. Den första är den demokratiska. Genom direktvalda kommunala organ, som får i uppgift att dels ta hand om de uppgifter som statsmakterna tilldelar kommunen, dels själva besluta om engagemang i sådana frågor som är kommunala angelägenheter, sker en demokratisk legitimering på en nivå nära de av besluten berörda människorna. Möjligheterna för genomslag av den enskilda människans önskemål är rimligen större än om legitimeringsgrunden är valet i hela riket. Den kommunala självstyrelsen innebär, hävdar många, ett demokratiskt tillskott. Samtidigt innebär en kommunalisering, att inflytandet över en offentlig uppgift undandras de människor som bor i en annan del av landet. Det kännetecknande draget för riksdagens demokratiska legitimering är att den omfattar samtliga medborgare. Det är därför naturligt, att kommunala uppgifter inte bör ha en räckvidd som går utöver det geografiska område inom vilket beslutsbefogenheten utövas. Skulle så klart vara fallet bör ansvaret ankomma på statliga organ.

Vissa s.k. riksintressen är utpräglat lokala till sin karaktär. Deras ställning av nationellt intresse gör dock, att ansvaret i detta avseende skall åvila statliga myndigheter. Det är inte möjligt, att enkelt slå fast vad

som är ett riksintresse och hur avvägningen mellan olika intressen skall göras. Det ankommer i dag på kommunala organ att i sin verksamhet beakta riksintressen. Staten får här en mer kontrollerande funktion genom att se till att så sker på ett lämpligt sätt. Enbart det faktum, att ett nationellt intresse berörs får inte tas till intäkt för att endast statliga organ bör befatta sig med uppgiften. Bevakningen av de nationellt uttalade intressena skall dock vara en statlig angelägenhet.

En uppgift som i allt väsentligt är lokal eller regional till sin natur och som inte är ett uttalat riksintresse bör således kunna anförtros ett självstyrelseorgan på aktuell nivå. Sett ur ett demokratiskt perspektiv finns här vinster att göra. De berörda människornas möjligheter till inflytande ökar genom den närhet den demokratiska legitimeringen ger i form av de lokala och regionala valen. Enbart den geografiska närheten till beslutsfattarna är inte till fyllest. Den demokratiska legitimeringen av den statliga förvaltningen utgår från valen till riksdagen. En decentraliserad statlig förvaltning ger inte en i demokratisk mening större närhet. I detta avseende är således inte en regional statlig förvaltning och ett regionalt självstyrelseorgan likvärdiga. Självstyrelseorganet innebär ett demokratiskt tillskott.

Ett par sakområden får illustrera olika situationer av lokalt och regionalt inflytande. Vissa är ständigt återkommande som exempel på nationella ansvarsområden. Sådana är försvaret och utrikespolitiken liksom domstolsväsende och rättskipning, uppgifter som i debatten ofta anses vara den s.k. nattväktarstatens centrala uppgifter.

Gemensamt för samtliga nämnda områden är att riksdagen fattat beslut om verksamhetens inriktning samt helt finansierar den över statsbudgeten. I de s.k. försvarsbesluten anges inriktning och omfattning på försvarsorganisationen. Uppgiftens genomförande är sedan anförtrodd Överbefälhavaren, som leder försvarsorganisationen såväl i fred som i händelse av krig. Verksamheten har en påtagligt regional och lokal karaktär. Det ligger i sakens natur eftersom hela landet skall försvaras. Det finns emellertid här inget utrymme för kommunal självstyrelse. Det är otänkbart, att kommuner som anser sig ha ett från försvarssynpunkt utsatt läge och därför är beredda att tillskjuta ekonomiska resurser för att få ett starkare försvar inom sitt område, skulle kunna få göra detta.

Utrikespolitiken är av hävd en uppgift för regeringen. Verksamheten har ingen lokal eller regional organisation i Sverige, men väl genom den svenska utlandsrepresentationen i form av främst våra ambassader. Till utrikespolitiken i vidsträckt mening hör bl.a. u-landsbiståndet. Det har erfordrats en särskild lagstiftning för att kommuner och landsting skall ha rätt att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd. Utrikespolitiska manifestationer i form av bojkott av utländska varor har i princip ansetts ligga utanför den kommunala kompetensen. Det rör sig således om ett verksamhetsområde där det inte är omöjligt att finna uppgifter för den lokala nivån, men där det nationella intresset nästan helt utestänger sådana.

Vad skiljer de två ovan redovisade områdena från hälso- och sjukvård samt grundskola och gymnasieskola? Också här finns en nationellt



beslutad politik. Få personer skulle vidare ställa upp bakom påståendet, att hälso- och sjukvård och utbildning inte är nationella intressen.

Genom val på lokal och regional nivå sker, som nämnts ovan, en demokratisk legitimering av den offentliga verksamheten. Den direkta relationen mellan väljare och valda och närheten dem emellan anses vara ett demokratiskt värde. Lokala och regionala intressen kan prägla genomförandet av nationellt beslutad politik och inom ramen för en allmän kompetens kan egna initiativ tas.

Det ligger i sakens natur, att ett sådant system kan ge upphov till variationer över landet, vilka ibland av bl.a. massmedia redovisas som orättvisor. Det är emellertid inte enbart den kommunala självstyrelsen som ger upphov till variationer. Varje decentraliserat beslutsystem inrymmer denna möjlighet eller risk. En utflyttning av beslutsbefogenheter från ett centralt ämbetsverk till t.ex. länsstyrelserna kan leda till variationer i beslutsfattandet. I flera fall är just detta syftet med decentraliseringen. Kunskap om förhållandena på lokal och regional nivå skall påverka besluten.

Den avgörande skillnaden mellan dessa två exempel, den kommunala självstyrelsen och det decentraliserade, statliga beslutsfattandet är just den demokratiska aspekten. Varför väljer då inte statsmakterna att genomgående vid decentralisering föra beslutsbefogenheten till den kommunala självstyrelsen då det förefaller som om demokratiska vinster finns att göra? Det principiella hindret härför är, som redovisats ovan, behovet av att ta tillvara ett nationellt intresse av sådant slag, att det inte låter sig förenas med inflytande från lokal och regional självstyrelse. Det rör sig således om frågor, vilka även i sina detaljer uttrycker ett för hela landet centralt intresse. Variationerna i detaljutformningen är begränsade; många gånger rör det sig om uttalade bevarandeintressen. Tillsynen över hur den kommunala självstyrelsens verksamhet tillgodoser den nationella målen är ytterligare en uppgift, där staten är en given huvudman.

Det finns också, som redovisats ovan, andra värden än de demokratiska att beakta vid uppgiftsfördelning och organisationsutformning. Effektivitetsskäl kan motivera att en uppgift inte sprids ut på ett stort antal enheter om t.ex. ärendemängden är ringa eller speciell kompetens erfordras. Många offentliga uppgifter är av administrativ natur och innebär en enkel regeltillämpning utan större handlingsutrymme för beslutsfattaren. I sådana fall är inte de demokratiska aspekterna avgörande för var huvudmannskapet skall ligga.

Det bör noteras, att statlig verksamhet under hela efterkrigstiden i mycket hög grad har kommunaliserats. Polisväsendet är det stora undantaget. Hela idén med en kommunalisering är att lokala intressen skall påverka besluten; medborgarna skall styra sig själva. Av grundläggande betydelse är också den kommunala beskattningsrätten. En decentralisering i den statliga myndighetshierarkien skall också utnyttja lokal och regional kännedom hos beslutsfattarna och närhet till de av besluten berörda, men beslutsfattandet skall företrädesvis ha det nationella intresset som utgångspunkt.

Det andra argumentet för kommunal självstyrelse är effektivitet. Närheten till dem som berörs av besluten, den lilla skalan på organisation

och verksamhet ger en effektiv och billig förvaltning. Kommunreformer-  
na har givetvis delvis förändrat förutsättningarna för närhet och klassisk  
lekmannaförvaltning, men likväl är dessa ofta anförda argument, som  
inte saknar empiriskt stöd. Effektivitetsargumentet för den kommunala  
självstyrelsen skall också ses i konkurrens med tillvaratagandet av  
nationella intressen. I ett nationellt perspektiv är det knappast effektivt  
att få beslut, som är i konflikt med varandra.

#### 4.3.5 Behövs det en regional nivå för den offentliga verksamheten?

Frågan förtjänar att ställas mot bakgrund av den tredje analysmodellen,  
som redovisas ovan. Modellen förutsätter behovet av en administrativ  
mellannivå. Den analys av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun-  
er, som presenterats i de närmast föregående avsnitten, och som främst  
har sin utgångspunkt i de två första analysmodellerna, ger inget svar på  
denna fråga. Det kan slås fast att det finns ett antal offentliga uppgifter  
som bör förbehållas statliga organ. Vidare konstateras, att den kommunala  
självstyrelsen väl kan ombesörja en väsentlig del av den offentliga  
verksamheten. Grunden i den kommunala självstyrelsen är primärkom-  
munerna, som kan sägas representera den lokala nivån.

Finns det behov av en regional nivå för handhavandet av offentliga  
uppgifter? I detta avsnitt skall redovisas dels nu gällande förhållanden,  
dels Regionberedningens syn på begreppet region och dels överväganden  
rörande uppgifter som lämpligen ombesörjes på regional nivå. Analysen  
innebär också här en tillämpning av subsidiaritetsprincipen såtillvida att  
den lägsta nivån alltid utgör utgångspunkten för uppgiftsfördelningen.

#### **Regioner och regional administrativ nivå**

En första fråga är således om Sverige i dag kan sägas ha en regional  
nivå för den offentliga verksamheten. Det beror i allt väsentligt på vad  
som i sammanhanget avses med regional nivå. Regionbegreppet är  
mångtydigt. Med region kan avses allt ifrån världsdelar till geografiskt  
mycket små områden. För en betydande del av diskussionen om regioner  
spelar de administrativa indelningarna en underordnad roll. Det  
konstateras ofta, att ekonomiskt framgångsrika regioner i Europa skär  
över administrativa gränser, till och med nationsgränser, och att den  
administrativa gränsdragningen inte förefaller vara av någon större  
betydelse. Ofta rör det sig om nätverk av såväl offentliga som privata  
organisationer, ibland utan att vara geografiskt sammanhängande. Den  
traditionellt hierarkiskt ordnade administrationen i olika nivåer är av  
underordnad betydelse eller saknas helt i dessa fall.

Vad beträffar den offentliga sektorns administrativa indelningar är de  
geografiska gränsdragningarna dock inte utan intresse. För offentliga  
organ under central nivå måste rimligen klarläggas över vilket geogra-  
fiskt område de har ett verksamhetsansvar. Gränsdragningsfrågor kan inte

negligeras, men en viktig utgångspunkt från ovanstående redovisning kan vara, att gränser inte nödvändigtvis måste flyttas eller suddas ut för att samverkan i en större region skall komma till stånd. Beslutet om EG:s inre marknad är ett exempel på hur nationsgränser bibehålls medan deras hindrande funktioner tas bort. Detta innebär givetvis inte, att gränsernas betydelse är borta för all verksamhet, utan endast inom vissa områden. Samma synsätt kan appliceras på inomnationella förhållanden.

För Regionberedningens vidkommande innebär begreppet regional nivå den nivå som i administrativt avseende finns mellan den nationella och den lokala nivån. Den nationella nivån avser hela landet, medan med lokal nivå förstås primärkommunerna. Med dessa distinktioner är svaret på frågan utan tvekan ja. Sverige har i dag en administrativ regional nivå inom offentlig verksamhet.

Hur förhåller det sig beträffande den kommunala självstyrelsen? Har Sverige i dag direktvalda regionala självstyrelseorgan? Frågan gäller förstås hur landstingen skall uppfattas i sammanhanget. Med ovannämnda definition är svaret ja också på denna fråga. Landstingen är att betrakta som regionala självstyrelseorgan. Viktigt att notera är emellertid, att regionala och lokala självstyrelseorgan inte befinner sig i ett hierarkiskt förhållande till varandra. De är i fråga om kompetens sidoordnade.

Begreppet region förtjänar ytterligare några kommentarer. Med region avses således ett geografiskt avgränsat område av Sverige, vilket är mindre än hela landet, men större än de enskilda kommunerna inom det aktuella området. Exempel är Västsverige, Skåne och Mälardalen liksom de enskilda län som ingår i dessa områden. Ytmässigt är det inte så stora områden eftersom det gäller södra delen av landet. Till ytan avsevärt större enheter finns i norra Sverige. Om t.ex. sydspetsen av Jämtlands län placeras på den skånska sydkusten kommer länets nordgräns att gå vid Askersund, alltså vid Vätterns norra spets. Det är således inte den geografiska storleken som bestämmer en region.

Den tredje analysmodellen kan således grundas på aktuella förhållanden. Sverige har i dag en regional nivå i administrativt avseende såväl på statlig som kommunal sida. Finns det något som talar för att så inte bör vara fallet i framtiden? Knappast. Frågan gäller i stället vilka offentliga uppgifter som bör handhas på denna nivå, hur organisationen bör vara utformad och hur ansvaret bör fördelas mellan stat och självstyrelseorgan.

## **Regionala frågor och uppgifter**

Frågan ställs således på nytt: För vilka syften eller uppgifter är en region en intressant indelningsgrund? Regionutredningen talar om en regionens långsiktigt hållbara utveckling i ekonomiskt och socialt avseende med de krav som skyddet för miljön ställer. Utredningen anför (SOU 1992:63, s. 82): "I starkt koncentrat har jag uppfattat det som viktigt att bedömningarna och förslagen skall utgå från att den regionala förvaltningen skall bidra till att förbättra förutsättningarna för ekonomisk tillväxt, främja tillväxt genom förnyelse och återväxt samt öka utbytet av insatta

resurser. Den skall samtidigt skapa förutsättningar för utveckling i hela landet." Hur förhåller sig emellertid den regionala nivånns frågor till de intressen som kommer till uttryck på nationell och lokal nivå? Är en regions gynnsamma utveckling alltid förenlig med nationella och lokala intressen? Det finns exempel på hur den nationella nivån försökt begränsa tillväxten av en region. Skatter på investeringar har införts i Stockholmsområdet under 1980-talet och under 1960- och 1970-talen be-tecknades ofta sydvästra Skåne som en "överhettad region." Det kan hävdas, att åtgärder av detta slag sker med regionens bästa för ögonen. Lika vanligt är motivet, att en expansion skall ske jämnare fördelad över landet.

Detta aktualiserar också frågan om den nationella nivånns ansvar för en god utveckling i landets olika regioner. Den ekonomiska och sociala utvecklingen i landets regioner får således inte bli en uppgift uteslutande för regionerna själva. En önskan från regional nivå att ta ett större ansvar för regionens utveckling skall ses som en vilja till engagemang; till kraftsamling av de resurser regionen kan erbjuda. Staten kan inte härigenom se sig löst från ett ekonomiskt åtagande som syftar till att skapa förutsättningar för livskraftiga regioner. Det finns här anledning att erinra om den principiella syn beredningen gett uttryck för ovan beträffande det statliga ansvaret för resursomfördelningar. Också Regionutredningen konstaterar, att staten även under överskådlig framtid har kvar ett ansvar för mellanregional utjämning (SOU 1992:63, s. 98).

Regionberedningen kan dock konstatera, att det på sina håll finns omfattande regionalt och lokalt grundade initiativ för att låta regional utveckling bli en uppgift för kommunal självstyrelse. Regionberedningen finner ingen motsättning mellan ett nationellt och ett regionalt ansvar för en regions utveckling. Det är viktigt, att en regional önskan om ett ökat ansvarstagande för den egna regionens utveckling tas tillvara. Olika organisatoriska former för detta är tänkbara. Initiativ i detta avseende har tagits i Skåne och Västsverige och Regionberedningen redovisar i det följande sina överväganden beträffande dessa förslag.

Den statliga förvaltningens regionala organisation kommer att ägnas stor uppmärksamhet i beredningens fortsatta arbete. Inte minst kommer sektorsuppdelningen kontra den samordnade förvaltningen att analyseras liksom de skilda geografiska indelningarna för olika statliga sektorer. Ett stort antal statliga myndigheter uppträder på regional nivå i olika geografiska indelningar. Det är i dag få som har länet som sin administrativa enhet. För beredningens vidkommande reser detta bl.a. två frågor. Båda är aspekter på samordning kontra sektorsansvar. Den första är om behovet av samordning mellan olika statliga myndigheter är tillräckligt tillgodosett med denna sektorsuppdelning. Den andra frågan är om de skilda geografiska gränserna utgör något problem i sammanhanget såväl inom den statliga sektorn som i förhållande till t.ex. kommuner och näringsliv och beredningen skall därvid överväga behovet av förändringar i den geografiska indelningen. Även om en omfattande analys av den statliga förvaltningen således återstår finner beredningen inget som talar för att inte staten även framdeles behöver en organisation på regional nivå.

Beträffande de uppgifter på regional nivå som bör åvila ett självstyrelseorgan vill beredningen anknyta till den andra analysmodellen ovan. Den kommunala självstyrelsen har sin bas på den lokala nivån, dvs i primärkommunerna. Uppgifter som förs till självstyrelseorgan skall i första hand ses som ett primärkommunalt ansvar. Först när en analys ger vid handen att uppgiften inte lämpligen kan handhas på primärkommunal nivå bör ett regionalt huvudmannaskap komma i fråga. Man kan uttrycka detta som att bevisbördan åvilar det regionala organet i fråga om uppgiftsfördelningen.

Synsättet är en sammansmältning av två analysvägar. Den första är ett uppifrån och ned-perspektiv. Utgångspunkten är uppgiftskoncentrationen till den centrala nivån, som genom en delegation för ut uppgifter till kommunal självstyrelse. Det bör noteras att detta inte avser uppgifters fördelning på statliga organ på olika administrativa nivåer. En decentralisering i den statliga myndighetshierarkien ändrar inte den grundläggande demokratiska legitimeringen via riksdag och regering. Det är först när nya legitimeringsgrunder tillförs genom den kommunala självstyrelsen på regional och lokal nivå som den andra analysmodellen träder i bruk. Nu är det i stället ett nedifrån och upp-perspektiv som gäller. Detta kan ses som ett förenklat uttryck för subsidiaritetsprincipen.

En tillämpning av subsidiaritetsprincipen, som resulterat i att uppgifter bör anförtros statliga organ har gett uttryck för att uppgiften är en nationell angelägenhet; lägre nivåer kan inte lämpligen ha den omhand. När det gäller en överflyttning av statliga uppgifter från central nivå till statliga organ på regional nivå tillämpas ett något annorlunda synsätt. Utgångspunkten är här det nationella intresset och kommunal självstyrelse bör således inte komma i fråga.

Regionberedningen konstaterar därvid, att det finns ett antal uppgifter som åvilar det allmänna och väl kan anförtros den kommunala självstyrelsen, men där den enskilda kommunen inte utgör den lämpligaste nivån. För det första kan nämnas de uppgifter som i hög grad berör en kommun men som också har en räckvidd utanför kommunens gränser. Fysisk planering av verksamheter med linjekonsekvenser är ofta av detta slag. Vägar, järnvägar, flygplatser, kollektivtrafik och annan miljöstörande verksamhet är exempel på sådana uppgifter. Primärkommunerna har planeringsansvaret men en samverkan med angränsande kommuner är oftast nödvändig för rationella lösningar. Problemet är särskilt framträdande i befolkningstäta områden med ytmässigt små kommuner. Det gör att problemet ter sig olika i skilda delar av landet. Storstadsområdena avviker i detta avseende markant från de norra delarna av vårt land.

För det andra skall noteras behovet av ett visst befolkningsunderlag för en verksamhet. Alla kommuner har inte de resurser i ekonomiskt och befolkningsmässigt hänseende som erfordras för att var för sig kunna bedriva gymnasieutbildning, svara för räddningstjänst etc. Samverkan erfordras. Alltför små kommuner kan också leda till att valfriheten för individen begränsas.

För det tredje finns det en stark korrelation mellan befolkningsstorlek och administrativa resurser och kompetens. Befolkningsmässigt små kommuner har ibland inte de administrativa resurser, som erfordras för

att handha en uppgift och kan inte själv skaffa sig kompetensen utan stora kostnader. Också i sådana fall kan regionala lösningar erfordras.

Framhållas bör att Sverige har (för närvarande) 286 kommuner. Till detta kommer de 23 landstingen. Trots en gemensam rättslig reglering i kommunallagen rör det sig om ytterst varierande förhållanden i fråga om befolkning, resurser, ytstorlek etc. Finns det en vilja att bevara denna variationsrikedom erfordras på flera håll interkommunal samverkan; en regional administrativ nivå utkristalliseras.

Konstaterandet att vissa offentliga uppgifter till sin natur är regionala är emellertid inte kopplat till en viss organisatorisk utformning. Olika administrativa lösningar kan tänkas. Demokratins krav, effektivitetsskäl och rättssäkerhetsaspekter bildar utgångspunkt för de organisatoriska övervägandena.

#### 4.3.6 Det internationella perspektivet

De senaste årens utveckling i Europa har inneburit dramatiskt ändrade förhållanden i fråga om samverkan stater emellan. De totalitära regimernas fall liksom integrationssträvanden inom EG har ändrat karaktären på nationsgränserna. Dessa är inte i samma utsträckning som tidigare hinder för resor, handelsutbyte och annan samverkan. Från att tidigare ha varit en uppgift uteslutande för centralmakten har lägre nivåer, regioner och kommuner, utvecklat internationella relationer. Vänortsutbytet är av ganska gammalt datum. Intressanta exempel från senare tid är den västsvenska regionens uppbyggnad av ett EG-kontor i Bryssel samt Malmöhus läns landstings samverkan med den tyska delstaten Schleswig-Holstein kring ett gemensamt EG-kontor, något som nyligen utvidgats till att ingå i Sydsams verksamhet. Insatserna är ett klart uttryck för regionernas ökade engagemang för att i internationella sammanhang ta tillvara sina intressen och marknadsföra sina möjligheter. Nationsgränsernas minskade betydelse underlättar också infrastruktursatsningar mellan svenska gränsregioner och deras motsvarigheter i angränsande länder. Allt detta är en utveckling som förtjänar stor uppmärksamhet. En region blir här en internationell aktör och kan i konkurrens med andra regioner på en internationell arena erbjuda attraktiva villkor för näringsliv och andra organisationer samt själva initiera infrastruktursatsningar.

Förebilderna för de svenska regionernas engagemang hämtas ofta från andra länder i Europa. Begreppet "regionernas Europa" uttrycker möjligheter till regionala framgångar i ekonomiskt och socialt avseende, regionernas ökade betydelse i internationella sammanhang och som allt viktigare enheter i den nationella politiken.

De är naturligtvis av stort intresse att följa utvecklingen i Europa. För detta delbetänkande som rör en försöksverksamhet med regionala organ i Västsverige och Skåne är det emellertid inte nödvändigt att gå djupare in i ämnet. Det räcker nu med att konstatera att företrädare för såväl Västsverige som Skåne starkt har strukit under vikten av ett regionalt organ bildas för att regionens internationella kontakter skall kunna

samordnas och utvecklas. Regionberedningen avser att återkomma till de internationella perspektiven i sitt slutbetänkande.

## 5 Beredningens förslag till regional självstyrelse i Västsverige och Skåne

### 5.1 Inledning

Regionberedningens huvuduppgift är att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Enligt direktiven skall beredningen med förtur behandla en begäran om försöksverksamhet med ändrad regional uppgiftshantering i Skåne. Till beredningen har också överlämnats Västsverigeutredningens betänkande Västsverige – region i utveckling (SOU 1992:66) jämte remissvar. Västsverigefrågan skall behandlas och redovisas samtidigt med Skånefrågan.

Regionberedningen redogör i detta kapitel för sitt förslag till regional självstyrelse i Västsverige och Skåne.

Sedan en lång tid tillbaka har det gjorts gällande att den offentliga regionala organisationen i Västsverige behöver förenklas och rationaliseras. Från Skåne har förts fram motsvarande önskemål. Ett flertal utredningar har behandlat länsindelnings- och länsdemokratifrågor, men de förslag som lagts fram har inte lett till någon större förändring av den offentliga verksamhetens uppgiftsfördelning eller administrativa indelning. När nu frågorna behandlas på nytt sker det i ljuset av de initiativ som tagits i Västsverige och Skåne.

När det gäller Västsverige har senast Västsverigeutredningen föreslagit att ett regionförbund enligt kommunalförbundslagen skulle bildas som ett första steg av kommuner och landsting i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län för samverkan i övergripande utvecklingsfrågor. Betänkandet har remissbehandlats och arbetet med den västsvenska frågan har fortsatt i Regionberedningen i samråd med en politisk referensgrupp.

Vad beträffar Skåne har företrädare för kommunförbunden och landstingen i Malmöhus och Kristianstads län samt Malmö kommun begärt att få påbörja en försöksverksamhet med ändrad regional uppgiftshantering i Skåne. Regionberedningen har under sitt arbete med att undersöka om förutsättningar finns för en förändring av den offentliga verksamhetens organisation i Skåne haft kontakter med bl.a. företrädare för politiska partier, näringsliv, kommuner och landsting. Initiativtagarna i Skåne har senare arbetat fram ett konkret förslag till förbättrad regional samverkan.



Regionberedningen kan konstatera att det råder en stark uppslutning bakom önskemålen om en förbättrad regional organisation i Västsverige och Skåne. Enligt beredningens mening framstår det som klart att det behövs en bättre samordning av den offentliga verksamheten inom de nämnda regionerna. Det finns för närvarande en betydande administrativ splittring på den regionala nivån och olika organ sysslar med delvis samma frågor. Till detta kommer att den demokratiska förankringen inte är tillfredsställande vid behandlingen av frågor som har stor betydelse för regionens utveckling.

Regionberedningen ansluter sig till uppfattningarna från Skåne och Västsverige om att för regionen viktiga uppgifter bör samlas i ett regionalt demokratiskt organ. Beredningen anser att det är angeläget att den offentliga organisationen på regional nivå i Skåne och Västsverige får en mer samlad lösning och att de offentliga insatserna samordnas på ett effektivare sätt. Vidare bör de hinder som de administrativa gränserna utgör överbyggas.

Regionberedningen har diskuterat olika former för regional samverkan. För närvarande finns möjlighet för kommuner och landsting att bilda kommunalförbund. Sådana organ har också bildats i stor utsträckning. Någon möjlighet för landsting och kommuner att bilda gemensamma organ för att ha hand om uppgifter som i dag är kompetensliga för endast en av dessa typer av kommuner finns det emellertid inte. Med hänsyn till att ansvaret för väsentliga frågor som rör regionens utveckling är fördelade mellan kommuner och landsting bör det, enligt Regionberedningens mening, öppnas en möjlighet för dessa att bilda regionförbund för gemensam samverkan beträffande regionala utvecklingsfrågor.

Ett grundläggande krav för att ett regionförbund skall kunna bildas är att det finns en bred lokal och regional uppslutning bakom en sådan samverkan. När det gäller Skåne och Västsverige visar det arbete som utförts av de politiska partierna inom de båda regionerna och de uttalanden som gjorts bl.a. vid Regionberedningens hearingar och i skrivelser till beredningen att det finns en sådan lokal och regional förankring.

Regionberedningen har också övervägt om möjligheten att bilda ett regionalt organ skall göras permanent eller tillfällig. Beredningen har därvid stannat för att det är lämpligast med en försöksverksamhet till en början. Därigenom kan erfarenheter vinnas i avvaktan på att de slutliga ställningstagandena görs beträffande formerna för sådan regional samverkan, som avses här.

## 5.2 Grunddragen i förslaget

Regionberedningen föreslår, att ett regionförbund inrättas för försöksverksamhet i Västsverige och Skåne under i princip längst de närmaste två mandatperioderna. Grunden för vilka delar som skall ingå i de respektive regionerna finns i de regionala initiativen. Beträffande Skåne utgörs regionen av landskapet Skåne, vilket också har föreslagits

från fempartsgruppen och understрукits av företrädare för de politiska partierna i Skåne. I fråga om Västsverige finns det en bred uppslutning om att Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län skall ingå. Hallands län har markerat sin tveksamhet att som helhet ingå i den västsvenska regionen. Kungsbacka kommun är en integrerad del i Göteborgsregionen och det finns ett uttalat intresse från kommunens sida att bli delaktig i det västsvenska samarbetet. Hallands läns landsting behöver i så fall medverka med endast den del av sin verksamhet, som geografiskt omfattar Kungsbacka kommun. Regionberedningen menar, att det är de lokala och regionala önskemålen som skall bestämma regionens omfattning. Förslaget till regionförbund har utformats för att möjliggöra att delar av ett län kan ingå i en region.

Före utgången av den andra mandatperioden under försöksverksamhetens giltighetstid skall regeringen hos riksdagen ha väckt frågan om hur verksamhet och organisation skall vara utformad därefter. Ett regionförbund bör kunna påbörja sin verksamhet den 1 januari 1995.

Ytterligare arbete återstår innan beredningen är klar med hela den uppgift som direktiven omfattar. Bl.a. skall förslag läggas fram i fråga om den mer långsiktiga utformningen av den regionala nivåns verksamhet och organisatoriska utformning för hela landet liksom beträffande den geografiska indelningen. Det torde därför vara lämpligt, att inte nu binda sig för en mer definitiv lösning för Västsverige och Skåne.

En särskild lag behöver stiftas för ändamålet och förebilden är hämtad från den nuvarande kommunalförbundslagen (1985:894). Såväl kommuner som landsting skall vara medlemmar och det är dessa som skall ta initiativ till bildandet av regionförbundet. Beslut om förbundets inrättande och om förbundsordning fattas av regeringen.

Den högsta beslutanderätten i regionförbundet tillkommer regionfullmäktige, som är indirekt valt av medlemmarna. För att uppnå en partimässig proportionalitet används en form av utjämningsmandat.

Regionförbundet skall ha hand om uppgifter som i dag ligger på landstingen, kommunerna och staten. Verksamheten kan sammanfattningsvis sägas omfatta frågor kring regional utveckling i vid mening såsom fysisk strukturplanering, kommunikationer, kollektivtrafik, infrastrukturinvesteringar, högre utbildning och forskning. Ytterligare uppgifter är hälso- och sjukvård, kultur och miljö. Därutöver kommer regionförbundet också att kunna ha hand om andra uppgifter, som i dag inte åvilar någon aktör, t.ex. genom att ikläda sig en talesmannaroll för regionen som helhet. En del av de nämnda uppgifterna ligger i dag på statliga organ på regional nivå. Förslaget innefattar möjligheter att under försöksperioden låta regionförbundet ta över sådan verksamhet. I förbundsordningen skall anges vilka uppgifter som förbundet skall ha hand om.

### 5.3 Regionförbundets uppgifter

Starka skäl talar, som redovisats ovan, för att samla det regionala utvecklingsansvaret hos ett regionalt självstyrelseorgan. Det föreliggande förslaget är utformat med ett sådant syfte. Begreppet regionpolitik sammanfattar bra de offentliga uppgifter, som är centrala för en regions utveckling och som bör ligga på denna nivå. Ansvaret skall vidare ha en förankring i regionens politiska liv och således åvila ett självstyrelseorgan.

Förslagen i Västsverigeutredningen, från den västsvenska referensgruppen och från fempartysgruppen i Skåne avser i stora delar samma uppgifter och har legat till grund för beredningens förslag beträffande uppgiftsfördelningen. Det är dock inte nödvändigt, att uppgiftsmängden är densamma för alla regionförbund. Regionala skillnader och önskemål kan motivera olika lösningar. Förslaget är därför utformat så, att en yttre ram läggs fast i lag för vilka uppgifter som kan komma i fråga medan lokala och regionala initiativ får precisera ansvarsområdet. Uppgiftsmängden fastställs sedan i förbundsordning.

Regionberedningen föreslår att följande uppgifter skall kunna åvila ett regionförbund.

*Uppgifter rörande regionalt utvecklingsarbete, glesbygdsutveckling, näringslivsutveckling, utbildning, kultur, miljö och kommunikationer.* Detta är frågor som är av grundläggande betydelse för en regions utveckling. Till delar handlar det om verksamheter som avser tillvaratagande av nationella intressen och således även framdeles skall vara ett statligt ansvar. I andra delar är det uppgifter som kan föras över till ett regionförbund.

*Uppgifter enligt 7 kap. plan och bygglagen (1987:10).* Denna bestämmelse avser regionplanering och kan sägas vara det formella uttrycket för den fysiska strukturplaneringen. Primärkommunerna kommer alltså att ha kvar sitt planmonopol medan en samordning kan åvila regionförbundet. Det är inte nödvändigt att verksamheten bedrivs i form av regionplanering enligt plan- och bygglagen utan kan ske i former som inte är reglerade i lag.

*Uppgifter enligt lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.* Denna verksamhet ligger i dag under ett gemensamt primär- och landstingskommunalt huvudmannaskap. Den viktigaste åtgärden på detta område kan bli en samordning över de geografiska gränserna.

*Uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).* Denna verksamhet är i dag i allt väsentligt ett ansvar för landstingen och de landstingsfria kommunerna. Av de regionala initiativen framgår, att man önskar samarbeta över gränserna för sjukvårdshuvudmännen. I vissa avseenden är dessa gränser redan i dag överbryggade genom bestämmelser om ett fritt vårdsökande inom såväl den västra som den södra sjukvårdsregionen.

Ett regionförbund skall också få ha hand om *andra uppgifter som avser planering, samordning och utveckling och som inte innefattar myndighetsutövning.*

■ Ett regionalt självstyrelseorgan kommer att ha stora kontaktytor mot andra organisationer. Primärkommunerna har ett fortsatt ansvar för den fysiska planeringen på lokal nivå. Den högre utbildningen och forskningen har nyligen genom riksdagsbeslut genomgått en omfattande reform för ökad självständighet. Ett regionalt organs befattning med forskning och högre utbildning får därför antas ske i ett informellt samarbete med universitet och högskolor. Till viktiga delar rör det sig om ett samordningsansvar för det regionala organet för ovannämnda frågor. Möjligheterna till regionala initiativ, kraftsamling och ansvarstagande bedöms öka väsentligt genom ett regionalt organ.

■ Verksamhetsfältet för ett regionalt självstyrelseorgan innefattar, vilket framgår av ovanstående, såväl kommunala uppgifter som uppgifter som nu är statliga. De sakområden som i dag ligger under kommunalt huvudmannskap är från principiella utgångspunkter lättare att flytta mellan självstyrelseorgan än när det gäller överföring av uppgifter mellan stat och kommun; uppgifterna har ju redan bedömts kunna falla under den kommunala självstyrelsen och Regionberedningen finner ingen anledning att ifrågasätta denna fördelning.

■ Den statliga förvaltningen på regional nivå har en mycket komplex struktur. Regionberedningen har ovan konstaterat det fortsatta behovet av en statlig decentraliserad förvaltning. Den principiella diskussionen om uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen, som redovisas ovan, klargör att viktiga uppgifter med anknytning till den regionala utvecklingen även framdeles måste åvila staten.

Mot bakgrund av förslagen från Skåne och Västsverige om överföring av statliga uppgifter, finns det anledning att något belysa dessa uppgifter. Genomgången skall främst ses som en översiktlig inventering. Regionberedningen återkommer i sitt fortsatta arbete till dessa frågor.

■ En del av regionpolitiken utgörs av regional- och näringspolitik. Länsstyrelsernas ansvar för regionala utvecklingsfrågor hör således till de uppgifter som kan komma i fråga att överföras till ett regionförbund. Arbetsuppgifterna är i huvudsak av övergripande och utredande karaktär.

■ På kommunikationsområdet, också det en del av regionpolitiken, har länsstyrelsen ett ansvar för infrastrukturen. Beslut om investeringar i länstrafikanläggningar (LTA) hör således till det slags verksamhet, som ett regionförbund kan ha ansvaret för. Regionförbundet borde vidare få delta i Vägverkets och Banverkets planering och därvid ha en viktig uppgift i att redovisa och prioritera regionens investeringsbehov. Regionförbundet kan alltså bli den drivande parten i frågor där regionens intressen skall företrädas.

■ Miljöfrågornas betydelse i det regionala perspektivet har ofta framhållits och bedöms få en självklar plats i en regionpolitik för utveckling och därmed i regionförbundets verksamhet. Det måste dock konstateras att ansvarsstruktur inom området är mycket komplex. Ett utökat ansvar för kommunerna får anses möjligt och önskvärt.

■ Också beträffande kollektivtrafiken finns ett ganska komplicerat ansvarsmönster. En samverkan över länsgränserna kommer att kräva vissa förändringar i regelsystemet eftersom den nuvarande strukturen bygger på länsindelningen. Staten har vidare ett betydande engagemang

i kollektivtrafiken och större regioner kommer att medföra vissa kostnadsöverflyttningar från staten till den regionala huvudmannen om inte justeringar görs i det aktuella regelverket.

Regionberedningen kommer i sitt fortsatta arbete att analysera den statliga förvaltningens uppgifter och organisation med utgångspunkt i den regionala nivån. Det blir därvid aktuellt att studera relationerna till central och lokal nivå, till ett regionalt självstyrelseorgan och till kommunerna. Ett stort antal statliga organ uppräder på regional nivå. Endast sällan utgör länet den geografiska avgränsningen för verksamheten. Regionberedningen har för avsikt att analysera på vilket sätt de samlade resurserna utnyttjas effektivast på regional nivå. Sektorsprincipen står där mot principen om en samordnad länsförvaltning. Regionberedningen anser med hänsyn till det arbete som återstår att det för närvarande inte finns tillräckligt underlag för att lägga fram ett mer uttömmande förslag om vilka statliga uppgifter som bör flyttas över till ett regionförbund. Beredningen föreslår dock redan nu att ansvar och befogenheter för regional utvecklingsplanering och LTA-anlagen förs över från länsstyrelserna. Beredningen kommer i sitt slutbetänkande att redovisa sina överväganden beträffande överföring av ytterliga statliga uppgifter. Den nu föreslagna lagstiftningen är förberedd för detta. Också under försöksperioden bör det vara möjligt att för över ytterligare statliga uppgifter.

## 5.4 Medlemskapet

Regionberedningen föreslår, i överensstämmelse med de önskemål som har förts fram i de nu aktuella områdena, att det regionala självstyrelseorganet i ett första steg skall vara indirekt valt. Medlemmar bör vara såväl landstingen som primärkommunerna. Två centrala områden där landstingen i dag är huvudmän är hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken. Till detta kommer att landstingen i dag i icke ringa omfattning är engagerade i näringslivsutveckling. Eftersom dessa frågor är aktuella för ett regionalt självstyrelseorgan, är det naturligt att landstingen ingår som medlemmar i den nya organisationen. Landstingens uppdrag som huvudman för hälso- och sjukvården är för närvarande föremål för utredning (Kommittén om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation, HSU 2000) och deras framtid får anses i hög grad bestämd av fortsatta uppgifter inom detta område. Det är emellertid omöjligt att för närvarande förutsäga utgången av HSU 2000 och frågans fortsatta beredning. Skall en försöksverksamhet startas snarast möjligt är det naturligt, att landstingen och primärkommunerna ingår som likvärdiga medlemmar i ett regionalt självstyrelseorgan.

Medlemskap i den nuvarande formen för kommunalförbund bygger på de enskilda medlemmarnas initiativ och varje medlem är oförhindrad att utträda. Det är lätt att finna sådana organisationsformer tilltalande. Den enskilde medlemmens självständighet kommer klart till uttryck. För en ganska stor grupp frågor som kräver interkommunalt samarbete är frivilliga kommunalförbund en utmärkt modell. Kommunerna samlas

kring en gemensam fråga och har intresse av att finna lösningar, som kan godtas av alla medlemmar. Det rör sig genomgående om frågor för vilka den enskilde medlemmen har huvudmannaskapet. Det är då också naturligt att autonomi har en framträdande plats. Regionberedningen anser att samma grundprincip som nu nämnts bör vara vägledande också för den organisationsmodell, som här föreslås.

Regionberedningen har tidigare, i anslutning till diskussionen om uppgiftsfördelningen, framhållit att i första hand primärkommunen bör komma i fråga vid prövning av huvudmannaskapet för kommunala uppgifter. När en kommunal uppgift flyttas till den regionala nivån genom samarbetet i ett regionförbund är det naturligt att så sker med kommunens samtycke. Samma resonemang kan föras beträffande landstingen som medlemmar i ett regionförbund.

När det gäller uppgifter som har förts över till ett regionförbund från statliga organ eller som inte i dag åvilar enskilda kommer måste ett regionförbund emellertid kunna arbeta med hela regionen som en enhet. Det är inte möjligt att ha en ordning, enligt vilken vissa kommuner som isolerade öar står utanför den hantering av de för hela regionen övergripande frågorna, som sker inom ramen för ett regionförbunds verksamhet. Kommunalförbundsmodellen lider av den svagheter att det ofta är svårt att uppnå nödvändig stadga i verksamheten på grund av lösligheten i den organisatoriska uppbyggnaden. Den nackdelen måste undvikas beträffande en verksamhet med samverkan kring viktiga regionala frågor inom ramen för ett regionförbund.

Ett grundläggande krav för att bilda ett regionförbund, måste vara att det finns ett lokalt och regionalt initiativ därom, med en i princip gemensam uppslutning i hela den berörda regionen. För att tillgodose kravet på organisatorisk stabilitet är det enligt Regionberedningens mening dock inte möjligt att kräva mera för att ett regionförbund skall få bildas, än att ett betydande flertal av de berörda kommunerna och landstingen är ense om det. Detsamma bör gälla beträffande utträde.

## 5.5 Försöksverksamhet

Den grundläggande frågan är vad som avses med försöksverksamhet. I begreppet försöksverksamhet ligger naturligen att pröva, experimentera, utprova, försöka etc. i syfte att vinna erfarenheter. När ett försök påbörjas är det naturligt att fastslå syftet med försöket, klargöra vad det är man vill uppnå, vilka erfarenheter man vill vinna och vad som skall ske efter försöket. Utifrån detta finns två principiellt olika vägar att gå fram.

Försöket kan, för det första, vara ett steg på vägen mot ett mål som redan lagts fast. Verksamheten går då ut på att finna lämpliga metoder och tillvägagångssätt i fråga om organisation och process, men någon återvändo ges inte.

Den andra formen av försök kännetecknas av att man inte fastslagit något slutgiltigt mål. Detta får i stället anstå tills försöket har utvärderats.

Möjliga utfall är en återgång till ursprungsläget, ett permanentande av försöket eller ett beslut om att ta ytterligare steg till förändringar.

Enligt Regionberedningens mening skall en försöksverksamhet syfta till att vinna erfarenheter som kan leda till precisering och justering av det fastslagna målet i fråga om organisatorisk slutlösning. Beredningen har till uppdrag att lägga förslag i fråga om den mer långsiktiga organisatoriska lösningen av den offentliga organisationen på regional nivå. Det bör därvid bli aktuellt med ett ställningstagande i organisationsfrågan, som kan ses som en målangivelse. Den försöksverksamhet som förordas i detta delbetänkande bör, när erfarenheter vunnits, få vägleda den mer preciserade utformningen av den offentliga regionala förvaltningen på regional nivå. Det är att märka att Regionberedningens arbete är inriktat på ett förslag till principbeslut och att en försöksverksamhet bör ge ett värdefullt bidrag till en framtida lösning av den regionala uppgiftshanteringen.

I första hand bör det ankomma på det nybildade regionförbundet att utforma sin verksamhet. Delvis bör detta ha ingått som ett led i förberedelserna för ansökan om förbundets bildande. Med tanke på att försöket avser en begränsad tid, är det knappast troligt att några mer omfattande organisationer kommer att byggas upp. Moderna verksamhetsformer kännetecknas ofta av olika enheters samverkan i form av nätverk, och befintliga resurser bör kunna utnyttjas i viss utsträckning. Det är dock viktigt, att försöksverksamheten får en sådan omfattning att den verkligen kommer att representera något nytt.

## 5.6 Regional identitet

Ordet region fungerar i dag som en semantisk magnet. Med det sistnämnda förstås ett begrepp "... som är tillräckligt vagt för att attrahera, samtidigt som det är tillräckligt mångtydigt för att kunna nyttjas i vitt skilda sammanhang. Attraktionskraften ligger i att det tänkes vara bärare av lösningar på mer eller mindre väldefinierade problem." Citatet är hämtat ur en forskningsrapport som docent Håkan Magnusson har gjort på uppdrag av Regionberedningen och påtalar det svårfångade i regionbergreppet. Samma svårigheter gäller vid försöken att fånga den känsla av samhörighet och identitet som ligger till grund för att avgränsa en region. Det är således viktigt att notera att begreppen region och regional identitet inte är entydiga och väldefinierade begrepp. Det är därför knappast möjligt att göra invändningsfria indelningar.

Regionberedningen konstaterar ett starkt ökat intresse för vad som kan betecknas som regional identitet vid diskussion om administrativa indelningar. En över lång tid på kulturella och sociala faktorer grundad samhörighet får inte brytas, hävdas det, vid förändringar av geografiska gränser för den offentliga verksamheten och där så har skett bör de "naturliga" regionerna återställas. Det råder, som nämnts ovan, ingen fullständig enighet beträffande den geografiska avgränsningen av dessa regioner, men frågan är viktig och kräver uppmärksamhet.

Etnologisk forskning hävdar den nationella identitetens betydelse i Sverige, men framhåller också regionen som grund för samhörighet. Från detta forskningsperspektiv framstår ofta Skåne, Gotland, Jämtland och Dalarna som geografiskt avgränsade områden där man kan notera en tydlig regional identitet. De områden som i Regionberedningens överväganden går under beteckningen Västsverige anses inte ha en lika entydig, kulturell identifikation. Likväl rör det sig om ett område där de ekonomiska och sociala aktiviteterna på regional basis har i huvudsak samma geografiska orientering, dvs. västerut.

Regionberedningen har på olika sätt uppmärksammat på de strävanden till bevarad och förstärkt regional identitet, som finns på olika håll i landet. De ställningstaganden, som redovisas i detta delbetänkande, avser Skåne och Västsverige. Här bör också noteras en framställan från de politiska partierna i Jämtland om försöksverksamhet med regional självstyrelse beträffande vilken Regionberedningen avser att redovisa sina ställningstaganden och förslag i särskild ordning. Av intresse i detta sammanhang är att notera det stöd, som förslagsställarna finner i den regionala identiteten. Denna framhålls som en viktig kraft att ta till vara i strävandena till en gynnsam utveckling för Jämtland, men också för att bevara regionen som en självständig administrativ enhet.

Beträffande försöksverksamhet i Skåne framhålls just landskapet Skåne som en naturlig enhet. Den tudelning som representeras av indelningen i Kristianstads och Malmöhus län upplevs av förslagsställarna som onaturlig och som ett hinder för en rationell hantering av offentliga uppgifter. Regionberedningen har funnit vägande skäl för att, åtminstone i fråga om självstyrelse på regional nivå, låta Skåne utgöra en enhet. Härigenom får en administrativ indelning en naturlig regional identitet. Det hävdas emellertid, att landskapet Skåne utgör en alltför begränsad region. De tidigare s.k. Skånelanden, dvs. delar av de områden som Sverige erhöll genom freden i Roskilde 1658 och som i dag utgörs av Skåne, södra Halland och Blekinge, framhålls som en lämpligare regional indelning. Från näringslivets sida förespråkas en ännu större region bestående av Skåne, södra Halland, Blekinge, Kronobergs län och södra delen av Kalmar län. Ur näringsgeografisk synvinkel påstås detta område representera en enhet. Vad beträffar Kalmar län är förhållandena snarlika dem i Halland. Det vill säga att länet är orienterat åt två håll. Norra Kalmar län har sina huvudsakliga kontakter norrut mot Norrköping/Linköpingsområdet. Södra delen av länet är orienterad söderut.

Regionberedningen vill här framhålla, att framställningen beträffande Skåne tar upp frågan om geografisk avgränsning och att därvid på sikt ett större område än Skåne kan komma i fråga. Initialt föreslås dock försöket avse endast landskapet Skåne.

Regionberedningen har tidigare framhållit vikten av att en reform snabbt kan komma till stånd och att försöksområdet bl.a. av detta skäl bör begränsas till Skåne. Vidare inrymmer de båda andra förslagen till geografisk avgränsning delar av län, vilket i sig är problematiskt när det gäller offentlig verksamhet och erfordrar ytterligare överväganden. Vidare skall konstateras att landskapet Halland återfinns i diskussionen om den västsvenska regionen och därför måste bedömas också i det



sammanhanget. Beredningen vill också understryka vikten av att denna avgränsning inte försvårar eller förhindrar en utvidgning vid en senare tidpunkt. Inte heller får gränsdragningen resultera i att angränsande områden avskärmats från samverkan. Det gäller således att finna organisatoriska former där gränserna klargör ansvar och autonomi, men där en integration med angränsande områden framstår som naturlig och önskvärd. Denna ambition måste vägleda uppbyggnaden av den regionala självstyrelsen. Administrativa gränser kan aldrig dras på ett sådant sätt, att de blir lämpliga för alla offentliga verksamheter. Det är naturligt, att med en geografisk indelning försöka fånga väsentliga verksamhetsområden. Samverkansformer måste emellertid utvecklas för att på ett lätt och effektivt sätt kunna överbrygga gränserna. Den flexibilitet som härigenom skapas bör kunna minska behovet av gränsjusteringar varje gång en verksamhet ändrar karaktär.

Västsverige kännetecknas inte av en lika tydlig identitet som Skåne. Likväl finns här grund för att tala om en regional sammanhållning. Företrädare för olika offentliga organ i Halland har dock inför Regionberedningen framhållit vikten av att bevara Hallands län som en självständig enhet. En del företrädare för Halland har emellertid framhållit att samverkan bör ske med såväl Skåne som Västsverige i övrigt. Från Kungsbacka kommun har hävdats att ett nära samarbete med övriga Västsverige är nödvändigt.

Halland är näringsgeografiskt delat. Den norra delen är orienterad åt Västsverige medan den södra har sina huvudsakliga kontakter med Skåne. Det finns också ett icke ringa utbyte med angränsande delar av Småland. Delar av Skaraborgs län har kontaktytor mot Jönköpings län och Örebro län, varför man inte heller här kan tala om en entydig geografisk orientering västerut.

Västsverigeutredningens diskussion om den västsvenska regionen avsåg Hallands län, Göteborgs och Bohus län, Skaraborgs län samt Älvsborgs län. Företrädare för Värmlands län har också framfört intresse för en mer organiserad samverkan med NORP-länen alternativt att ingå i denna grupp. Enligt Regionberedningens mening är det fullt möjligt att Värmlands län efter egen önskan kan bli en del av den västsvenska regionen.

Regionberedningen finner det viktigt, att den regionala samhörigheten verkligen har sin grund i lokala och regionala förhållanden; regional identitet kan inte kommenderas fram. Det förtjänar dock att framhållas, att den samverkan i en geografiskt större region som möjliggörs med det förslag, som läggs fram i detta delbetänkande, knappast kan hota de identiteter som här diskuteras. För Hallands del är det angeläget att finna en rationell indelning, som möjliggör en samverkan mellan i första hand Kungsbacka och Västsverigeregionen i övrigt. De påtalade olägenheterna med den nuvarande gränsdragningen framstår som betydande och bör inte negligeras. Beredningens förslag går dock ut på att en regionbildning sker på ett lokalt och regionalt initiativ.

## 5.7 Resursförsörjning och ekonomiska konsekvenser

Dagens kommuner och landsting har en i regeringsformen erkänd beskattningsrätt. Denna finansieringsmöjlighet anses allmänt vara av utomordentligt stor betydelse för den kommunala självstyrelsen. Förmågan att själv kunna generera de erforderliga ekonomiska resurserna skapar en betydande självständighet. För ett direktvalt organ är det av grundläggande betydelse att ha en egen möjlighet till resursförsörjning. Denna behöver emellertid inte avse dagens inkomstbeskattning utan nya former kan tänkas.

Egen beskattningsrätt för ett indirekt valt organ är inte möjlig. Resursförsörjningen får därför ske genom uttaxering av medlemmarna. Olika modeller kan tänkas. Bl.a. kan man diskutera om det är möjligt att åstadkomma variationer i konstnadsuttag för olika delar av regionen och mellan landsting och primärkommuner.

Hushållning med den offentliga sektorns resurser är av grundläggande betydelse för Regionberedningens förslag till förändringar. Ett viktigt krav på en ny organisation är att den skall leda till minskade kostnader för den offentliga sektorn eller på annat sätt innebära ekonomiska fördelar. Andra viktiga krav att beakta är de demokratiska värdena, liksom rättssäkerheten.

Det är inte möjligt, att i detalj bedöma konsekvenserna i kostnadshänseende av de förslag som här framläggs. Ett visst underlag finns dock att redovisa. De ekonomiska konsekvenserna kan sägas vara av tre slag.

För det första handlar det om vilka ekonomiska effekter som i stort kan förutses vad beträffar regional utveckling till följd av en ny eller förändrad organisation. Ett grundläggande syfte med förslagen från Västsverige och Skåne är att åstadkomma en gynnsammare ekonomisk och social utveckling av regionen än vad som nuvarande organisation och uppgiftsfördelning medger. Det handlar i stor utsträckning om att åstadkomma tillväxt på ett långsiktigt hållbart sätt. Skulle så bli fallet får detta således en räckvidd utanför den offentliga sektorn. Vinsterna finns främst att hämta för regionens befolkning och näringsliv, men också indirekt för det allmänna. Det är svårt att göra några beräkningar i detta avseende. Bakom initiativen finns en önskan om mobilisering av lokala och regionala resurser hos allmänna organ för en mer samordnad och samlad satsning på främst strategiska utvecklingsfrågor. Framgångar i dessa avseenden kan ge betydande ekonomiska vinster. Regionberedningen anser att det är angeläget att olika förslag prövas, som kan leda till ekonomisk utveckling. Beredningen har ovan redovisat sin anslutning till den problembeskrivning, som redovisats från Västsverige och Skåne. Den nuvarande ordningen inom den offentliga sektorn i dessa båda regioner har sina klara brister. Att slå vakt om det bestående motverkar den utveckling som kan skönjas. Inga ekonomiska skäl med avseende på här diskuterade faktorer talar för att avstå från att pröva den föreslagna ordningen.

En andra ekonomisk konsekvens finns att söka i kostnaderna för de verksamheter som det allmänna ansvarar för främst på regional nivå. Två områden har framhållits, hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik. Beträffande hälso- och sjukvården har från båda regionerna strukits under möjligheterna till en strukturrationalisering av främst den sjukhusbundna vården om huvudmannaskapet för densamma får en bättre geografisk indelning. Det har hävdats, att samverkan mellan sjukvårdshuvudmännen alternativt ett formellt samgående skall kunna ge besparingar på 5-10 % av de totala kostnaderna för hälso- och sjukvården i respektive region. För Västsveriges del är den totala omslutningen ca 17 000 milj. kr och besparingen således mellan 800 och 1 700 milj. kr. För Skånes del är motsvarande siffror 10 000 milj. kr och mellan 500 och 1 000 milj. kr. Detta är mycket betydande besparingsmöjligheter, vilka också är svåra att bedöma. Frågan kan ställas om inte denna besparing kan åstadkommas utan den här föreslagna samverkan eller sammanslagningen. Förslagsställarna har framhållit svårigheterna med att inom varje sjukvårdshuvudmans ansvarsområde åstadkomma den strukturrationalisering som erfordras för besparingen i fråga. Den politiska beslutsprocessen förutsätter gemensam handling inom varje region och ett inom regionen gränsöverskridande utnyttjande av sjukvårdens resurser. Också i denna fråga finner Regionberedningen, att de föreslagna förändringarna bör få gynnsamma ekonomiska konsekvenser.

Beträffande kollektivtrafiken har inte förslagsställarna anfört motsvarande besparingsmöjligheter. Skälen till en regional samverkan har i stället anförts vara en väsentligt förbättrad service. Också detta har positiva ekonomiska konsekvenser.

Vad beträffar de ekonomiska konsekvenserna av en regions gynnsamma utveckling liksom besparingsmöjligheterna i de offentliga organens verksamheter på regional nivå, främst hälso- och sjukvården är Regionberedningen hänvisad till översiktliga bedömningar. De ekonomiska effekterna låter sig inte beräknas med någon exakthet. Alternativet är att inte genomföra de föreslagna åtgärderna. Några positiva ekonomiska konsekvenser av en oförändrad situation är dock svåra att se jämfört med dem som kan förväntas vid en reformering av den regionala organisationen. Även om en betydande osäkerhet råder beträffande de ekonomiska konsekvenserna finner beredningen möjligheterna så goda, att en reform bör genomföras.

Den tredje faktorn i fråga om ekonomiska konsekvenser är direkt kopplad till den regionala organisationens uppbyggnad och administration. Kostnaderna för den regionala organisationen är i förhållande till de tidigare nämnda ekonomiska konsekvenserna blygsamma, men likväl viktiga att uppmärksamma. Det finns emellertid inga beräkningar att tillgå för att bedöma vilka direkta organisationskostnader ett regionförbund kan medföra. Förslagsställarna i såväl Skåne som Västsverige har redovisat ambitioner att reducera antalet samverkansorgan av olika slag på den regionala nivån. I Skåne kan kostnaderna för de kommunalförbund m.m. vars verksamhet planeras bli ersatt av regionförbundet beräknas till ca 20 milj. kr. Beslut i fråga om utveckling av samverkansorgan ankommer på den kommunala självstyrelsen, men utgör

likväl en viktig besparingspotential. Tillskapandet av ett nytt regionalt självstyrelseorgan behöver därför inte medföra ytterligare kostnader för den offentliga organisationen på denna nivå.

Enligt direktiven skall Regionberedningen i sina förslag noga beakta behovet av hushållning med det allmännas resurser. Den här föreslagna regionala organisationen uppfyller detta krav. Noteras bör också ambitionen att åstadkomma en långsiktigt hållbar utveckling. De kanske viktigaste ekonomiska konsekvenserna av förslaget kan komma att visa sig just i fråga om en gynnsam ekonomisk utveckling för regionerna med stöd av den kraftsamling som ett regionalt organ kan åstadkomma i fråga om bl.a. infrastruktursatsningar.

## 5.8 Valsystemet

Det är främst tre faktorer som förtjänar uppmärksamhet när det gäller frågan om hur representationen i ett regionalt organ skall utformas. Den ena gäller den partipolitiska representativiteten, dvs. att partiernas styrkeförhållanden i medlemmarnas fullmäktige skall få genomslag i valet av representanter till regionfullmäktige. Den andra bygger på en befolkningsmässig representativitet, som innebär att medlemmarnas invånarantal skall återspeglas i det antal platser medlemmarna medverkar till att utse i regionförbundets beslutande organ. Den tredje faktor som skall beaktas i detta sammanhang är att olika delar av en region måste ges rimliga möjligheter att få sina synpunkter framförda i regionens beslutande församling. En någorlunda strikt tillämpning av dessa principer i kombination med ett förhållandevis stort antal medlemmar av mycket varierande storlek leder till orimligt stora beslutande församlingar. Begränsningar leder i sin tur till dålig eller ingen representation för små partier, dålig proportionalitet i fråga om befolkningsstorlek eller små möjligheter att kunna ge uttryck för skilda regionala intressens synpunkter.

Olika modeller är tänkbara för att försöka komma till rätta med ovan nämnda problem. Först måste emellertid klargöras vad sammansättningen av regionfullmäktige främst skall spegla. Är det 1) medlemmarnas befolkningsstorlek, 2) partiernas styrkeförhållanden i regionen eller 3) regionens olika delar? För de mindre partiernas del ökar givetvis möjligheterna till en proportionell representation om inget avseende fästs vid den geografiska tillhörigheten. Detta är också den modell som mest liknar ett förhållande med direktval efter de regler som i dag gäller för landstings- och riksdagsvalen. Valkretsindelningen är då kompletterad med någon form av utjämningsmandat. De ingående medlemmarnas skilda invånarantal kommer naturligtvis klarast till uttryck om antalet platser i regionfullmäktige baseras på kommunstorlek. För att säkerställa en jämn regional fördelning av ledamöterna i den beslutande församlingen får en indelning i valkretsar ske.

Det måste konstateras, att ett valsystem som någorlunda tillgodoser alla de nu nämnda kraven blir relativt komplicerat. Även om en viss komplexitet måste accepteras är det likväl nödvändigt att delvis göra

avsteg från vissa principer. Enligt Regionberedningens mening bör utgångspunkten för den fortsatta diskussionen vara, att det är mest angeläget att i första hand slå vakt om principen om ett proportionellt valsysteem, dvs. att partirepresentationen i fullmäktigeförsamlingen i den utsträckning det är möjligt skall spegla valmanskårens preferenser, sådana de kommit till uttryck i valen till förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Detta innebär dock inte att de båda andra principerna skall lämnas åsido. Också de måste tillmätas berättigad hänsyn vid utformningen av valsystemet. Resultatet av den nämnda diskussionen får visa hur en lämplig avvägning mellan dessa krav bör se ut.

De regionala initiativtagarna är överens om att valet till ett regionförbund enligt en temporär lagstiftning skall vara indirekt. Som framhållits tidigare anser också Regionberedningen att så måste vara fallet.

Flera olika modeller för indirekt val av regionfullmäktige har presenterats i de nu aktuella ärendena. Det rör sig t.ex. om det västsvenska förslaget, enligt vilket regionfullmäktige skall väljas av de ingående landstingens samt Göteborgs kommuns fullmäktige på grundval av de nomineringar, som de politiska partierna dessförinnan gjort. Dessa valförsamlingar skulle således härvid få en närmast expeditionell uppgift, i det att de i praktiken har att konfirmera de dem förelagda nomineringarna. Man har i dessa diskussioner framhållit att modellen är den enklaste, mest praktiska och från partipolitisk synpunkt mest rättvisande, som står till buds. Vidare har understrukits, att dessa valkorporationer endast skulle fullgöra en rent teknisk uppgift vid ett enda tillfälle under mandatperioden.

Enligt ett annat alternativ skall samtliga förbundsmedlemmar garanteras rätten att tillsätta ett visst antal platser i regionfullmäktige, varefter resterande platser tillsätts på annat sätt (av medlemmarnas fullmäktige eller elektorater som utses av dem, eventuellt efter indelning i valkretsar).

Ytterligare andra modeller talar om att förbundsmedlemmarna skall företrädas av elektorater, som förrättar det formella valet av ledamöterna i regionfullmäktige. En möjlighet är här att dela in regionen i valkretsar, varvid eventuellt de största förbundsmedlemmarna bildar egna valkretsar.

I den konkretisering som den s.k. fempartsgruppen har gjort av framställningen från 1992 om att få bedriva försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering inom ett område som initialt omfattar landskapet Skåne, anförs att representativitetsmålet lättare skulle kunna uppnås om nomineringen av ledamöter samordnades i en partigemensam valberedning för hela Skåne. Valberedningen skulle då föreslå medlemmarna att välja angivet antal ledamöter från aktuella partier, utan att ange personnamn. Förfarandet kunde också ske i valkretsar. Ledamot i regionfullmäktige väljs sedan, enligt de förutsättningar som valberedningen givit, av den medlems fullmäktige, där personen i fråga ingår. Fempartsgruppen framhåller i sin nu aktuella skrivelse, att den föreslagna lösningen är behäftad med svagheter och att den därför endast bör ses som en övergångslösning i avvaktan på ändrad lagstiftning.

Som delvis framgått tidigare och som utvecklas ytterligare i avsnitt 5.9.1, skall enligt kommunalförbundslagen varje förbundsmedlem vara representerad i förbundsfullmäktige. Om den principen, som förordats i

vissa förslag, skall appliceras också på regionförbundsmodellen samtidigt som den hänsyn tas till förbundsmedlemmarnas storlek och partiernas inbördes styrkeförhållanden, som ovan framhållits vara av grundläggande betydelse, blir resultatet en fullmäktigeförsamling med ett ohanterligt stort antal ledamöter. En sådan lösning är inte önskvärd eller praktiskt möjlig. Om storleken på den beslutande församlingen hålls nere, leder det till en kraftig snedvridning av den partipolitiska representationen.

Som ett exempel på vad nyss sagts kan tas de effekter som redovisats i ett underlagsmaterial som tagits fram i samband med Skånediskussionerna, och som bygger på 1991 års valresultat. Utgångspunkten var där, att regionfullmäktige skulle bestå av 151 ledamöter, utsedda av samtliga kommuner i Skåne. Enligt de beräkningar som då gjordes skulle moderata samlingspartiet få 66 mandat, medan partiet vid en strikt proportionell fördelning för hela regionen skulle få 45 mandat. För folkpartiet liberalernas del var skillnaden – som gick i andra riktningen – relativt sett ännu större: 7 mandat i stället för 13. Det skall framhållas att dessa resultat bygger på antagandet att de fyra borgerliga partierna (moderata samlingspartiet, folkpartiet liberalerna, centerpartiet och kristdemokratiska samhällspartiet) bildar kartell i samtliga kommuner och att mandatfördelningen inom detta block sker med strikt tillämpning av heltalsmetoden (d'Hondts metod).

Beträffande Västsverige redovisas liknande effekter i ett underlagsmaterial som har tagits fram på Regionberedningens uppdrag. Beräkningarna, som avser ORP-länen samt Göteborgs kommun, bygger på följande fyra modeller.

*Landstingsmodellen:* Landstingen samt Göteborgs kommun utser ledamöterna i regionfullmäktige (det rör sig således här om Västsverigeutredningens förslag).

*Kommun- och landstingsmodellen:* Hälften av regionfullmäktiges ledamöter väljs av kommunerna, den andra hälften av landstingen. Samtliga förbundsmedlemmar tillförsäkras således representation fullmäktige.

*Elektorsmodellen:* Valet till regionfullmäktige förrättas dels av Göteborgs kommun, dels av tre elektorsförsamlingar representerande O, P och R län. Kommunerna och landstinget utser hälften var av elektorer-na.

*Elektorsmodellen med utjämning:* Föregående modell kompletteras med ett utjämningsförfarande genom att varje valkrets tillförs utjämningsmandat, som sedan tillsätts genom beslut av respektive partis elektorsföreträdare i de olika valkretsarna.

Det framhålls i redovisningen av beräkningarna, att de vilar på ett flertal osäkra faktorer. Bl.a. har man utgått från att listsamverkan har skett mellan vissa partier och att partierna agerar likadant i hela regionen. Denna osäkerhet har dock inte påverkat huvudresultatet av arbetet. Beräkningarna av en "rättvis" mandatfördelning har byggts på det antal röster som respektive parti har fått totalt i regionen i kommun- och landstingsvalen. Mandatfördelningen har därefter beräknats med hjälp av

den jämkade uddatalsmetoden (A Sainte-Laguës metod). Bland resultaten av de nu nämnda beräkningarna kan följande nämnas.

Landstingsmodellen ger en ganska rättvisande partipolitisk fördelning. Små partier missgynnas dock något (mp och v förlorar ett mandat vardera till förmån för s om antalet ledamöter i fullmäktige är 101; vid en fullmäktigeförsamling med 131 ledamöter förlorar c, kds och mp ett mandat vardera till förmån för s och v).

Kommun- och landstingsmodellen leder till en mycket stor fullmäktigeförsamling. Med utgångspunkten att en ledamot utses per 10 000 röstberättigade, skulle antalet ledamöter i regionfullmäktige komma att uppgå till 237. Modellen leder vidare till en mycket snedriden partipolitisk fördelning av platserna i fullmäktige. Av de platser som skulle utses av kommunerna (förutom Göteborgs kommun) skulle t.ex. moderata samlingspartiet få 30 och centerpartiet 24 platser, medan en "rättvis fördelning" skulle ge de partierna 17 resp. 10 platser. De mindre partierna (fp, kds, mp, nyd och v) skulle tillsammans få 7 platser mot annars 28. Detta resultat förstärker ytterligare riktigheten av att avvisa en sådan modell.

Också elektorsmodellen leder till en snedvridning, som dock inte är lika stor som i kommun- och landstingsmodellen. Moderata samlingspartiet och socialdemokratiska arbetarepartiet får en ganska stor överrepresentation (18 mot 14 resp. 29 mot 23 mandat i O, P och R läns elektorsförsamlingar, dvs. förutom Göteborgs kommun), centerpartiet en mindre sådan (11 mot 9), medan övriga partier missgynnas (sammanlagt får de 12 i stället för 24 mandat). Siffrorna bygger på att antalet platser i fullmäktige är 101. En ökning av antalet elektorer minskar snedfördelningen endast obetydligt (m får t.o.m. ytterligare ett mandat). Dessa resultat styrks av det skånska underlagsmaterialet. Enligt de beräkningarna skulle m och s få 51 resp. 58 mandat mot "rättvisa" 45 resp. 54 mandat (med förbehåll för vissa osäkerheter).

I elektorsmodellen med utjämning utgår man i beräkningarna från en fullmäktigeförsamling bestående av 131 ledamöter. 101 av platserna är fasta mandat, medan 30 (= 23 %) är tilläggsmandat. 9 av tilläggsmandaten tillfaller Göteborgs kommun, som besätter dem tillsammans med de övriga 31 platser som belöper på den kommunen. För valkretsarna O, P och R län räknas fram hur en partipolitiskt rättvis mandatfördelning skulle se ut inom varje valkrets. De tillkommande mandaten fördelas därefter på de olika partierna, vars elektorer i de olika valkretsarna då har att besätta dem med partiföreträdare. Beräkningarna ser ut som följer.

	"rättvis fördelning"			utsedda av elektor			utjämningsmandat		
	O	P	R	O	P	R	O	P	R
m	6	8	6	6	6	6	0	2	0
c	3	5	4	3	5	3	0	0	1
fp	3	4	2	3	3	1	0	1	1
kds	2	3	2	1	2	1	1	1	1
mp	1	1	0	0	0	0	1	1	0
nyd	2	2	1	0	1	0	2	1	1
s	9	15	9	8	13	8	1	2	1
v	1	1	1	0	0	0	1	1	1
summa	27	39	25	21	30	19	6	9	6

Den "rättvisa" fördelningen bygger, som ovan redovisats, på det totala antalet röster varje parti har erhållit vid valen till regionens fullmäktige. Andra resultat erhålls, om t.ex. endast de fullmäktigeförsamlingar beaktas där partierna har blivit representerade. Om den "rättvisa" fördelningen i stället sker med avseende på hela regionen får vi följande resultat (med 101 fasta mandat och 22 utjämningsmandat, dvs. 18 %).

	"rättvis fördelning"	utsedda av elektor	utjämningsmandat
m	27	27	0
c	12	12	0
fp	13	11	2
kds	10	6	4
mp	5	2	3
nyd	7	2	5
s	43	40	3
v	6	2	4
summa	123	101	22

Andelen utjämningsmandat blir här mindre än om utjämning skulle ske inom varje valkrets för sig. Att andelen ändå överstiger den som gäller vid landstingsvalen (dvs. en tiondel) beror på att behovet av utjämningsmandat ökar vid indirekt valda församlingar.

Enligt Regionberedningens mening är det uppenbart att representationen i regionfullmäktige inte i första hand kan knytas till de enskilda förbundsmedlemmarna, utan att så i stället måste ske i förhållande till de politiska partierna. Häremot kan invändas att det vore principiellt felaktigt att förbundsmedlemmar – som i vissa fall kanske t.o.m. blivit det mot sin vilja – är ålagda förpliktelser i förhållande till förbundet – i första hand ett ekonomiskt ansvar för dess utgifter – men samtidigt är formellt avskurna från möjligheten att utöva inflytande över förbundets verksamhet. En sådan lösning skulle dessutom strida mot grunderna för kommunalförbundslagen. Invändningar av detta slag måste tas på stort allvar. Samtidigt måste man hålla i minnet att bildande av ett regionförbund skall bygga på regionala initiativ, bakom vilka finns en stor majoritet av de kommuner och landsting som avses bli medlemmar i förbundet. Om en representationslösning som den nu beskrivna skulle



väljas för regionförbundsmodellen, skulle den omständigheten vara en av dem som presumtiva förbundsmedlemmar har att beakta, innan de tar ställning till ett eventuellt medlemskap. De är då medvetna om att deras möjligheter att bli direkt företrädare i den beslutande församlingen fått begränsas med hänsyn till en ändamålsenlig lösning av de yttre formerna för förbundets verksamhet. Dessutom kan det förväntas att de kommuner som inte fått formell representation i regionfullmäktige trots det får ett reellt inflytande inom ramen för de samråd som sker inom de politiska partierna eller mellan olika förbundsmedlemmar. Regionberedningen kan inte finna att de invändningar som – och det, som sagts, inte utan rätt – i nu aktuellt hänseende kan riktas mot det presenterande lagförslaget är av sådan tyngd, att det är av avgörande vikt att de tillgodoses. Slutsatsen att varje medlem inte kan vara garanterad egen representation i regionfullmäktige står därför fast. De enskilda partierna har naturligtvis möjlighet att i nomineringsarbetet välja att som företrädare i regionfullmäktige föreslå personer också från kommuner som annars inte skulle bli företrädare. För att kunna bli vald till regionfullmäktige räcker det enligt lagförslaget nämligen med att vara valbar till någon av medlemmarnas fullmäktige.

Om samtliga förbundsmedlemmar således inte kan garanteras att bli företrädare i regionfullmäktige, framstår det som en naturlig förutsättning för ett regionförbunds organisatoriska grund, att de i vart fall får möjlighet att vara med och påverka fullmäktiges sammansättning. En annan ordning skulle stå i mindre god överensstämmelse med de idéer som bär upp regionförbundsmodellen. Det rör sig ju om en församling som skall företrädare medlemmarna som sådana, om än inte envar av dem genom en egen representant. Att då, som föreslagits i vissa diskussioner, i princip utesluta en kategori av medlemmar är en lösning som Regionberedningen inte vill förorda. De argument som anförts till stöd för en sådan ordning, kan enligt beredningens mening inte anses vara helt övertygande. I Västsverigeutredningens betänkande (SOU 1992:66, s. 174) sägs t.ex.: "Ett annat alternativ, som känns mera rätt i ett organ med karaktären av 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." Det är otvivelaktigt så, att det finns fördelar med en ordning enligt vilken det reella ansvaret för vilka personer som skall ingå i regionfullmäktige i praktiken läggs på de politiska partierna genom deras nomineringsarbete och att det blir smidigare och enklare att med dessa nomineringar som grund låta endast ett fåtal organ utse ledamöterna i regionfullmäktige. Dessa fördelar kan dock inte förändra Regionberedningens grundläggande bedömning i denna fråga. Också ett system som skulle kunna uppfattas som mera komplicerat än det nyss beskrivna skulle ju endast tillämpas en gång under mandatperioden. Det förefaller då mindre befogat att tillmäta systemets enkelhet den avgörande betydelsen, särskilt om en sådan omständighet ställs mot överväganden som rör mera grundläggande demokratiska aspekter, nämligen samtliga förbundsmedlemmars möjlighet att i en valprocess få vara med och påverka sammansättningen av ett regionförbunds beslutande organ. En sådan rättighet bör

enligt Regionberedningens mening inte förbehållas en mycket begränsad krets av medlemmar. Det kan i sammanhanget också anmärkas, att en ordning enligt vilken mandatfördelningen mellan olika partier har avgjorts på förhand kan leda till oförutsedda komplikationer. Det räcker här med att peka på att en sådan lösning beträffande partier som inte alls är företrädna i den aktuella valkorporationen förutsätter att andra partiers representanter skall utse de personer som skall bekläda ett sådant partis mandat.

Eftersom de enskilda förbundsmedlemmarna enligt Regionberedningens förslag inte får någon garanterad representation i regionfullmäktige, bör vid valet av ledamöter dit regionen delas in i valkretsar för att på så sätt i vart fall säkerställa att olika regionala intressen blir företrädna i den beslutande församlingen. Som framhållits tidigare anser Regionberedningen att det är viktigt att olika regionala intressen blir väl företrädna i regionfullmäktige. Detta ligger så att säga i själva idén med den form för regional samverkan, som behandlas i detta betänkande. Av valsystemets utformning följer att de olika valkretsarna måste företrädas av elektor. Även om elektorval inte är så vanligt i Sverige, förekommer ett system med sådana val dock i annan lagstiftning. Således föreskrivs t.ex. i 43 kap. 1 § kyrkolagen (1992:300), att ledamöter och ersättare i stiftsfullmäktige väljs av elektor. Elektorerna vid val till regionfullmäktige får utses av de i respektive valkrets ingående kommunernas fullmäktige till ett antal som svarar mot det antal röstberättigade som finns i den enskilda kommunen i förhållande till det totala antalet röstberättigade i förbundets samtliga kommuner. Det förefaller dock rimligt att varje förbundsmedlem får utse åtminstone två elektor. Landstinget bör för varje valkrets utse lika många elektor som kommunerna. Skulle en valkrets omfatta mer än ett landsting, får elektorerna fördelas mellan de landstingen efter kommunernas invånarantal. Om en landstingsfri kommun ingår i ett regionförbund, bör den utgöra en egen valkrets. Dess representanter i regionfullmäktige behöver då inte utses genom elektor, utan det valet kan i stället ske genom beslut i kommunfullmäktige som ett vanligt valärende.

För att komma till rätta med den snedvridning som uppkommer med ett system med enbart fasta mandat, måste som framgått ovan någon form av utjämning ske. Regionberedningen anser att man för detta ändamål kan bygga på vad som i det föregående benämns elektorsmodellen med utjämning.

Regionberedningen föreslår att följande modell används.

Till att börja med tillsätts en bestämd andel fasta platser i regionfullmäktige. Denna andel kan lämpligen bestämmas till fyra femtedelar. Av den föregående redovisningen följer att en lägre andel (dvs. en högre andel utjämningsmandat) knappast kan anses påkallad. Sedan de fasta mandaten tillsatts görs, av den centrala valmyndighet som avses i 1 kap. 2 § vallagen, en avstämning mellan varje partis andel mandat i regionens samtliga fullmäktige, och den andel som erhållits av samtliga platser i regionfullmäktige. Underrepresenterade partier skall därvid tillföras ytterligare mandat (eller mandat överhuvudtaget) i förhållande till

skillnaden mellan andelen platser i regionens fullmäktige och vad som dittills erhållits i regionfullmäktige.

Frågan är hur de tillkommande mandatens skall besättas med partiföret-rådare (jämte ersättare). Att på nytt samla hela eller större delen av de olika elektorsförsamlingarna förefaller enligt Regionberedningens mening mindre lämpligt för ett så begränsat val. En smidigare lösning synes då vara att låta platserna tillsättas av respektive partis företrädare i fullmäktige i den förbundsmedlem, där partiet i fråga har flest företrädare eller, om därvid inte uppstår entydighet, fullmäktige i den medlem, där partiet fick flest röster vid det senast valet dit. Det tillkommande valet kan därmed genomföras på ett mycket enkelt sätt. Den regionala dimensionen torde enligt Regionberedningens bedömning ha blivit tillräckligt beaktad genom elektorernas val, för att ytterligare garantier i detta avseende skall vara nödvändiga i form av en fördelning av de tillkommande mandatens mellan de olika valkretsarna.

Det föreslagna valsystemet är komplicerat. Beredningen har emellertid inte kunnat finna ett enklare system som tillgodoser de legala och demokratiska krav som måste ställas. De politiska partierna förutsätts spela en avgörande roll genom sina nomineringsarbeten. Det är dock inte godtagbart att, såsom i det förslag som framförts från Västsverige, förutsätta att en valförsamling endast skall bekräfta en nominering utan att kunna påverka resultatet genom sitt eget beslut i händelse av oenighet. Detta gäller såväl den regionala och partimässiga representationen, som fördelningen mellan vad som kan anses vara företrädare för kommuner och landsting. Den nu presenterade lösningen med tillkommande mandat innebär visserligen till en del ett avsteg från den princip som tidigare slagits fast, nämligen att samtliga förbundsmedlemmar (i en valkrets) skall kunna påverka vilka företrädare som skall ingå i regionfullmäktige. Modellen innebär emellertid ingen mera påtaglig avvikelse från de principiella överväganden, som legat till grund för utformningen av valsystemet som helhet. Eftersom förfarandet skall komma till användning endast en gång per mandatperiod (och enligt det presenterade lagförslaget därmed i princip högst två gånger), kan modellen enligt Regionberedningens mening godtas.

Genom den föreslagna ordningen uppnås, enligt Regionberedningens mening, ett valsystem som uppfyller de grundläggande kraven på att samtliga förbundsmedlemmar skall vara delaktiga i valet av regionfullmäktige samt att representationen i fullmäktige blir rättvisande såväl med avseende på de politiska partiernas inbördes storlek som i grova drag med beaktande av olika regionala förhållanden. Enligt beredningens mening är det system som nu föreslås det bästa som kunnat tas fram med hänsyn till de principer som legat till grund för beredningens överväganden och med beaktande av den tid som stått till förfogande för att utforma ett valsystem som kan användas i en försökslagstiftning av nu förevarande art.

Antalet ledamöter och ersättare i regionfullmäktige samt deras fördelning på valkretsar skall framgå av förbundsordningen, som fastställs av regeringen i samband med att den beslutar om bildande av regionförbund. Därvid skall beaktas att fullmäktigeförsamlingen får ett

hanterligt omfång men också att antalet ledamöter inte blir så få, att en partipolitiskt rättvisande representation inte blir möjlig. Också antalet elektorer och deras fördelning skall anges i förbundsordningen. Vid de fördelningar som här är i fråga bör samma metod användas, som framgår av 2 kap 2 § första stycket vallagen, nämligen den s.k. valkvotsmetoden. Samtliga förbundsmedlemmar bör dock få utse åtminstone två elektorer var. Vid val av elektorer skall lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas under de förutsättningar som anges däri.

Det har diskuterats huruvida någon form av småpartispärr borde införas vid valet till regionfullmäktige. Något egentligt krav på en sådan ordning har dock inte förts fram från de regionala intressenter, som initierat de nu aktuella ärendena. Det skall i detta sammanhang också hållas i minnet dels att valkretsindelningarna vid kommunalvalen – där några utjämningsmandat för närvarande inte finns – i praktiken vanligen har en spärreffekt på mellan två och tre procent, dels också att det finns en formlig treprocentsspärr vid valen till landstingsfullmäktige. De riktigt små partierna sällas således bort redan vid dessa val. Inte heller mindre partier som är företrädade enbart i enstaka medlemmars fullmäktige, och som därigenom inte heller kan anses företräda några egentliga regionala intressen, kan räkna med att kunna erhålla representation i regionfullmäktige. På grund av det nu anförda finns det enligt Regionberedningens mening alltså inte någon anledning att föreslå införandet av en småpartispärr.

Vid valet får partiernas valberedningar förutsättas spela en central roll. Oavsett om dessa tillsatts valkretsvis, länsvis eller för hela regionförbundet, eventuellt gemensamt för samtliga partier, är det partierna som nominerar de personer som enligt deras mening skall vara ledamöter i regionfullmäktige. Partierna kan i det sammanhanget ta de hänsyn av regional art, som kanske annars inte hade blivit tillgodosedda. Det formella valet av de fasta mandaten åvilar givetvis elektorerna, och då som företrädare för samtliga förbundsmedlemmar i den aktuella valkretsen, men det synes naturligt att förutsätta att de i praktiken följer respektive valberednings förslag. Det är också så saken har beskrivits i diskussionerna med företrädare för Skåne och västra Sverige.

Valen till de fasta mandaten går till på samma sätt som vid andra val i kommun- eller landstingsfullmäktige, dvs. – om så begärs – i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om proportionellt valsätt. Också vid fördelningen av de tillkommande mandaten bör förfarandet enligt den lagen användas.

Enligt den föreslagna lagtexten skall det vid valet till regionfullmäktige utses lika många ersättare som ledamöter. Man har i 1993 års Vallagskommitté diskuterat om antalet ersättare i kommunfullmäktige skall höjas, på grund av att de små partierna inte har tillräckligt antal ersättare, vilket har medfört praktiska svårigheter. Enligt Regionberedningens mening gör sig det nu beskrivna problemet såvitt avser ett regionförbund inte gällande med sådan styrka, att det motiverar att det i valet till regionfullmäktige skall utses ännu fler ledamöter och ersättare än de  $131 + 131 = 262$  som skulle bli följderna av den storlek på ett regionförbund, som företrädesvis har diskuterats i Västsverige och Skåne.

## 5.9 Allmänt om lagstiftningen

### 5.9.1 Bakgrund

Att det i Sverige finns kommuner och landsting framgår av 1 kap. 7 § regeringsformen. Med regeringsformens terminologi kallas de primärkommuner och landstingskommuner, eller med en gemensam beteckning enbart kommuner. Av 8 kap. 5 § regeringsformen framgår att grunderna för rikets indelning i kommuner skall bestämmas i lag.

Förekomsten av länsstyrelser och därmed rikets indelning i län följer endast indirekt av regeringsformen. I 11 kap. 6 § sägs således att under regeringen lyder bl.a. länsstyrelserna.

Beträffande Sveriges kommunala indelning sägs i 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) att landet är indelat i kommuner och landsting. I regeringens tillkännagivande av länens indelning i kommuner (SFS 1991:1782) framgår närmare till vilka av landets 24 län de (från den 1 januari 1992) 286 kommunerna hör.

Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen skall varje landsting omfatta ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Av p. 4 i övergångsbestämmelserna till samma lag följer att tidigare avvikelser från denna regel skall gälla även fortsättningsvis. Undantaget gäller numera endast Göteborg, som aldrig har ingått i landsting, samt Malmö och Gotland, som utträdde ur landstinget 1871 respektive 1971.

En sammanslagning av kommuner kan väl sägas vara den yttersta formen för kommunal samverkan. Mindre genomgripande samverkansformer är de som sker genom privaträttsliga associationer i form av aktiebolag, ekonomiska föreningar, stiftelser etc. Den offentlighetsrättsliga formen för kommunal samverkan är kommunalförbundet. Bestämmelser därom finns i kommunalförbundslagen (1985:894), som i huvudsak har följande innehåll.

Kommunalförbundet är en frivillig sammanslutning mellan kommuner eller landsting eller kommuner och landsting. I vissa undantagsfall finns bestämmelser om tvångsvisa kommunalförbund (t.ex. enligt lagen [1978:438] om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik). Inom kommunalförbundets ram skall handhas en eller flera kommunala angelägenheter. Det måste således röra sig om kompetensenliga uppgifter för samtliga medlemmar. Bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (om s.k. laglighetsprövning, tidigare kommunalbesvär) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbund.

Ett kommunalförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid. Det skall ha en förbundsordning, som antas av medlemmarna. Förbundet är bildat när förbundsordningen har antagits och undertecknats av medlemmarna. Ett kommunalförbund som har bildats för viss tid skall träda i likvidation när tiden har gått ut. I övrigt gäller att en förbundsmedlem får säga upp sitt medlemskap när som helst. Förbundet skall då likvideras ett år efter uppsägningen, om inte någon annan uppsägningstid har bestämts i förbundsordningen.

Har sådana ändrade förhållanden inträtt, att det vid en samlad bedömning framstår som oskäligt att en medlem skall vara fortsatt bunden av sitt medlemskap, skall på begäran av förbundsmedlemmen förbundet omedelbart träda i likvidation. När grund för likvidation föreligger enligt vad ny sagts, får förbundsmedlemmarna avtala att en medlem får utträda ur förbundet i stället för att det skall likvideras. Ett kommunalförbund är upplöst, när likvidators (styrelsen eller direktionen) förvaltningsberättelse och redovisningshandlingar delgetts samtliga förbundsmedlemmar.

Twister om likvidation och upplösning samt om rätt till utträde skall handläggas enligt lagen (1929:145) om skiljemän.

Det finns två former av kommunalförbund: *kommunalförbund med fullmäktige* och *kommunalförbund med förbundsdirektion*.

I den förstnämnda varianten utövas förbundets beslutanderätt av fullmäktige och förvaltning och verkställighet av styrelsen och övriga nämnder. Varje förbundsmedlem skall vara representerad i fullmäktige. Ledamöter och suppleanter väljs av medlemmarnas fullmäktige. Valbar är därvid endast ledamot eller suppleant i förbundsmedlemmens fullmäktige. Beträffande delegation, sammanträde m.m. gäller angivna bestämmelser i kommunallagen. När förbundets budget fastställs bestämmer fullmäktige det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen. Bestämmelserna i 9 kap. kommunallagen gäller i tillämpliga delar i fråga om revision hos kommunalförbundet.

När det gäller kommunalförbund med förbundsdirektion ankommer beslutanderätt, förvaltning och verkställighet på direktionen. Förbundsmedlemmarna bestämmer antalet ledamöter och suppleanter i direktionen. Antalet ledamöter skall vara lägst fem och varje medlem skall ha minst en ledamot eller suppleant i förbundsdirektionen. Dessa väljs av medlemmarnas fullmäktige. Beträffande valbarhet m.m. gäller samma regler som för kommunalförbund med fullmäktige. Förbundsmedlemmarna får besluta närmare föreskrifter (reglemente) om förbundsdirektionens verksamhet. När budgeten fastställs bestämmer förbundsdirektionen det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen. Bestämmelserna i 9 kap. kommunallagen gäller i övrigt i tillämpliga delar i fråga om revision. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för direktionen.

Under senare år har kommunerna tillförts nya uppgifter av olika slag. Det räcker här med att erinra om den s.k. Ädelreformen. Innan den nya kommunallagen trädde i kraft förekom försöksverksamhet inom olika områden, förutom enligt den s.k. frikommunlagstiftningen bl.a. enligt lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område. Den lagen, som avsåg kommuners möjlighet att bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård), gäller visserligen till utgången av år 1996, men saknar numera praktisk betydelse. Av intresse är i stället lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård. Lagen har i huvudsak följande innehåll.

En kommun som ingår i ett landsting får inom ramen för en försöksverksamhet erbjuda viss hälso- och sjukvård (primärvård), om landstinget och kommunen har kommit överens om det och fått tillstånd till det. Om viss tandvård (distriktstandvård) bedrivs som en integrerad del av primärvården får även denna tandvård ingå i försöksverksamheten. Socialstyrelsen prövar frågor om tillstånd till sådan försöksverksamhet och får fastställa villkor för verksamheten. Socialstyrelsens beslut får överklagas hos regeringen.

En stor del av hälso- och sjukvårdslagens (1982:763) regler gäller för den vård som ingår i försöksverksamheten, bl.a. bestämmelser om mål och krav på hälso- och sjukvården, personal, avgifter och tillsyn. Kommunen skall erbjuda en god vård åt dem som är bosatta inom det område som omfattas av försöksverksamhet och därvid verka för en god hälsa hos hela denna befolkning. Sådan vård som avses med försöksverksamheten omfattas inte av landstingets ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Om ett landsting och en kommun har träffat en överenskommelse om försöksverksamhet, får landstinget lämna sådant ekonomiskt bidrag till kommunen, som motiveras av överenskommelsen.

Försöksverksamhet bedrivs f.n. i sju kommuner, nämligen Ale, Aneby, Kävlinge, Helsingborg, Sigtuna, Håbo och Katrineholm.

### 5.9.2 Lag om försöksverksamhet med regionförbund

Som tidigare konstaterats, bör den rättsliga regleringen av en försöksverksamhet med regionförbund ske genom särskild lagstiftning. Det är naturligt att den regleringen till stor del får bygga på vad som föreskrivs i kommunalförbundslagen. Eftersom den lagen i väsentliga avsnitt innehåller hänvisningar till kommunallagen, blir kommunallagens bestämmelser i aktuella hänseenden tillämpliga också såvitt avser regionförbund.

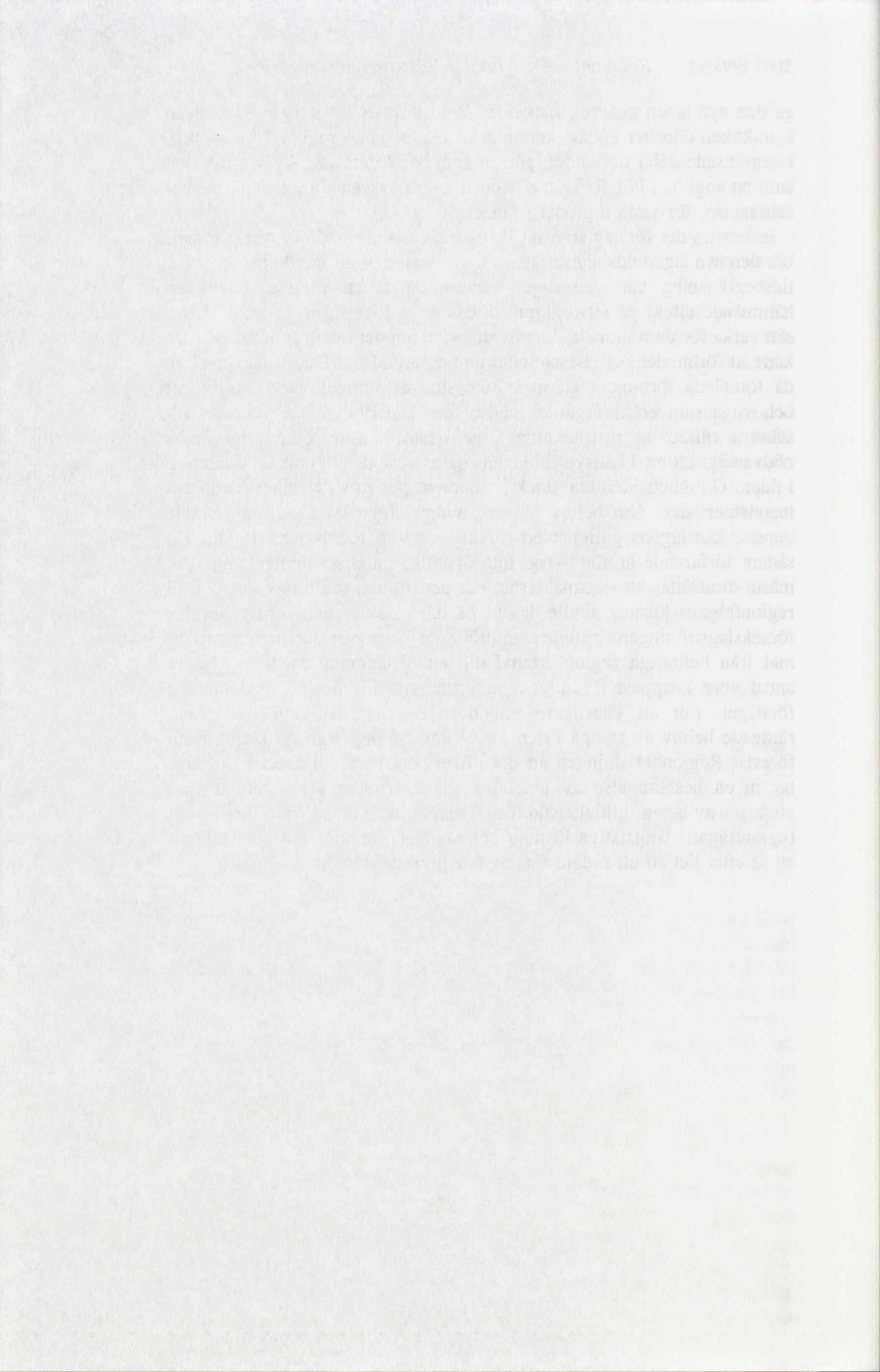
Regionberedningen har sett det som en lämplig lösning att det skall ankomma på regeringen att, efter regionala initiativ, besluta om bildande av regionförbund. Innan så kan ske måste nämligen prövas huruvida det avsedda förbundet motsvarar de formella krav som ställs i förslaget till lag om försöksverksamhet med regionförbund (RFL) och – inte minst – vilka uppgifter som skall överlämnas till förbundet. Däremot bör det normalt inte vara regeringens sak att ta ställning till om det är lämpligt för en region att samverka inom ramen för ett regionförbund. De regionala initiativen torde i sig utgöra bevis för att så är fallet, och de bör därför i regel tillgodoses i den utsträckning det är möjligt.

RFL bör bli generellt tillämplig för hela landet. Genom en sådan lösning skapas möjlighet att vid behov kunna få till stånd försöksverksamhet också i andra regioner än de nu diskuterade – Skåne och Västsverige – eller att under hand göra de justeringar av påbörjad verksamhet, som kan bli påkallade av under hand inträffade omständigheter eller förändrade bedömningar. Vidare måste det anses bäst förenligt med vad som är normalt för svensk lagstiftning att i formellt hänseende

ge den nya lagen generell räckvidd. Det utesluter givetvis inte att lagen i praktiken därefter endast kommer att tillämpas på regional samverkan i begränsade delar av landet, på sätt som här förutsatts. Av samma skäl som nu angivits, bör RFL inte heller i några avseenden innehålla särbestämmelser för vissa regioner i landet.

Eftersom det förslag som nu läggs fram avser en försöksverksamhet, bör den nya lagen tidsbegränsas, dvs. ges en temporär karaktär. En sådan tidsbegränsning kan visserligen riskera att få en i vissa avseenden hämmande effekt på ett regionförbunds vilja eller förmåga att på bästa sätt verka för de regionala intressena, eftersom det redan från början står klart att förbundet skall bestå under en begränsad tid. Den vetskapen kan då föranleda förbundet att inskränka sin verksamhet, med påföljd att behövliga samverkansåtgärder under försöksperioden inte kommer till stånd i tillräcklig utsträckning. Inte desto mindre måste det anses nödvändigt att med hänsyn till lagens natur göra den begränsat tillämplig i tiden. Giltighetstiden kan dock bestämmas generöst, förslagsvis till två mandatperioder. Om behov av en utvidgad försöksperiod ändå skulle uppstå, kan lagens giltighetstid förlängas på ett relativt enkelt sätt. Ett sådant förfarande är för övrigt inte ovanligt i andra sammanhang. Det måste förutsättas att statsmakterna, om det slutliga ställningstagandet till regionfrågans lösning skulle dra ut på tiden utöver den som gäller för försökslagstiftningens giltighet, tillmötesgår klara och berättigade önskemål från befintliga regionförbund om en förlängning av RFL. Något annat vore knappast förenligt med grunderna för det nu presenterade förslaget. För att ytterligare tillgodose de regionala intressenas berättigade behov av stadga i den försökslagstiftning som nu läggs fram, föreslår Regionberedningen att det i övergångsbestämmelserna till RFL tas in en bestämmelse av innebörd att regeringen senast ett år före utgången av lagens giltighetstid för riksdagen skall lägga fram förslag om regionfrågans långsiktiga lösning och att lagen upphör att gälla tidigast ett år efter det att ett sådant förslag har presenterats.





## 6 Specialmotivering

### Förslag till lag om försöksverksamhet med regionförbund

#### 1 §

I den inledande bestämmelsen anges att ett regionförbund som medlemmar skall ha såväl kommuner som landsting. Någon valfrihet härvidlag, som är fallet enligt kommunalförbundslagen (1985:894; KFL), är det således inte frågan om. Regionförbundet skall syssla med regionala frågor. Det behöver dock inte röra sig om frågor som har betydelse för hela den region som förbundet omfattar, utan det är tillräckligt att flera kommuner berörs. Det torde kunna förutsättas att de uppgifter som är aktuella i normalfallet berör ett betydande antal av de kommuner som ingår i förbundet.

Av sista meningen framgår att samtliga kommuner och landstinget i ett län normalt skall ingå i regionförbundet. Härigenom undviks "vita fläckar" i form av kommuner som står utanför det gemensamma planeringsarbetet och de övriga funktioner som förbundet har hand om. Situationer kan dock tänkas uppstå där ett län är så splittrat att det delas i två eller kanske ännu fler delar, som orienterar sig mot olika kringliggande regioner. För sådana fall bör det finnas en möjlighet att "dela" länet och föra olika kommuner till olika regionförbund. Något hinder mot att ett regionförbund på så sätt tillförs delar av fler än ett län föreligger inte.

Det är i och för sig inte nödvändigt att de återstående kommunerna i ett län ingår i ett annat regionförbund, för att möjligheten till "delning" skall kunna tillämpas. En stark önskan att motverka att det finns kommuner som inte deltar i regional samverkan kan dock medföra att regeringen väljer att inte tillgodose önskemål från delar av ett län om att få bli medlem i ett regionförbund, om återstoden av det länet inte skulle komma att ingå i något annat förbund. Om den återstoden skulle utgöras av ett fåtal kommuner, finns ju också möjligheten att regeringen, med stöd av 6 §, beslutar att hela länet skall ingå i ett regionförbund, trots motstånd från dessa kommuner. Att landstinget i ett "delat" län skall vara medlem i samma regionförbund som de berörda kommunerna, och att det landstinget således kan bli medlem i mer än ett förbund, följer av grunderna för den regionala samverkan som regleras i RFL. Landstingets medlemskap avser i så fall endast dess verksamhet såvitt den geografiskt sett omfattar dessa kommuner.

Det ligger i sakens natur att samtliga medlemmar i ett regionförbund måste vara geografiskt förenade med varandra, antingen direkt eller indirekt. Så kan – för att ta ett exempel – inte enbart landstingen och kommunerna i Hallands och Skaraborgs län bilda ett regionförbund. Däremot finns inget hinder mot att de två länen tillsammans med den södra delen av Älvsborgs län ingår i samma förbund.

I lagförslaget finns ingen motsvarighet till 1 kap. 9 § första stycket 3 KFL, vari föreskrivs att en förbundsordning skall ange den tid som förbundet skall bestå, om det inte har bildats för obestämd tid. Avsikten med RFL är att förbund som bildas med stöd av den lagen inte skall tidsbegränsas på annat sätt än vad som följer av lagens karaktär av försökslag (se ikraftträdandebestämmelserna). Av 27 § framgår att ett regionförbund som huvudregel inte kan likvideras under lagens giltighetstid, men att regeringen i angivet fall ändå kan besluta om likvidation.

## 2 §

I denna paragraf anges vilka uppgifter ett regionförbund får ha hand om. Det behöver och kommer i det enskilda fallet knappast heller inte att röra sig om samtliga dessa uppgifter, men det förefaller rimligt att anta att det normalt kommer att bli frågan om en betydande del därav. Uppgifterna definieras genom hänvisning till berörd lagstiftning (hälso- och sjukvårdslagen, lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik samt plan- och bygglagen) samt genom en allmän hänvisning till statliga uppgifter rörande regionalt utvecklingsarbete, glesbygdsutveckling, näringslivsutveckling, utbildning, kultur, miljö och kommunikationer (jfr 3 § förordningen [1990:1510] med länsstyrelseinstruktion). Såvitt avser de statliga uppgifterna är bestämmelsen allmänt hållen (jfr 3 § andra stycket i det förslag till lag om ett särskilt kommunalförbund i Västsverige, som lades fram i Västsverigeutredningens betänkande SOU 1992:66).

Vilka konkreta uppgifter som övertas av ett regionförbund skall närmare anges i förbundsordningen genom att förbundets ändamål definieras (se 8 § första stycket 1). Det torde normalt endast bli fråga om att låta ett regionförbund ha hand om begränsade delar av sådana uppgifter som annars åvilar något annat organ. När det t.ex. gäller hälso- och sjukvårdens område torde de uppgifter som kan komma att överlämnas avse planeringsfrågor och andra övergripande uppgifter, medan det direkta ansvaret för sjukvårdsinrättningarna och den vård som bedrivs där kvarstår hos respektive sjukvårdshuvudman. I de delar överlämnande inte skett gäller aktuella författningar på vanligt sätt. Förbundet är skyldigt att sköta de uppgifter som överlämnats till det. Uppgifterna kan återgå till det ursprungliga organet först efter en ändring av förbundsordningen enligt 6 §.

Genom att uppgifter överlämnas till ett regionförbund upphör de att vara kompetensenliga för de organ som annars skulle ha haft hand om dem. Något "dubbelkommando" kan (eller får) således inte uppstå inom ett regionförbunds geografiska område. Detta gäller naturligtvis endast de beslutsfunktioner som uttryckligen har förts över till det regionala organet.

Bestämmelsen i andra stycket avser bl.a. verksamhet där regionförbundet medverkar till att ta fram olika former av underlag som kan vara till nytta inför beslut som skall fattas av andra organ än förbundet. Det kan här röra sig om aktiviteter av många olika slag. I förbundets uppgifter får härvid inte ingå myndighetsutövning, varmed avses utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Förbundet har således inga maktbefogenheter till sitt förfogande när det gäller utövningen av denna rätt att medverka i planering och framtagning av beslutsunderlag m.m. Att förbundet deltar i sådan verksamhet som nu sagts hindrar inte att också andra organ samtidigt gör det. I stället kan det i vissa fall uppfattas som en fördel om uppgifterna sköts av flera organ, t.ex. när det gäller turismutveckling eller liknande.

För att regeringen skall kunna vidta de ändringar i förordningar som reglerar statliga organs befattning med uppgifter som lämnas över till ett regionförbund, har det i tredje stycket tagits in ett bemyndigande därom.

### 3 §

Genom denna bestämmelse blir de regler i andra författningar som avser uppgifter som har överlämnats till ett regionförbund och som annars skulle ha handhåfts av andra organ, i stället tillämpliga på regionförbundet såvitt följer av de uppgifter som har överlämnats till det.

### 4 §

De kommuner och landsting som vill bilda ett regionförbund skall ansöka om att få göra det hos regeringen. I detta avseende kan göras en jämförelse med lagen (1957:281) om kommunalförbund, föregångaren till KFL. Enligt den lagen var utgångspunkten också ett regionalt initiativ. Det skulle underställas länsstyrelsen, som därefter hade att fatta det avgörande beslutet. Enligt KFL ligger bestämmanderätten helt hos initiativtagarna.

Att vissa kommuner (eller landsting) motsätter sig att ett regionförbund bildas hindrar inte att en ansökan ändå görs.

Till ansökan skall fogas förslag till förbundsordning. Därav skall bl.a. framgå vilka kommuner och landsting som föreslås bli medlemmar i förbundet (jfr 5 §), dvs. vilka som skall tillkomma utöver dem som genom att biträda ansökan avser att bli medlemmar.

### 5 §

För att ett regionförbund skall få bildas, måste det finnas en allmän uppslutning kring att så sker bland dem som enligt förslaget till förbundsordning skall bli dess medlemmar.

Enligt förevarande paragraf krävs att ett betydande flertal av de tilltänkta medlemmarna ställer sig bakom ansökan. Att kräva total uppslutning vore knappast realistiskt eller lämpligt och har heller inte krävts i de olika regionala diskussionerna. Å andra sidan måste man

respektera en mera utbredd motvilja mot att ingå i ett regionförbund. Som uttalats i olika sammanhang är det viktigt att nya regionala samverkansmodeller har sitt ursprung i regionerna och att man iakttar ett "underifrånperspektiv". Staten bör därför vara försiktig med att tvinga på kommuner eller landsting lösningar, som de mera allmänt motsätter sig. I den nu aktuella bestämmelsen sägs endast att ett betydande flertal av berörda kommuner eller landsting skall biträda ansökan. Hur det skall tolkas får i viss mån bli beroende av förhållandena i det enskilda fallet, men rent allmänt bör krävas att åtminstone fyra femtedelar av de tilltänkta medlemmarna är villiga att medverka. Om den dominerande kommunen i en region, med en mycket stor andel av den totala befolkningen och antalet sysselsättningstillfällen, motsätter sig att det bildas ett regionförbund lär det bli svårt att inte godta och respektera en sådan inställning. Detsamma gäller naturligtvis också beträffande ett landsting. Vad som nyss sagts får därför mera ses som ett allmänt riktmärke, än en absolut gräns över vilken det inte föreligger några hinder att bilda ett regionförbund. Avgörandet ligger ytterst hos regeringen, som har att göra en avvägning mellan respekten för den kommunala självstyrelsen och de önskemål om övergripande samverkan mellan alla delar av en region, som kommer till uttryck i en ansökan om att ett regionförbund skall bildas. Som tidigare framhållits skall regeringen i princip inte pröva relevansen av dessa önskemål om samverkan, utan prövningen skall mera vara inriktad på de formella förutsättningarna för att en ansökan skall kunna bifallas. Bland dem finns det nu behandlade kravet på en allmän uppslutning inom regionen, låt vara att prövningen till följd av vad som framgått ovan till viss del kommer att inrymma moment som innebär en tillämpning av skönsmässiga överväganden.

Vad berörda landsting och kommuner skall ta ställning till enligt 6 § är huruvida det skall bildas ett regionförbund. Att de kan ha invändningar mot förslaget till förbundsordning saknar i detta avseende betydelse. Sådana invändningar får i stället beaktas av regeringen i samband med att förbundsordning skall fastställas enligt 6 §. Regeringen är nämligen, med de undantag som framgår av den bestämmelsen, inte bunden av det förslag som fogats till ansökan om att få bilda ett regionförbund.

## 6 §

Regeringen fastställer förbundsordning för regionförbundet.

Den ram som initiativtagarna enligt 4 § dragit upp är i normalfallet bindande för regeringen. Detta innebär att förbundet inte får omfatta landsting och kommuner i flera län (eller i förekommande fall delar av län), än som framgår av ansökan. När det gäller de hela län som avses ingå i förbundet räcker det således att initiativtagarna namnger dem, för att de där befintliga kommunerna sedan skall kunna anges i förbundsordningen (se 8 § första stycket 1), medan det beträffande "delade" län krävs att varje kommun som avses bli medlem anges med namn. Att landstinget i ett sådant län också skall vara medlem i regionförbundet framgår av de grunder för förbundets verksamhet, som anges i 1 §. Därav följer att huvudreglen i 6 § inte hindrar att landstinget i ett "delat" län blir medlem

i förbundet, även om det inte uttryckligen skulle anges i förslaget till förbundsordning.

Utöver vad som nu sagts får ett regionförbund normalt heller inte ges fler uppgifter än de som initiativtagarna ansett att förbundet skall ha hand om.

Om det finns särskilda skäl för det, får regeringen avvika från initiativtagarnas förslag till förbundsordning. Detta gäller avvikelser i såväl utökande som inskränkande riktning. Regeringens prövning skall i första hand avse den föreslagna förbundsordningens formella överensstämmelse med RFL. Brister därvidlag utgör alltid sådana särskilda skäl, som ger regeringen rätt att justera förslaget. Regeringen måste emellertid också göra en lämplighetsprövning av den föreslagna förbundsordningen. Inte minst gäller detta – förutom naturligtvis vilka uppgifter som skall anförtros förbundet – såvitt förbundsordningen avser representationen i regionfullmäktige och valet dit (antalet ledamöter och elektor, valkretsarnas utformning etc.). Rör det sig om en mera ingripande avvikelse, måste flertalet av de avsedda medlemmarnas fullmäktige godkänna den för att den skall gälla.

Under samma förutsättningar som nu sagts får regeringen också ändra ett redan befintligt regionförbunds förbundsordning. En sådan ändring kommer således normalt till stånd efter initiativ från förbundet, men får vidtas också utan ett sådant eller med avvikelse från vad som angivits i samband därmed. Vad som sägs i tredje stycket om avsedda medlemmar gäller härvid självklart i stället de faktiska medlemmarna.

Enligt 1 kap. 7 § andra stycket KFL är ett kommunalförbund bildat när förbundsordningen har antagits och undertecknats av medlemmarna.

Beträffande regionförbund skall förbundsordningen enligt 6 § fastställas av regeringen i samband med att den förordnar om att förbundet skall bildas. Tidpunkten för förbundets bildande måste då kopplas till regeringens beslut, och det synes lämpligt att regeringen därvid får förordna om när förbundet skall vara bildat. Om t.ex. endast en kortare tid återstår till nästa allmänna val, kan det framstå som lämpligt att låta förbundet vara bildat först därefter för att på så sätt undvika två val av regionfullmäktige med kort mellanrum.

## 7 §

Denna bestämmelse motsvarar 2 kap. 1 och 2 §§ KFL samt 3 kap. 1–3 §§ kommunallagen (1991:900; KL).

Närmare föreskrifter om fullmäktige och styrelsen finns i 9 och 17 §§. Beträffande övriga nämnder kan också hänvisas till 8 § första stycket 13.

## 8 §

Denna paragraf motsvarar i huvudsak 1 kap. 9 och 10 §§ KFL.

**9 §**

Genom hänvisningen till 2 kap. 3 § KFL blir föreskrifterna i 3 kap. 10 § första stycket och 16–18 §§, 4 kap. 8, 9, 11–16, 18 § första stycket, 19, 20 och 22 §§ samt 5 kap. 7–23, 25–34, 36–46 och 48–62 §§ KL tillämpliga också beträffande fullmäktige i ett regionförbund.

De nämnda bestämmelserna i KL avser

- delegation av fullmäktiges beslutanderätt åt en nämnd (3 kap. 10 §),
- kommunala företag (3 kap. 16–18 §§),
- upphörande av uppdrag som ledamot av fullmäktige (4 kap. 8 och 9 §§),
- ledighet från anställning och ekonomiska förmåner såvitt avser ledamot av fullmäktige (4 kap. 11–15 §§),
- initiativrätt för ledamöter och ersättare i fullmäktige (4 kap. 16 § och 18 § första stycket),
- omröstning, beslut och reservation (4 kap. 19, 20 och 22 §§),
- tidpunkten för fullmäktiges sammanträden (5 kap. 7 §),
- kungörande av fullmäktiges sammanträden (5 kap. 8–11 §§),
- ersättares tjänstgöring (5 kap. 12–17 §§),
- beslutförhet (5 kap. 18 och 19 §§),
- jäv (5 kap. 20 §),
- rätt och skyldighet för utomstående att medverka (5 kap. 21 och 22 §§),
- ärenden i fullmäktige (5 kap. 23 och 25 §§),
- ärendeberedning (5 kap. 26–34 §§),
- bordläggning (5 kap. 36 och 37 §§),
- offentlighet och ordning vid fullmäktiges sammanträden (5 kap. 38 och 39 §§),
- hur ärenden avgörs (5 kap. 40–45 §§),
- proportionella val (5 kap. 46 §),
- interpellationer och frågor (5 kap. 49–56 §§),
- protokoll (5 kap. 57–62 §§).

I 2 kap 3 § sista meningen KFL sägs att bestämmelserna i 5 kap. 12–17 §§ KL gäller endast om ersättare har utsetts. Eftersom det är obligatoriskt med ersättare i regionförbunds fullmäktige (se 10 §), saknar den bestämmelsen betydelse vid tillämpningen av RFL.

2 kap. 7 § första och andra stycket KFL har följande innehåll. Ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige väljs för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket till kommun- och landstingsfullmäktige har ägt rum. Valet förrättas av de nyvalda fullmäktige det år då val i hela riket till kommun- och landstingsfullmäktige har ägt rum.

I 2 kap. 8 § KFL sägs följande. När val av ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige sker första gången skall det avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar. När sammanträde med förbundsfullmäktige skall hållas första gången utfärdas kungörelse om sammanträdet av ordföranden i fullmäktige hos den förbundsmedlem som har flest röstberättigade invånare eller, om ordföranden är förhindrad, av vice ordföranden i samma fullmäktige.

Enligt 2 kap. 10 § KFL väljer förbundsfullmäktige för den tid fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Till dess valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som fullmäktige utser.

I 2 kap. 12 och 13 §§ KFL sägs att kungörelsen om fullmäktiges sammanträde skall anslås på anslagstavlan för varje förbundsmedlem och att tillkännagivande om justering av fullmäktiges protokoll skall ske på en av förbundsmedlemmarnas anslagstavla i enlighet med vad som har bestämts i förbundsordningen (se 8 § första stycket 3).

### 10 §

Enligt 8 § första stycket 8 skall antalet ledamöter och ersättare anges i förbundsordningen. Motsvarande gäller enligt 2 kap. 10 § 1 KFL.

Enligt 10 § skall antalet ledamöter i regionfullmäktige bestämmas till ett ojämnt antal ledamöter. Antalet *kan* därvid bestämmas så, att varje förbundsmedlem i realiteten kommer att kunna utse en eller flera fullmäktigeledamöter. Något krav på att så sker, ens om det skulle vara praktiskt möjligt med hänsyn till behovet av en hanterlig storlek på fullmäktigeförsamlingen, finns det dock inte. Det ligger snarare i själva den regionala idén att ledamöterna i regionfullmäktige inte skall företräda enskilda förbundsmedlemmars intressen, utan mera beakta övergripande regionala aspekter.

### 11 §

Beträffande valbarheten till regionfullmäktige gäller, enligt förevarande paragraf, 4 kap. 2–6 §§ KL, som har följande innehåll.

Den som är folkbokförd i kommunen och har fyllt 18 år senast på valdagen har rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige. Den som inte är svensk medborgare har rösträtt bara om han har varit folkbokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget. Frågor om rösträtt avgörs på grundval av röstlängd som upprättas före valet.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt vad som nyss sagts. Detsamma gäller valen av ledamöter och ersättare i nämnder samt av revisorer och revisorsersättare. Den som har fyllt 18 år senast på dagen för ett sådant val är valbar. Den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen är inte valbar. Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

Enligt 2 kap. 6 § första meningen KFL får till ledamot eller ersättare i förbundsfullmäktige väljas endast ledamot eller ersättare i förbundsmedlems fullmäktige. Den bestämmelsen skall ses i ljuset av att samtliga förbundsmedlemmar skall vara representerade i förbundsfullmäktige. Det kan emellertid finnas behov av att låta också person som inte är ledamot



eller ersättare i medlems fullmäktige kunna vara ledamot i regionfullmäktige. Den synpunkten har t.ex. framförts, att ett parti borde kunna utse ordföranden i sin läns/distriktsorganisation till ledamot, oavsett om han också är kommun- eller landstingsfullmäktig. Överhuvudtaget har det inte förts fram några konkreta önskemål om andra krav för valbarhet till regionfullmäktige, än valbarhet till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Någon bestämmelse motsvarande den i KFL har därför inte tagits in i RFL. Den närmare avvägningen beträffande vilka personer som skall ingå i regionfullmäktige får göras i hägnet av den process som utgörs av nomineringsarbetet inom de olika politiska partierna.

## 12 §

Att valkretsarnas antal och utformning skall anges i förbundsordningen framgår av 8 § första stycket 11.

Eftersom enligt 14 § tredje stycket landstinget och de kommuner som ingår i landstinget för varje valkrets skall utse lika många elektorer vid val till regionfullmäktige, måste en eventuell landstingsfri kommun som ingår i ett regionförbund bilda en egen valkrets.

Beträffande valkretsarnas utformning i övrigt finns bestämmelser i 12 § tredje stycket. Dessa bestämmelser har till viss del utformats med beaktande av vad som föreskrivs i 2 kap. 6 och 9 §§ vallagen beträffande valkretsindelning vid val till kommun- och landstingsfullmäktige.

Det finns inte något hinder mot att en valkrets består av en enda kommun som ingår i landstinget, förutsatt att bestämmelserna i 12 § är uppfyllda. En sådan lösning kan dock vara mindre lämplig med hänsyn till önskemål om att hålla ned antalet valkretsar, för att därigenom minska de spärreffekter som uppkommer genom en valkretsindelning och som vid ett stort antal valkretsar kan bli svårt att korrigera genom det förfarande som föreskrivs i 19 och 20 §§.

## 13 §

Fördelningen på valkretsarna av det antal ledamöter – och lika många ersättare – som skall utses genom fasta mandat vid valet till regionfullmäktige skall, enligt 8 § första stycket 11, anges i förbundsordningen.

Fördelningen sker enligt den s.k. valkvotsmetoden, som i detta fall innebär följande. Respektive valkrets tillförs en plats (ett mandat) för varje gång som antalet röstberättigade där vid val till kommun- och landstingsfullmäktige är jämnt delbart med det tal som erhålls, om det sammanlagda antalet röstberättigade vid de valen i hela regionen delas med det antal platser som skall fördelas. De platser som härefter återstår, tillförs valkretsarna efter storleken av de överskott som uppkommit vid denna fördelning. Vid lika överskottstal avgör lotten.

#### 14 §

Eftersom valet sker i valkretsar och inte genom att varje förbundsmedlem utser en eller flera ledamöter i regionfullmäktige måste medlemmarna, som framhållits i det föregående, företrädas av elektor.

Denna paragraf innebär att varje medlem först tilldelas två elektor och att fördelningen därefter, med beaktande härav, sker på samma sätt som vid den fördelning av antalet ledamöter och ersättare, som beskrivs i 13 §. Med fördelning av platser avses härvid självklart i stället fördelning av elektor.

Vid elektorsvalet skall lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas. Den lagen har i huvudsak följande innehåll.

Ett val skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om därvid erhålls brutet tal, skall det avrundas till närmast högre hela tal.

Vid valet skall de väljande bland sig utse ett tillräckligt antal personer att biträda ordföranden eller den som annars skall förrätta valet.

Valet skall ske med slutna valsedlar. De skall vara enkla och omärkta samt lika till storlek, material och färg.

På valsedlarna skall finnas en gruppbezeichnung. Den skall anges som en beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningensinriktning.

Om en valsedel upptar namn på fler än en person, skall namnen tas upp i en följd under varandra och förses med nummer som visar ordningen mellan dem. Varje person skall anges på ett sådant sätt att det klart framgår vem som avses.

En valsedel är ogiltig, om den saknar gruppbezeichnung, upptar mer än en gruppbezeichnung, inte är enkel eller om den är försedd med något kännetecken som uppenbarligen har satts dit med avsikt.

Ett namn på en valsedel skall anses obefintligt, om personen inte är valbar, namnet är överstruket, det inte klart framgår vem som avses eller om ordningen mellan namnet och något annat namn på valsedeln inte klart framgår. Om valsedeln upptar flera namn än som valet avser, skall det eller de sista övertaliga namnen anses obefintliga.

Sedan valsedlarna har avlämnats skall de giltiga valsedlarna ordnas i grupper. Inom varje valsedelsgrupp skall ordningen mellan namnen bestämmas. När ordningen bestämts, skall platserna fördelas mellan grupperna.

Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en valsedelsgrupp.

Ordningen mellan namnen inom varje valsedelsgrupp skall bestämmas genom särskilda sammanräkningar, i den utsträckning sådana behövs.

Efter varje sammanräkning skall det namn som har fått det högsta röstetalet föras upp på en lista för valsedelsgruppen, det ena under det andra. Namnen gäller i den ordningsföljd som de har blivit uppförda på listan.

Vid varje sammanräkning gäller en valsedel bara för ett namn. Valsedeln gäller för det namn som står först på valsedeln, så länge detta namn inte har förts upp på listan. Därefter gäller valsedeln för det namn som står näst efter det namn som redan har förts upp på listan.

En valsedel som gäller för sitt första namn räknas som en röst. När den gäller för sitt andra namn räknas den som en halv röst. En valsedel som gäller för sitt tredje namn räknas som en tredjedels röst, och så vidare efter samma grund.

Platserna fördelas en i taget. Den grupp som för varje gång får det högsta jämförelsetalet tilldelas platsen. För varje gång en valsedelsgrupp tilldelas en plats skall den genast besättas med den som enligt gruppens lista står närmast i tur att få platsen. Detta gäller också om den som är berättigad till platsen redan har fått en plats från en eller flera andra grupper.

Jämförelsetalet för en grupp är lika med det antal röster som valsedelsgruppen har fått, så länge gruppen inte har blivit tilldelad någon plats. För varje gång som en grupp har tilldelats en plats, skall jämförelsetalet beräknas så, att gruppens röstetal delas med det tal som motsvarar det antal platser som gruppen har tilldelats, ökat med 1. Om en person har fått platser från två valsedelsgrupper, skall vardera platsen dock bara anses som en halv plats vid beräkningen av det antalet platser som har delats ut. Om någon har fått platser från tre grupper, skall varje sådan plats räknas som en tredjedels plats, och så vidare efter samma grund.

Om en valsedelsgrupp har tilldelats platser så många gånger som motsvarar antalet namn på gruppens lista, skall gruppen inte längre räknas vid den fortsatta fördelningen.

Vid lika röstetal eller jämförelsetal avgör lotten.

När ersättare har utsetts genom proportionella val skall de tjänstgöra enligt följande:

1. Den ersättare som har utsetts från en valsedelsgrupp med samma beteckning som den grupp från vilken ledamoten är vald, har företräde framför andra ersättare. Av andra ersättare har den företräde, som har utsetts från en grupp med högre röstetal.

2. Inom samma grupp har den ersättare företräde, vars namn har blivit tidigare uppfört på gruppens lista.

Den ersättare som har blivit tilldelad en plats från två eller flera grupper, skall anses vald för den grupp från vilken ersättaren först blev tilldelad platsen.

För varje elektor skall utses en ersättare.

Beträffande valbarheten till elektor innebär hänvisningen till 2 kap. 6 § KFL, att endast ledamot eller ersättare i förbundsmedlems fullmäktige får väljas. Den omständigheten att tjänstgöringstiden för ledamöter och ersättare i förbundsmedlemmarnas fullmäktige upphör vid utgången av oktober månad det är då val i hela landet till kommun- och landstingsfullmäktige har ägt rum (se 5 kap. 5 § första stycket kommunallagen), innebär dock inte att uppdraget som elektor eller elektorsersättare upphör för tjänstgöringstidens utgång. Beträffande Stockholms kommun sågs i 5 kap. 5 § tredje stycket kommunallagen, att mandatperioden räknas från den 15 oktober valåret. Nyss nämnda undantag gäller, oavsett dess hänvisning till utgången av samma månad, naturligtvis även beträffande den kommunen.

**15 §**

Denna paragraf motsvarar 43 kap. 12 § kyrkolagen (1992:300).

**16 §**

Också vid elektorernas val av ledamöter och ersättare i regionfullmäktige skall lagen om proportionellt val tillämpas.

Bestämmelsen i andra stycket har till viss del sin motsvarighet i 2 kap. 8 § andra stycket KFL, som berörts ovan under 9 §. Genom hänvisningen till 2 kap. 12 § KFL följer att kungörelser om valen i de olika valkretsarna skall anslås på samtliga förbundsmedlemmars anslagstavlor.

**17 §**

Föreskriften i första stycket avser i huvudsak att göra bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen tillämpliga, såvitt avser själva förfarandet vid val. Detta gäller offentlighet vid förrättningen, förande av protokoll och justering därav etc. I övrigt framgår förfaranderegler av lagen om proportionellt valsätt, vartill hänvisas i 16 §.

Kommun- eller landstingsfullmäktiges beslut om val får, liksom andra beslut av fullmäktige, överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (genom s.k. laglighetsprövning). Detsamma gäller, enligt 25 § första stycket första meningen, beslut av regionfullmäktige. Även om elektorsförsamlingens verksamhet regleras i RFL, är den inte vare sig ett sådant kommunalt organ som avses i kommunallagen eller en del av ett regionförbund. För att elektorsförsamlingens beslut skall kunna överklagas har därför tagits in en uttrycklig bestämmelse därom i 25 § första stycket andra meningen.

Av motsvarande skäl föreskrivs också i förevarande paragrafs andra stycke, att tillkännagivande om justering av protokollet över valförrättningen på samma sätt som beträffande kungörelse om valets förrättande skall ske i enlighet med vad som framgår av 2 kap. 12 § KFL (till skillnad från vad som gäller beträffande regionfullmäktiges protokoll, som skall kungöras enligt 2 kap. 13 § KFL; se 9 §). Besvärstiden för överklagande enligt 25 § första stycket blir då för medlemmarna i de kommuner och landsting som ingår i regionförbundet, liksom för dessa organ själva, beroende av när tillkännagivande skett hos respektive förbundsmedlem.

Att utdrag ur protokollet över valförrättningen gäller som bevis för den som har utsetts till ledamot eller ersättare i regionfullmäktige, framgår av tredje stycket (jfr 15 kap. 1 § andra stycket och 2 § andra stycket vallagen).

**18 §**

Den fördelning som avses här och som beskrivs i 19 och 20 §§ görs av Riksskatteverket (se förordningen [1985:953] om central valmyndighet).

**19 §**

Inledningsvis räknas för för samtliga partier som är representerade i någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige fram hur stor andel partiet har av samtliga platser i regionens fullmäktige. Denna andel jämförs här efter med den andel som de olika partierna har erhållit i regionfullmäktige. Underrepresenterade partier skall erhålla tillkommande mandat i den omfattning som behövs och går att åstadkomma, för att de skall uppnå en proportionellt riktig representation i regionfullmäktige. Regionen betraktas härvid som en enda valkrets, och platserna fördelas i tillämpliga delar i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om proportionellt valsätt, dvs. enligt samma heltalsmetod som använts för att fördela de fasta mandat. De jämförelsetal (och röstetal) som avses i den lagen är härvid storleken av den underrepresentation, uttryckt som skillnaden mellan andelen platser i samtliga regionens fullmäktige och andelen platser i regionfullmäktige, som beräknats för de olika partierna.

**20 §**

De tillkommande platserna skall besättas med ledamöter och ersättare genom beslut av de olika partiernas företrädare i den av förbundsmedlemmarnas fullmäktige, respektive parti har flest företrädare. Vid lika antal företrädare, avgör antalet erhållna röster i valet till respektive fullmäktigeförsamling.

Beslutet i fullmäktige skall i princip ske som vilket annat valärende som helst, med den skillnaden att endast det parti får delta i beslutet, vars ledamot/ledmöter (jämte ersättare) skall utses.

**21 §**

Första stycket motsvarar 2 kap. 2 § KFL.

Genom hänvisningen i andra stycket till 2 kap. 14–17 §§ KFL blir föreskrifterna i 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11–15, 17–23 §§, 6 kap. 1–7, 9–38 §§ samt 7 kap. KL tillämpliga också beträffande ett regionförbunds förvaltning och verkställighet.

De nämnda bestämmelserna i KL gäller

- valbarhet (4 kap. 5 och 6 §§),
- upphörande av uppdrag (4 kap. 8 och 9 §§),
- ledighet från anställning och ekonomiska förmåner (4 kap. 11–15 §§),
- initiativrätt (4 kap. 17 §),
- omröstning, beslut och reservation (4 kap. 19–22 §§),
- närvarorätt för annan än ledamot eller ersättare i nämnd (4 kap. 23 §),
- styrelsens uppgifter och nämndernas ansvar för verksamheten (6 kap. 1–7 §§),
- antalet ledamöter och ersättare och deras tjänstgöring (6 kap. 9–11 §§),
- mandattider (6 kap. 12–14 §§),
- ordförande och vice ordförande (6 kap. 15–17 §§),

- tidpunkt för sammanträden (6 kap. 18 §),
- närvarorätt för utomstående (6 kap. 19 §),
- utskott och nämndberedningar (6 kap. 20–27 §§),
- hur ärenden avgörs (6 kap. 28 och 29 §§),
- protokoll (6 kap. 30 §),
- delgivning (6 kap. 31 §),
- reglementen (6 kap. 32 §),
- delegering av ärenden inom en nämnd (6 kap. 33–38 §§),
- medbestämmandeformer (7 kap.).

I 2 kap. 15–17 §§ KFL föreskrivs följande.

I ett nybildat förbund skall val av ledamöter och ersättare i förbundets styrelse äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för ledamöter och ersättare börjar.

Styrelsen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd. Styrelsen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

När justering av protokoll tillkännages, skall 2 kap. 13 § tillämpas (se kommentaren till 9 §).

## 22 §

I 2 kap. 18 § KFL hänvisas till 8 kap. 1–4 §§, 5 § första och andra styckena, 10 §, 12–16 §§, 17 § första stycket och 18 § KL samt anges att i övrigt gäller de begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder, som framgår av förbundsordningen.

De nämnda bestämmelserna i KL gäller

- målen för den ekonomiska förvaltningen (1 §),
- medelsförvaltningen (2 och 3 §§),
- budgetens innehåll (4 och 5 §§),
- tillhandahållande för allmänheten av styrelsens förslag till budget (10 §),
- utgiftsbeslut under budgetåret (12 §),
- förbud mot pantsättning (13 §),
- räkenskapsföring och redovisning (14–16 §§, 17 § första stycket samt 18 §).

I 2 kap. 19 och 20 §§ KFL föreskrivs följande.

Förslaget till budget skall göras upp av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder skall, inom den tid som styrelsen bestämmer, ge in sina budgetförslag till denna. Innan förslaget till budget görs upp, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser. Budgeten fastställs vid sammanträde med förbundsfullmäktige före utgången av september månad.

När budgeten fastställs bestämmer förbundsfullmäktige det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.

**23 §**

Enligt 9 kap. 1 § KL skall nyvalda fullmäktige under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet välja revisorer och revisorsersättare för granskning av verksamheten under de tre följande åren.

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas. Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder (9 kap. 2 § KL). Genom bestämmelsen i 19 § första stycket gäller för regionförbund i stället att minst fem revisorer och lika många ersättare skall väljas.

9 kap. KL innehåller i övrigt bestämmelser om

- jäv (4 och 5 §§),
- revisorernas ställning (6 §),
- revisorernas uppgifter (7-9 §§),
- revisorernas rätt till upplysningar m.m. (10 och 11 §),
- revisorernas förvaltning (12 och 13 §§),
- revisionsberättelse (14 och 15 §§),
- prövning av frågan om ansvarsfrihet (16 och 17 §§),
- revisionsreglemente (18 §).

Enligt 2 kap. 21 § andra stycket KFL skall i ett nybildat förbund val av revisorer och revisorsersättare äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse granskning av verksamheten under tiden från valet till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorsersättare börjar.

I 2 kap. 22 § KFL föreskrivs att kopia av revisionsberättelsen jämte infordrade förklaringar skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser minst två veckor före det sammanträde, då berättelsen läggs fram för förbundsfullmäktige.

**24 §**

Motsvarar 1 kap. 5 § KFL.

Förbundsmedlemmarnas ansvar gäller även för skulder som kan bli kända först efter en upplösning av förbundet (med stöd av 27 §). Beräffande ansvar efter utträde, se 26 § fjärde stycket.

**25 §**

Enligt 4 kap. 10 § KFL gäller bestämmelserna i 10 kap. KL i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbund.

I 10 kap. KL regleras det som nu kallas för laglighetsprövning, men som tidigare kallades för kommunalbesvär. Kapitlet har i huvudsak följande innehåll.

Enligt 2 § får följande beslut överklagas:

- beslut av fullmäktige,
- beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt

– sådana beslut av revisorerna, som avses i 9 kap. 13 § (beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning).

Besvären ("klagomålen") skall vara skriftliga och ges in till kammarrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på anslagstavlan att protokollet över beslutet justerats (4–6 §§).

Ett överklagat beslut skall upphävas, om

– det inte har tillkommit i laga ordning,  
 – beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget (eller i detta fall regionförbundet),  
 – det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

– beslutet strider mot lag eller annan författning (8 § första stycket).

Kammarrättens prövning är kassatorisk. Det innebär att domstolen endast kan upphäva ett felaktigt beslut. Den får inte sätta något annat beslut i det felaktigas ställe (8 § andra stycket).

Vid prövningen av besvären får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden hänvisat till före besvärstidens utgång.

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt (15 §).

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad enligt 10 kap. KL (1 §). Genom bestämmelsen i 4 kap. 10 § KFL får såväl förbundsmedlem som medlem av kommun eller landsting som ingår i förbundet besvär rätt.

Om kammarrättens beslut går klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet. Om kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får kammarrättens beslut överklagas av kommunen eller landstinget eller av deras medlemmar (10 kap. 14 § KL).

Av 4 kap. 10 § KFL följer att regionförbundet eller förbundsmedlem får överklaga ett beslut om upphävande eller förbud mot verkställighet.

Första stycket andra meningen har kommenterats ovan under 17 §.

Beslut om fördelning av platser enligt 19 § fattas av en statlig myndighet. Bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen kan då inte användas. Enligt vallagen och kyrkolagen får överklagande ske hos riksdagens valprövningsnämnd. Regionberedningen har dock ansett att samtliga besvärfrågor som rör val till regionfullmäktige bör prövas av samma organ. Enligt andra stycket skall därför också beslut om fördelning av tillkommande platser i regionfullmäktige överklagas hos kammarrätten. Av förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m.m. följer att besvären skall prövas av Kammarrätten i Stockholm. Beträffande besvär rätt gäller de bestämmelser som beskrivits ovan. Besvärstiden börjar löpa den dag då protokollet över förrättningen anslagits på den anslagstavla som avses i 8 § första stycket 3.



**26 §**

En förbundsmedlem får inte utträda ur förbundet under den tid det består i enlighet med vad som följer av giltighetstiden för RFL. En situation kan dock uppstå, där det framstår som rimligt att ändå tillåta utträde. 26 § möjliggör ett sådant förfarande. Det är naturligt att de grunder för ett regionförbunds omfattning, som berörts ovan under 1 och 5 §§, inom ramen för vad som i 26 § avses med särskilda skäl blir vägledande också för regeringens prövning av en ansökan om utträde. Såväl situationen för den eller de utträdande kommunerna som för dem som står kvar som medlemmar i förbundet skall därvid beaktas.

Enligt 4 kap. 3 § andra stycket KFL skall, vid avtal om utträde, de kvarvarande förbundsmedlemmarna göra de ändringar i förbundsordningen, som föranleds av utträdet. Eftersom ändringar av ett regionförbunds förbundsordning beslutas av regeringen, som också får besluta om utträde, är en motsvarande bestämmelse i RFL obehövlig. Regeringen har nämligen ändå att tillse att förbundsordningen är i överensstämmelse med förbundets verksamhet, och behövliga förändringar måste då vidtas i anslutning till beslut om utträde. Vad de kvarvarande förbundsmedlemmarna anser om en följdändring av detta slag saknar härvid betydelse, eftersom utträdet utgör ett sådant särskilt skäl som avses i 6 §.

Beträffande bestämmelsen i fjärde stycket kan följande sägas. I 4 kap. 3 § tredje stycket KFL föreskrivs att en förbundsmedlems ansvar för ett kommunalförbunds skulder upphör när medlemmen utträder ur förbundet, om något annat inte har överenskommit i samband med att medlemmen tillåtit utträda. (Enligt huvudregeln i KFL skall förbundet nämligen likvideras, om någon medlem säger upp sitt medlemskap. Likvidationen skall ske ett år efter uppsägningen, om inte någon annan uppsägningstid har bestämts i förbundsordningen. Oavsett vad som nu sagts får dock förbundsmedlemmarna avtala att en medlem får utträda ur förbundet, i stället för att det likvideras.) Enligt 1957 års kommunalförbundslag gällde (26 §), att en förbundsmedlems ansvar upphörde ett år efter utträdet, om inte länsstyrelsen medgav annat.

I förarbetena till KFL (prop. 1984/85:216) sägs följande: "I vad mån en utträdande medlem bör befrias från förbundets skulder berör inte bara förbundet och dess medlemmar utan också tredje mans rätt. Som framgår av 1 kap. 5 § har förbundsmedlemmarna ytterst ett ansvar för förbundets skulder. Det innebär att de förbundsmedlemmar som fortsätter verksamheten i ett förbund där någon medlem har utträtt, har kvar sitt ansvar för skulderna efter den nya andelsbestämningen. Från tredje mans synpunkt bör det därför knappast finnas betänkligheter mot att den medlem som utträder ur förbundet frigörs från skulderna. För denne medlem är det givetvis av största betydelse att snarast möjligt avveckla sina mellanhavanden med förbundet."

Enligt RFL ankommer det visserligen på regeringen att pröva huruvida en förbundsmedlem får utträda ur ett regionförbund, varför de för tredje man ogynnsamma effekter som kan bli följden av en mera påtaglig decimering av ett förbund får tas i beaktande vid denna prövning. Enligt Regionberedningens mening framstår det trots detta som en rimlig ordning, att en förbundsmedlem som huvudregel är ansvarig för

förbundets åtgöranden under den tid medlemskapet varat, även om ett utträde senare skulle medges. Befrielse från medlemmens andel av förbundets skulder för tid efter medlemskaps upphörande bör därför inte kunna ske annat än genom regeringens fastställelse av en överenskomelse därom mellan medlemmen och förbundet.

## 27 §

Eftersom RFL avser en försöksverksamhet är ett regionförbunds existens i tiden begränsad i enlighet med vad som följer av lagens ikraftträdande-bestämmelser (se nedan). Lagen medger dock inte att någon bestämmelse som ytterligare begränsar förbundets livstid tas in i förbundsordningen. För att ändå möjliggöra en likvidation under lagens giltighetstid har det tagits in en bestämmelse därom i förevarande paragraf. Beträffande förfarandet hänvisas därvid till 4 kap. 4–9 §§ KFL, som i huvudsak har följande innehåll.

Likvidationen verkställs av förbundets styrelse i egenskap av likvidator. Förbundets egendom skall, i den mån det behövs för likvidationen, förvandlas till pengar. Förbundets verksamhet får fortsättas, om det behövs för en ändamålsenlig avveckling.

När likvidator fullgjort sitt uppdrag skall den avge slutredovisning genom en förvaltningsberättelse, som skall innehålla en redovisning för skiftet av behållna tillgångar.

En förbundsmedlem som inte är nöjd med redovisningen eller skiftet har rätt att väcka talan om detta mot de övriga förbundsmedlemmarna inom ett år från det slutredovisningen delgavs medlemmen.

Om det framkommer någon tillgång för kommunalförbundet efter dess upplösning eller om talan väcks mot förbundet eller om det på något annat sätt uppkommer behov av en ytterligare likvidationsåtgärd, skall likvidationen fortsätta.

Twister handläggs enligt lagen (1929:145) om skiljemän.

## **Ikraftträdande**

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995 och gälla till utgången av det år, då allmänna val till kommuner och landsting därefter har ägt rum för andra gången. Såvitt kan bedömas i dag, kommer lagen därför att gälla till utgången av år 2002.

Lagen upphör dock att gälla tidigast året efter det att regeringen genom proposition har lagt fram förslag om de framtida formerna för sådan regional samverkan som avses i lagen.

Efter utgången av lagens giltighetstid skall då befintliga regionförbund likvideras. RFL (jämte de lagar den hänvisar till) skall tillämpas beträffande likvidationen i den mån det behövs.



# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservation av ledamoten Harriet Colliander

Förslaget till lagstiftning om försöksverksamhet med regionförbund bör *inte* genomföras.

### **Frivillig kommunsamverkan – Ja! Tvingande regionförbund – Nej!**

Jag anser att kommunal samverkan bör ske frivilligt och inte genom tvång, vilket förslaget till lag om regionförbund innebär. Den föreslagna samarbetsorganisationen blir i praktiken en andra sekundärkommunal struktur jämsides med landstingen. Det är orimligt att skapa en fullmäktigeförsamling bestående av 151 ledamöter och lika många ersättare för att lösa vissa arbetsuppgifter som omfattar flera kommuner. Det är också orimligt att kommuner skall kunna tvingas in i en organisation som de inte vet om de får representation i, men med säkerhet vet att de får betala till.

Det är min bestämda övertygelse att regionförbundsorganisationen inte kan genomföras inom befintliga ekonomiska ramar. Beredningens obefintliga redovisning av kostnader och luddiga skrivningar om besparingar av samhällskostnader har inte givit anledning till annan ståndpunkt. Jag anser att i den ansträngda ekonomi som råder, och där det inom den offentliga sektorn finns krav på såväl effektiviseringar som kraftiga kostnadsnedskärningar, saknas ekonomiskt utrymme för ytterligare en regional organisation. Statens budgetunderskott är drygt 200 miljarder och många kommuner låner till sin drift.

Jag anser att styrningen av landet kräver endast två administrativa nivåer, den statliga, regionalt kanaliserad genom länsstyrelserna, och den primärkommunala. Kommunala arbetsuppgifter som omfattar flera kommuner löses bäst av berörda kommuner i frivillig samverkan. Staten har genom sitt övergripande ansvar för landets utveckling också en samordnande roll inom regionalpolitiken. Jag har också den uppfattningen att verksamheter så långt möjligt skall skötas utan politisk inblandning. Regionförbundstanken som den uttrycks i betänkandet går dock i motsatt riktning. Högre utbildning, forskning och sjukvård m.m. görs till föremål för ökad politisk styrning, även i ren myndighetsutövning.

Önskemålen om en förändring av förhållandena i Västsverige och Skåne är betingade dels av att länsstyrelsernas och landstingens gränser

upplevs som icke ändamålsenliga, dels av att det sker mycket onödigt dubbelarbete. Uttryck som att man vill "bringa reda i den administrativa röran" är talande för den situation som råder, speciellt i Västsverige. Mot denna bakgrund ter det sig mycket tveksamt att inrätta regionförbund, som förutom flerkommunala uppgifter också skall överta vissa av länsstyrelsernas och landstingens arbetsuppgifter. Bortsett från LTA-anlagen och kollektivtrafiken är uppgifterna svepande formulerade. Det kan komma att innebära att statens myndighetsutövning blir olika i olika delar av landet. Detta är inte förenligt med direktivens anvisningar om att Sverige framgent skall vara en nationalstat. Även ur rättssäkerhetssynpunkt är det betänkligt att låta samma fråga bli föremål för myndighetsutövning i en del av landet och politisk omröstning i en annan.

Önskemålen om ändringar av administrativa gräser i Västsverige och Skåne har också kommit att sammankopplas med behovet av starka svenska regioner i ett EG-perspektiv. Jag anser att denna uppfattning är ett felslut som grundar sig på en missuppfattning av det europeiska regionbegreppet. I Europa har folkgrupper med egna språk botten vid sidan och oberoende av nationalstaternas gränser behållit och stärkt sina identiteter. I Sverige har den månghundraåriga nationalstatens styrning och det gemensamma språket inte utvecklat någon starkare regional identitetskänsla. Därför är det fel att på administrativ väg skapa regioner som inte har uttalat stöd i det folkliga medvetandet.

Inför det framtida EG-samarbetet är det viktigare än någonsin att hålla samman nationalstaten Sverige som en region. Här bor drygt 8 miljoner människor, dvs. invånarantalet kan jämföras med det i EG:s mindre regioner. Det finns inget som hindrar svenskt näringsliv från att engagera sig internationellt. Är det inhemska trassliga administrativa gränser som hämmar slagkraften, är det dessa som skall ändras. En fragmentisering av Sverige är inte botemedlet, inte heller införandet av regionförbund.

### **Kritik av Regionberedningens arbetssätt**

Jag anser att Regionberedningen inte har följt regeringens direktiv som förutsatte att beredningen först skulle definiera ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, och med denna som utgångspunkt skapa en organisationsmodell för hur arbetsuppgifterna skulle fördelas. Utifrån denna analys skulle sedan beredningen lämna förslag till försöksverksamhet i Västsverige och Skåne. Nu blev arbetsgången i stället den omvända. Jag anser att beredningen trots den korta tiden fram till avlämnandet av detta betänkande hade kunnat arbeta annorlunda, men arbetssättet är bl.a. betingat av att beredningens majoritet redan från början hade fastlagt direktvalda regionparlament som slutmål. Det nu föreslagna indirekt valda regionförbundet betraktas av majoriteten bara som ett första steg på vägen.

Regeringen förtjänar också kritik. Jag anser att det var fel att regeringen pressade fram en utredning om *försöksverksamhet* av landets styrelseskick innan en genomdiskuterad organisationsmodell för

förändring hade möjlighet att föreligga. Överhuvudtaget är tidpunkten för beredningens arbete fel. Beredningen kan inte själv ta ställning till en så avgörande fråga som landstingens vara eller icke vara, eftersom den frågan skall lösas av den pågående utredningen om sjukvårdens organisation, HSU 2000. Dess betänkande avlämnas ungefär samtidigt som Regionberedningen lämnar sitt slutbetänkande våren 1994.

Med en logisk arbetsordning hade problemen i Västsverige och Skåne fått en annan lösning. Man hade kunnat angripa roten till det onda i stället för att lindra symptomen genom inrättandet av regionförbund.

## Reservation av ledamöterna Anders G. Högmark och Ralph Lédel

Regionberedningen har enligt sina direktiv haft till uppgift att överväga en försöksverksamhet med ändrad regional uppgiftshantering i Skåne. Likaså har uppdragits åt beredningen att redovisa en eller flera modeller för ökad regional samverkan i den västsvenska regionen. Dessa uppdrag finns redovisade i föreliggande betänkande. I ett senare huvudbetänkande avser beredningen att presentera en mer heltäckande och ingående analys och därtill hörande förslag rörande den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå.

Det förslag som beredningens majoritet nu lägger innebär att legala möjligheter tillskapas för regionförbund med obligatoriskt medlemskap. Medlemmar i dessa skall kunna vara kommuner och landsting. Förbundet kommer till stånd om ett betydande antal av dessa kommuner så begär efter att regeringen prövat framställningen och fastställt förbundsordningen. För samtliga kommuner inom den angivna regionen blir medlemskapet i sådant fall obligatoriskt. Obligatoriet motiveras av att vissa statliga arbetsuppgifter av majoriteten föreslås överföras till det nybildade regionförbundet. Vilka uppgifter som det gäller och motiven för detta, är enligt vår mening otillräckligt belysta. Detta har sin uppenbara förklaring i att beredningen ej hunnit göra en tillfredsställande analys av ändamålsenligheten i den nuvarande uppdelningen av regionala och nationella uppgifter. Beredningen avser att ägna dessa frågor ingående uppmärksamhet i sitt huvudbetänkande och det vore enligt vår mening fel att föregripa detta arbete. Så långt som möjligt bör regional samverkan ske i frivilliga former och så långt som möjligt frikopplat från olika administrativa gränser.

Beredningens förslag om regionförbundens aktiva roll i högskolefrågor ifrågasätter vi mot bakgrund av dagens strävanden att utveckla universitets- och högskoleväsendets självständighet.

Beredningens majoritet föreslår att landstingskommuner kan ingå i regionförbundet med sjukvårdsfrågor som viktig uppgift. Den parlamentariska utredningen HSU 2000 befinner sig nu mitt uppe i sitt arbete med att utarbeta olika modeller och förslag till hälso- och sjukvårdens framtida finansiering. Organisationen av den framtida sjukvården får konsekvenser för den regionala strukturen.

Med en allmän sjukvårdsförsäkring som Moderata Samlingspartiet förespråkar upphör i praktiken behovet av landstingens verksamhet.

Detta är ett tungt vägande skäl för att avvakta utredningens förslag innan man som beredningens majoritet nu förefaller vilja göra, "läsa upp" hälso- och sjukvårdsfrågorna i en ny regionförbundsstruktur, oaktat denna i detta delbetänkande endast skulle omfatta Skåne och Västsvrige i en försöksverksamhet.

Beredningens majoritet presenterar ett förslag till valsysteem för indirekta val i regionförbundet. Oaktat motiven för att ha ett indirekt valt regionfullmäktige framstår valsystemet som alltför komplicerat. Detta sagt med all respekt för de uppenbara svårigheter som föreligger med att

tillgodose såväl partiproportionalitet som allsidig geografisk representation. Möjligheterna att urskilja och utkräva någon form av politiskt ansvar framstår som minimala och konstruktionen går tvärs emot en allmän strävan att minska politikens inflytande och möjligheten att utkräva politiskt ansvar.

Oaktat ovan angivna invändningar delar vi i stora stycken beredningens beskrivning av behovet av en bättre samordning av såväl de regionala som de nationella intressena på den regionala nivån. Inte bara Skåne och Västsverige lider av detta i dag. De samhällsekonomiska kostnaderna för detta skall inte underskattas. Den regionala dynamiken inom ramen för nationalstaten skulle bättre kunna utnyttjas om dessa brister kunde åtgärdas. Att i större utsträckning själv få fatta viktiga beslut för regionernas utveckling enligt subsidiaritetsprincipen bör vara vägledande i detta reformarbete. Icke obetydliga samhällsekonomiska effektivitetsvinster skulle uppnås genom en sådan process.

Vi utgår ifrån att beredningen i sitt huvudbetänkande efter en grundläggande analys av dessa frågor inklusive de överväganden och förslag som HSU 2000 presenterar då har större förutsättningar att presentera ett mera heltäckande och genomarbetat förslag om den offentliga verksamhetens uppgiftsfördelning, uppbyggnad och indelning på regional nivå. De särskilda problem och möjligheter som föreligger i Skåne och Västsverige skall då självfallet särskilt beaktas. Fram till denna tidpunkt finns det då goda möjligheter för dessa regioner liksom för andra att utifrån respektives regionala perspektiv precisera tänkbara och önskvärda samarbetsfrågor samt inleda samverkan inom de områden som kan ske utan ny lagstiftning. Dessutom är det viktigt att förankra denna samverkan i dess olika former i den politiska debatten ibland regionens invånare. Utan dessa invånares aktiva stöd och medverkan riskerar regionfrågorna som de presenteras i beredningens betänkande att brista i demokratisk legitimitet.

Avslutningsvis vill vi understryka behovet av fördjupade ekonomiska analyser i enlighet med direktiven om hushållning med den offentliga sektorns resurser. Dessa analyser och kalkyler innehåller ganska naturligt både en intäkts- och en kostnadssida vilka noga bör beaktas i beredningens arbete och förslag. Vi anser ej dessa tillräckligt penetrerade i föreliggande delbetänkande.



## Särskilt yttrande av ledamoten Ralph Lédel

Jag anser att Regionberedningens förslag till lagstiftning om försöksverksamhet med regionförbund *inte* bör genomföras. Skälen härtill redovisas nedan.

Regional samverkan är en viktig uppgift som bör ske frivilligt mellan kommuner, landsting och staten. Men regional samverkan i ett modernt perspektiv känner inga administrativa gränser. Regionen kan bestå av fyra kommuner i ett samarbetsprojekt, av 22 kommuner och två landsting i ett annat och av fem länsstyrelser i ett tredje.

Därför är det fel, som Regionberedningens majoritet föreslår, att skapa nya konstlade administrativa, byråkratiska och politiska heltäckande regionförbund i Skåne och i Västsverige. Ett bra sätt att bedriva regionalt samarbete är det som redan startat i *Mälardalen*. Samarbetet är frivilligt, den juridiska formen är förening och både kommuner och landsting är medlemmar och staten via länsstyrelserna deltar också i denna samverkan. Någon ny lagstiftning eller några tvångsåtgärder har inte behövts för att få i gång samarbetet i Mälardalen.

Det är också fel att besluta om nya gränser och organisationsformer **innan** man bestämt sig för vilka uppgifter som är lämpliga för regional styrning.

Det är också oriktigt att starta en försöksverksamhet i vissa delar av landet från 1.1.1995 när man vet att Regionberedningens slutbetänkande skall avslutas våren 1994.

Enligt Regionberedningens majoritet kan uppgifter enligt *hälso- och sjukvårdslagen* överföras till ett nytt politiskt regionförbund. Enligt min uppfattning är detta totalt felaktigt. Beslut angående sjukvården bör i framtiden fattas av enskilda individer i full valfrihet utan inblandning av politiska organ. Finansieringen bör vara allmän och obligatorisk men produktionen kan utföras av privata, offentliga eller ideella organ. Det finns också anledning att invänta resultatet från den pågående utredningen om sjukvårdens finansiering och organisation innan någon försöksverksamhet igångsätts.

Vidare föreslås att *kollektivtrafiken* kan styras av politiska regionala formella organisationer. Enligt min uppfattning skall kollektivtrafiken upphandlas i full konkurrens och ägas av de primärkommuner som ingår i ett naturligt område vad avser arbetsplatser och bostäder.

*Den högre utbildningen och forskningen* föreslås också bli föremål för politisk regional styrning. Enligt min uppfattning bör universiteten och högskolorna i landet få en mera självständig ställning – utan politisk styrning. De bör i grunden finansieras av staten, man skall eftersträva en total frihet och självständighet vilket innebär en ökad finansiering från näringslivet, olika organisationer, stiftelser m.m. Om svenska universitet och högskolor i framtiden skall kunna hävda sig internationellt är det fråga om mera vetenskap och mindre politik!

*Regionalpolitik* är en statlig uppgift som skall kanaliseras via länsstyrelserna och målsättningen är att hela landet skall leva. Nationalstaten måste bevaras och stå stark när Sverige närmar sig EU. Bered-

ningens majoritet intar här en bonderomantisk uppfattning som inte hör hemma i ett modernt europeiskt samhälle.

Beredningens majoritet tar mycket lättvindigt på regeringens direktiv om att *subsidiaritetsprincipen* skall tillämpas. Enligt min uppfattning behövs bara två politiska beslutsnivåer i Sverige om subsidiaritetsprincipen skall tillämpas fullt ut – nämligen staten och primärkommunerna. De enskilda människorna kommer i framtiden att själva fatta beslut om barnomsorg, skolan, bostäderna och sjukvården utan politisk styrning. Detta innebär att det inte finns något utrymme för regionala politiska parlament eller motsvarande.

Vad avser de *demokratiska styrningsformerna* har beredningens majoritet hamnat på ett villospår. De underliga valprocesser som föreslås speciellt i Västsverige är helt främmande för den parlamentariska traditionen i Sverige. Om man är medlem från Gullspång i en organisation skall man ha röst och stämma i församlingen och inte företrädas av något diffust landstingsråd från Bohuslän! Oavsett motiven får man enligt min mening inte så våldföra sig på grundläggande principer för vår representativa demokrati.

Regeringens direktiv om *hushållning med den offentliga sektorns resurser* innebär att man från regeringens sida förväntar sig förslag om effektivare, billigare och enklare offentliga system. Framställningen från såväl Skåne som Västsverige innehåller **inga** förslag om besparingar. Inte heller föreslår beredningens majoritet några offentliga besparingar. Detta är direkt oansvarigt när de offentliga utgifterna i landet nu visar ett underskott på över 200 miljarder kr.

Ett konkret förslag vore att snarast möjligt **avskaffa landstingen**, i enlighet med Lindbeckkommissionen, och **inte** ersätta dessa med några nya skattefinansierade organ. Ett annat konkret förslag är att slå ihop ett antal landsting och länsstyrelser med syfte att minska kostnaderna. Men sådana förslag redovisas emellertid inte vare sig från Skåne eller Västsverige. Jag tror att en sammanslagning av länen och av landstingen i Skåne skulle öka effektiviteten och minska de totala kostnaderna. Likaså skulle en länsgränsjustering i trakterna kring Göteborg kunna underlätta ett framtida samarbete.

Ekonomiska beräkningar på omfattande besparingar saknas från Skåne och Västsverige motsvarande de som finns från Falköping som visar att kommunen kan **sänka skatten med en krona** om den blir landstingsfri kommun.

## Särskilt yttrande av sakkunnige Sune Eriksson

### Temporära lösningar

Regionberedningens huvuduppdrag är enligt direktiven att "utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå". Det är tänkbart att beredningen kommer att föreslå att det slutliga ställningstagandet skjuts relativt långt in i framtiden och vägleds av erfarenheter från försök. I nuvarande skede av beredningens arbete måste dock enligt min mening motiven till förslagen beträffande Västsverige och Skåne väsentligen sökas på ett annat plan än tankar om egentlig försöksverksamhet.

Det avgörande motivet till att nu föreslå särskilda åtgärder beträffande Västsverige och Skåne måste enligt min mening vara att det anses finnas påtagligt aktuella behov av att för dessa delar av landet skapa förutsättningar för hantering av viktiga samhällsfrågor i annat regionalt perspektiv än som följer av nuvarande länsindelning. Dessa behov skall anses vara av sådan vikt att temporära lösningar är erforderliga. Ett självklart krav är att de föreslagna åtgärderna kan förutsättas leda till rationella lösningar av faktiska problem.

### Västsverige

Det mest märkbara problemet beträffande förutsättningarna för rationellt regionalt perspektiv i Västsverige är det förhållandet att den sammanhängande bostads- och arbetsmarknaden i Göteborgsområdet är delad på tre län. Jag ifrågasätter utifrån det synsättet det rimliga i att framlägga ett förslag om ett stort västsvenskt regionförbund, vars geografiska avgränsning kan bli sådan att Göteborgs närområde förblir splittrat medan kommuner på långt avstånd från Göteborg tvingas till medlemskap.

Det hade enligt min mening varit klokt att avvakta det skede i Regionberedningens arbete då länsindelningen kan utgöra ett instrument för lösning av problemen. Det finns risk för att det nu framlagda förslaget ger upphov till en process som kan bli till mera skada än nytta beträffande förutsättningarna för framtida samverkan.

### Ansvarsfördelning

Det förhållandet att man för Västsverige och Skåne vill skapa förutsättningar för hantering av vissa frågor i nytt regionalt perspektiv utgör inte logiskt motiv för att föregripa beredningens kommande överväganden beträffande fördelning av befogenheter mellan olika samhällsorgan.

Beredningen föreslår nu att till regionförbundet i Västsverige och Skåne "ansvar och befogenheter för regional utvecklingsplanering och LTA-anlagen förs över från länsstyrelserna". Detta förutsätts ske i ett

inledande skede. Ytterligare överföringar av befogenheter från statliga organ avses därefter ske under den tid de temporära lösningarna fungerar.

Beredningen vill alltså introducera ett system som innebär variationer mellan olika delar av landet beträffande statliga organs ansvar och befogenheter. Konsekvenserna av detta har inte analyserats. Underlag för sådana analyser har ej förelegat. Det är enligt min mening först i slutbetänkandet beredningen kan ha förutsättningar för att ta ställning till vilka sådana variationer som är möjliga och lämpliga.

## Medlemskap

Beredningen föreslår en i princip generellt giltig lag om regionförbund. Utöver de nu aktuella skall alltså ytterligare regionförbund kunna tillkomma under lagens giltighetstid. Jag kan från den utgångspunkten inte se något sakligt skäl till att föreskriva att både kommuner och landsting alltid måste vara medlemmar. Enligt min mening borde en generellt giltig lag även möjliggöra bildande av regionförbund med enbart kommuner som medlemmar.

Lagförslaget innebär att tvång till medlemskap skall kunna förekomma. Det bärande motivet härför är att befogenheter förutsätts bli överförda från statliga organ. Jag har i det föregående framfört invändningar mot dessa förslag. Därmed ifrågasätts även motiven till obligatoriskt medlemskap utifrån nuvarande förutsättningar.

## Valsystemet

Förslagets grundprincip är att alla medlemmar skall tillförsäkras inflytande på valet av regionförbunds fullmäktige. Den principen är enligt min mening riktig och den enda rimliga. Jag finner likväl anledning att framföra vissa synpunkter beträffande det föreslagna valsystemet.

De föreslagna reglerna innebär hälftindelning av inflytandet mellan å ena sidan kommunerna som kollektiv och å andra sidan landstingen. Med hänsyn till tänkta uppgifter kan detta te sig rimligt för det västsvenska förbundet men inte för det skånska. Landstingsinflytandet borde vara väsentligt mindre i det skånska förbundet än i det västsvenska.

Landstingens inflytande avses bli utövat genom val av elektor. En naturligare lösning borde vara att landstingsfullmäktige direkt väljer företrädare i regionförbundets fullmäktige medan kommunernas val sker via elektor.

Det föreslagna systemet med utjämningsmandat har i ett mycket sent skede kommit in i bilden. Närmare studier av konsekvenserna har därför inte kunnat ske.

På det hela taget är det min uppfattning att grundligare överväganden borde ha skett beträffande valsystemets utformning.

### **Långsiktigt mål**

I avsnitt 5.5 om försöksverksamhet har angetts att det är i slutbetänkandet det blir aktuellt "med ett ställningstagande i organisationsfrågan, som kan ses som en målangivelse". Tyvärr har detta logiska synsätt inte fullföljts. I samma avsnitt har nämligen den uppfattningen slagits fast att ett eventuellt organ för regionala utvecklingsfrågor bör vara direktvalt. I annat avsnitt (4.3.5) uttrycks åsikten att det knappast finns något som talar för att det inte i framtiden skall finnas ett sådant organ.

Jag finner det märkligt att beredningens majoritet föregripit resultaten av det fortsatta utredningsarbetet.

### **Frågans fortsatta behandling**

Regionberedningen har förutsatt att de nya storregionala organen i Västsverige och Skåne skall träda i funktion den 1 januari 1995. Det innebär sannolikt att regeringen skall framlägga proposition innan Regionberedningens slutbetänkande föreligger och att riksdagen skall fatta beslut innan remissbehandlingen av detta är avslutad.

Detta förutsätter enligt min mening att de nya organens roll anpassas till synsättet att ställningstaganden till varaktiga och generella lösningar inte får föregripas. De temporära lösningarna får inte konstrueras så att de förutsätter principiella ställningstaganden av riksdagen våren 1994 beträffande sådana frågeställningar som analyseras först i beredningens slutbetänkande.

## Särskilt yttrande av sakkunnige Jan Rydh

Jag anser att Regionberedningens förslag till lagstiftning om försöksverksamhet med regionförbund *inte* bör genomföras. Skälen härtill redovisas nedan. Jag inleder med en kortfattad bakgrundsteckning och en problemanalys och beskriver i ett andra avsnitt ett alternativt arbetssätt samt redovisar i avsnitt 3 synpunkter på beredningens förslag.

### 1 Bakgrund och problemanalys

#### 1.1 Effektivitet i den offentliga administrationen måste bli en huvudfråga

Sverige är mitt inne i en omfattande ekonomisk förvandling. Många har betecknat läget som ekonomisk kris. Den offentliga verksamhetens omfattning och arbetssätt måste omprövas. Stat, landsting och kommuner tvingas till omprioriteringar. Stora neddragningar har skett och sker i det svenska välfärdssystemet. Det kan råda politisk oenighet om inriktningen av och tidpunkt och former för en åtstraming. Däremot synes det råda en stor enighet om att det är nödvändigt att driva den offentliga verksamheten med effektivitet och med så låga kostnader som möjligt.

De åtgärder som vidtages inom själva välfärdssystemet innebär att "förmåner" minskas, att den enskildes kostnader för barnomsorg, sjukvård m.m ökar. Det andra området för besparingar rör kostnaderna för verksamheten och innebär att en prövning görs av den offentliga sektorns egen administration. En ökad produktivitet genom förenkling av arbetsmetoder, lednings-, besluts- och organisationsstruktur har den fördelen att sådana åtgärder inte drabbar den service och den verksamhet som möter allmänheten. I detta avseende måste den offentliga verksamhetens organisation prövas och värderas på samma sätt som sker inom konkurrensutsatt verksamhet. Enligt min uppfattning är det möjligt att åstadkomma väsentliga besparingar i fråga om kostnaderna för den offentliga administrationen. Detta förutsätter att organisationen förenklas och att t.ex. antalet offentliga nivåer helst minskar. Detta förutsätter också att eventuella förslag till försöksverksamhet kan bedömas mot en genomtänkt modell för ett slutförslag. Försöksverksamhet syftar ju till att testa en tänkt modell jämfört med uppställda hypoteser.

Regionberedningen har föga diskuterat målen för sitt förslag och redovisar också därför mycket vaga slutmål avseende försöksverksamheten. En majoritet tycks dock föreställa sig att slutmålet bör vara att direktvalda regionparlament inrättas (se t.ex. s. 82, 5.4 Medlemskapet: "det regionala självstyrelseorganet i *ett första steg* skall vara indirekt valt" - min kursivering). Analysen om effektivitet i den föreslagna organisationen jämfört med andra alternativ saknas dock helt. Enbart denna omständighet är för mig tillräcklig för att bestämt avråda från experiment av det slag som beredningen nu föreslår.

## 1.2 Den internationella utvecklingen kräver samling

Sverige står nu inför mycket viktiga beslut rörande det internationella samarbetet. Förhandlingar med EU är i ett avgörande skede. Det svenska folket skall inom det närmaste året i en folkomröstning uttala sin mening om Sverige skall ingå som medlem i EU. Oavsett hur detta val faller ut kommer utomordentliga krav att ställas på landets regering, organisationer, näringsliv och medborgare att samlat företräda svenska intressen och värderingar. Det förefaller mig vara en dålig prioritering, ja mindre välbetänkt, att gå in i detta stora omställningsskede och samtidigt göra ett omfattande experiment med det svenska styrelseskicket. Den nationella nivån bör i detta skede snarare förstärkas.

Det är inte sant att "regionernas Europa" kräver att det svenska systemet regionaliseras. Europas regioner utgörs av en mångfald, mycket stora och mycket varierande regioner, mycket sällan försedda med en politiskt administrativ överbyggnad. De regioner, t.ex. tyska förbundsländer, med vilka vi ibland jämförs är i många fall till invånarantal större än Sverige. Landet Sverige torde vara en bra "region" i europeisk mening. En intressant rapport, "Regionerna i forskningen", har utarbetats av docent Håkan Magnusson. Slutorden förtjänar att återges i sin helhet: "många bedömare – forskare, debattörer och politiska aktörer – har från olika infallsvinklar tyckt sig se att regionernas betydelse är i växande. I dessa bedömningar finns, synes det oss, en blandning av analys, önsketänkande och egenintressen, delvis beroende på vem som gör bedömningen." (Citat från Sverker Sörlin, Regiontanken, i Gidlund Jan-Erik & Sverker Sörlin, 1993.)

## 1.3 Sjukvårdens finansiering och organisation – landstingens roll

Under de senast åren har en omfattande decentralisering genomförts av uppgifter inom den offentliga sektorn. Genomgående har varit att såväl statliga som landstingskommunala uppgifter överförs till primärkommunerna. Ädelreformen är ett exempel på denna trend. För närvarande pågår en särskild utredning angående hälso- och sjukvårdens organisation och finansiering (HSU 2000). I denna utredning kommer bl.a. landstingens roll och ställning att utgöra en av de centrala diskussionsfrågorna. Utredningens resultat skall enligt tidplanen presenteras under våren 1994. Det är enligt min mening inte rimligt att utarbeta förslag till en försöksverksamhet där landstingen avses ingå som en väsentlig part i ett läge där landstingens totala roll är under utredning och omprövning. Beredningen borde enligt min uppfattning redan tidigt i sitt arbete dragit denna slutsats.

#### 1.4 Beredningens arbetsätt

Beredningen har valt att uppfatta sitt uppdrag som ett beställningsuppdrag. Efter samtal och diskussioner med lokala företrädare redovisar beredningen ett förslag till försöksverksamhet i enlighet med framförda önskemål. Jag är mycket kritisk till detta förfaringssätt. Innebörden är ju att avgörande frågor om hur Sverige skall styras redovisas utifrån ett perspektiv där både statens och kommunerna synpunkter saknas. I "referensgrupperna" har i huvudsak ingått företrädare för en från början färdig uppfattning. I de hearings som genomförts och vid övriga sammankomster har inte redovisats några alternativ. Problembeskrivningen har accepterats utan analys och förslag till lösningar lämnats utan någon form av helhetssyn och principiell debatt. Ängelholms kommun har i en särskild skrivelse till beredningen (dnr 59/1993) kritiserat detta förfaringssätt. Jag delar kommunens uppfattning. Kommunen har också redovisat kritiska synpunkter på beredningens förslag. Jag instämmer också med dessa synpunkter som i stort överensstämmer med vad jag tidigare framfört i beredningen.

Beredningens arbetsätt innebär att endast en modell övervägts. Alternativa och enligt min mening enklare och mer näraliggande lösningar har överhuvudtaget inte diskuterats. Jag utgår från att en sådan analys redovisas i slutbetänkandet.

Det är orimligt att begära att regering och riksdag skall behandla förslagen om försöksverksamhet som inkluderar lagstiftning om *obligatoriska* kommunalförbund med för Sverige helt nya principer, utan att det fullständiga underlaget föreligger. Redan remissomgången kommer att visa att den av beredningen förmodade enigheten inte föreligger när kommunerna skall ta ställning till de långtgående och konkreta förslagen. Beredningen borde också av detta skäl ha valt en annan arbetsform, där principerna och långsiktiga mål och alternativ först redovisas. Också detta har jag framfört i beredningens diskussioner.

Beredningens lagförslag medför betydande oklarhet om regeringens roll. Regeringen bemyndigas enligt 5 § att fatta beslut om ett bildande av ett regionförbund om ett "betydande" flertal kommuner och landsting är ense om det. I specialmotiveringen sägs "men rent allmänt bör krävas att åtminstone fyra femtedelar av de tilltänkta medlemmarna är villiga att medverka". Regeringen riskerar att hamna i svåra överväganden när beslut skall fattas som innebär att några kommuner tvångsvis måste delta. Vad är den reella och politiska innebörden av fyra femtedelar?

#### 1.5 En alternativ modell är uppenbar

Jag begränsar mig till att i detta sammanhang påpeka att i ett läge när landstingens verksamhet ifrågasätts, och därmed också behovet av tre olika politiska nivåer, borde det vara självklart att i första hand satsa på möjligheten att styra Sverige genom att begränsa den svenska administrationen till två nivåer – stat och primärkommun. Jag är övertygad om att majoriteten av medborgare, t.ex. de som i dag är eller blir arbetslösa,



äldre som är oroade för besparingar inom omsorgen, företagare som sliter med resultat och kostnader, inte i första hand önskar en utbyggnad av den offentliga administrationen i landet!

För mig är det uppenbart att det nu är tid

- att trimma och rationalisera den statliga nivån,
- att fortsätta decentraliseringen av verksamheten till kommunerna, och att i samband därmed främja kommunernas frivilliga samverkan,
- att efter utredningen HSU 2000 fatta beslut om sjukvårdens organisation,
- att därefter besluta om landstingens roll samt
- att till sist ta ställning till om det överhuvudtaget finns behov av och kostnadsmässigt utrymme för att i stället för landstingen införa en ny regionnivå mellan stat och kommun.

Den stora faran med att nu starta en försöksverksamhet enligt Regionberedningens förslag är att därmed undanskymms och stoppas de i dag existerande stora möjligheterna till rationalisering av den offentliga förvaltningen. De finns nu – inte om fem år när nya försök låst fast nya, kostnadskrävande strukturer. I avsnitt 2 utvecklar jag kortfattat den alternativa modellen.

## 2 Alternativ modell

### 2.1 Trimma den statliga organisationen

Den statliga verksamheten består av tre huvudsakliga delar. Riksdag och regering med sina departement, de centrala verken (i vissa fall bolag) och regeringens "förlängda arm", länsstyrelserna. Reformen "samordnad länsförvaltning" innebär att regering och departement kan ses som "koncernledning", att centrala sektorsmyndigheter, på regeringens uppdrag, utvecklar och försvarar övergripande sektorsintressen och att länsstyrelserna som "operativa dotterbolag" samordnar verksamheten på fältet. Länsstyrelserna är statens organ och svarar som sådana för att den nationella politiken får genomslag i hela landet (se t.ex. regeringens budgetproposition 1993). Där ingår som viktiga inslag närings- och utvecklingsfrågor. Länsstyrelsen och landshövdingen som person fungerar som samordnare och bildar en plattform där olika intressenter och därmed resurser kan samverka utan att olika politiska lösningar behöver uppstå. Denna statliga utvecklingsinsats står inte i konflikt med kommunernas intressen och kan inte heller ersättas med enbart en ny politisk nivå. I debatten om regionala frågor föreligger ofta en missuppfattning där många, felaktigt, föreställer sig att länsstyrelserna enbart skulle vara ett organ för regionala intressen och att därför landsting och länsstyrelser enkelt skulle kunna slås samman.

Statsförvaltningen är dock ännu mycket ostrukturerad. Fortfarande bygger varje centralt verk med självaktning upp sin egen regionala organisation. Optimering sker inom varje verk och man uppfattar det som en utveckling och rationalisering att minska antalet regioner i ett verk från 24 till t.ex. 8. För helheten innebär dock detta att om 20 statliga

verk bygger upp vardera 8 separata "regioner" kommer koncernen staten att ha 160 verksamheter och 24 länsstyrelser. Samordningen av den statliga administrationen försvåras och kompliceras och statens kostnader sammantaget blir onödigt stora. (Denna fråga har jag tidigare belyst i PM till regeringen från Länsstyrelsen i Västmanlands län, dnr 09-3772-93. Den har också behandlats i en intervju den 16 augusti 1993 i Svenska Dagbladet med landshövding Ulf Adelsohn.) Enligt min uppfattning kan den statliga organisationen trimmas väsentligt genom att t.ex. samordning av sektorsintressen sker inom respektive länsstyrelse. Denna fråga kommer beredningen att ta upp i sitt slutbetänkande, vad jag förstår av de diskussioner som förevarit, bl.a. med de av mig angivna utgångspunkterna. Denna huvudfråga är avgörande för att kunna bedöma den föreslagna försöksverksamheten och utgör därmed ett ytterligare skäl för att försöksverksamheten måste anstå till dess att samtliga viktiga aspekter kunnat belysas.

## 2.2 Delegera till primärkommunerna

Regionberedningen beskriver den utveckling som skett och som innebär att allt fler uppgifter delegerats till primärkommunal nivå. Beredningen använder dock begreppet "kommunal självstyrelse" så luddigt att en sammanblandning lätt görs mellan landstingskommunal och primärkommunal verksamhet. Enligt min uppfattning borde beredningen ha tagit konsekvensen av vad beredningen själv säger på s. 74: "Först när en analys ger vid handen att uppgiften inte lämpligen kan handhas på primärkommunal nivå bör ett regionalt huvudmannaskap komma i fråga. Man kan uttrycka detta som att bevisbördan åvilar det regionala organet i fråga om uppgiftsfördelningen."

Avsnittet 4.3 "Uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen" borde ha innehållit en klar beskrivning av primärkommunernas ansvar, vilka uppgifter som kan utföras där och vilka som eventuellt återstår. Därefter kan diskuteras om de återstående uppgifterna motiverar en självständig regional administration eller om de, som jag anser, enkelt kan utföras inom ramen för redan befintliga möjligheter till samverkan och samarbete mellan primärkommunerna.

Det naturliga är att låta kommunerna avgöra i frivillig form vilka samarbetsområden som är önskvärda och angelägna och låta dessa samarbetsområden växa fram i en mångfald. Varje kommun ingår i olika naturliga samarbetscirklar. En sådan "organisationsform" innebär att effektivitet och kreativitet kan förenas. Det är inte givet att t.ex. samarbete om universitet och högskola bäst sker i samma organisation som samarbete om avlopps- och sophantering, att turistfrågor och vattenförsörjning är en del i samma region. Det förefaller mig inte heller vara givet att kommuner och närdemokrati är bäst betjänta av att det införs ett organ, "regionfullmäktige", mellan kommun och stat. I så fall borde det snabbare och enklare att låta de nuvarande landstingen utveckla sin roll, liksom att slå samman landstring, om nu större regioner vore eftersträvsvärda. Inte heller detta alternativ är belyst. I diskussionen

inom beredningen har det avvisats på grund av att landstingsorganisationen inte ansetts vara lämplig. Varför skall då nya "landsting" prövas redan innan de nuvarande avskaffats?

### **2.3 HSU 2000 och landstingens roll**

Frågan om landstingens roll i den framtida sjukvården utreds. Det hade i varje annan organisationsutredning varit självklart att avvakta och, kanske påskynda, denna viktiga utredning innan ställning tas till en försöksverksamhet som omfattar åtta år. I en konkurrensutsatt verksamhet skulle för övrigt inte en sådan lång period betecknas som försöksperiod.

### **2.4 En stor rationalisering är möjlig**

Jag anser att en stor förändring och rationalisering av den offentliga sektorn är både önskvärd och möjlig. Detta förutsätter att organisatoriska modeller utvecklas utifrån ett sådant perspektiv. Erfarenhet av varje annan organisationsförändring där stora organisationer är involverade visar entydigt att den enda framkomliga vägen är att radikalt minska antalet administrativa nivåer. Det vore beklagligt om denna möjlighet inte nu tas till vara. För mig synes Regionberedningen ha hamnat i en återvändsgränd där 30 års slitningar mellan företrädare för länsparlament och kommunal närhet inte på något sätt lösts upp.

## **3 Kommentarer till beredningens förslag**

De av mig ovan angivna principiella synpunkterna gör att det är föga meningsfullt att kommentera detaljer i beredningens förslag. I ett antal avsnitt utgår dock beredningen från redovisade eller antydda förutsättningar som är av betydelse för det fortsatta arbetet och diskussionen. Jag redovisar därför i detta avsnitt kommentarer till beredningens sätt att tolka remissvaren på Västsverigeutredningen (avsnitt 2.3 samt bilaga 3) samt ger synpunkter på beredningens förslag avseende försöksverksamheten och följer därvid betänkandet sammanfattning (s. 9 ff.).

### **3.1 Avsnitt 2.3 Remissyttrandena över Västsverigeutredningen samt bilaga 3**

En genomgång av samtliga remissvar ger enligt min uppfattning inte den enhetligt positiva och tillstyrkande bild som redovisats i förslag till beredningens delbetänkande. Inte heller regeringen har tyckt sig kunna se de klara tillstyrkanden som beredningens remissammanställning uttrycker. I direktiven säger regeringen som sammanfattning av remissvaren på Västsverigeutredningen: "Förslaget har fått ett blandat

mottagande av remissinstanserna. De politiska partierna har i särskilda skrivelser uttalat sitt stöd för en reform. Någon enighet bland de berörda intressenterna i den föreslagna regionen finns dock inte."

Beredningens sammanfattning av remissvaren utgår från vad som skulle bevisas. Allt tyds till det bästa. Invändningar och avstyrkanden utelämnas. Lösryckta meningar av instämmanden i vissa delar tas som intäkt för att man är med på huvudförslagen till lösning. Ett sådant exempel är citatet av SAF:s inställning (bilaga 3, s. 158), där SAF citeras att "de nuvarande läns- och landstingsgränserna ses som hinder för det samarbete som redan förekommer och som behöver vidgas framöver". På s. 165 sägs SAF vara "tveksamt till regionförbundstanken men accepterar den som en temporär lösning".

I den för beredningen tillgängliga remissammanställningen finns SAF:s yttrande i sin helhet på s. 243. Där framgår att SAF inte önskar någon ny regional nivå. SAF framhåller: "Även om det bakomliggande syftet med ett regionförbund är gott ställer Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) sig tveksam till att tillskapa ytterligare regionala myndighetsorgan. Från effektivitetssynpunkt kan ifrågasättas om inte den nödvändiga översynen av den regionala organisationen skulle komma att försenas, i stället för att som önskvärt påskyndas, av en sådan åtgärd. Under tiden länsstyrelsernas och landstingens framtid övervägs bör det utökade regionala samarbetet kunna bedrivas i de former som gällande lagar, t ex kommunalförbundslagen, medger. Skulle förslaget genomföras anser SAF att detta måste betraktas som en temporär lösning i avvaktan på en ändamålsenlig regional indelning."

Ett stort antal andra remissvar är ofullständigt citerade, viktiga principiella synpunkter från t.ex. NUTEK och Statskontoret är utelämnade. Jag anger nedan ett antal exempel utan att kunna göra anspråk på att ens denna sammanställning tillräckligt kompletterar beredningens material.

## 1. Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen (RPS) konstaterar att betänkandet inte berör polisverksamheten. RPS finner dock anledning att förutsätta att länsstyrelsernas ansvar för polisverksamheten inte förändras samt påpekar att "polisverksamheten är integrerad med samhällsverksamheten i övrigt".

RPS tar inte ställning i övrigt, men RPS krav på en enhetligt statligt samordningsansvar via länsstyrelserna bör uppfattas som mycket stort.

## 2. ÖB

Av ÖB:s synpunkter återges endast ett principiellt konstaterande. I sitt svar säger ÖB uttryckligen att "de grundläggande idéerna om en översyn av den regionala indelningen är lovvärd" men tillägger: "Nuvarande förslag synes påverka verksamheten i fred, under olika kriser och krig på ett negativt sätt. ÖB anser att innan ett eventuellt beslut tas om en

inriktning enligt utredningens förslag, måste totalförsvarsfrågorna behandlas."

ÖB påpekar: "Redan genom att bilda ett indirekt valt regionförbund, med handlingsfrihet till olika utvecklingar, påverkas nu fungerande totalförsvarssamordning." ÖB erinrar vidare om CFL-utredningen och LEMO-utredningen.

### 3. ÖCB

ÖCB framhåller: "Den civila beredskapen är för närvarande ett ansvar för hela länsstyrelsen. Så länge den civila beredskapens förändrade förutsättningar ej är tillräckligt penetrerade vill ÖCB därför avstyrka förslaget."

### 4. Statens räddningsverk

Räddningsverket redovisar tveksamhet och kräver "ytterligare utredning av konsekvenser och erforderliga åtgärder för en regionbildning".

### 5. Statskontoret

Statskontorets yttrande redovisar stor tveksamhet. I sin helhet utgör yttrandet en samlad plädering för en effektiv organisationsmodell baserad på delegering till starka kommuner i kombination med en förstärkt statlig samordning. "Sammanfattningsvis anser vi att utredningens förslag inte bör genomföras som en särlösning för västra Sverige. Frågan om landets regionala indelning – och den regionala nivåns politiska och administrativa struktur – bör i sin helhet och utan lösningar kunna behandlas av regionberedningen."

### 6. RRV

RRV avstyrker utredningens förslag om ett i lag instiftat västsvenskt regionförbund. "En slutsats som RRV vill dra utifrån Västsverigeutredningen är att förändringar av det föreslagna slaget varken bör utredas eller genomföras med regionalt begränsade mandat."

### 7. Jordbruksverket

Jordbruksverket avstyrker utredningens förslag med en omfattande nationell och internationell motivering.

## 8. AMS

AMS finner "inte skäl att förorda en dellösning för Västsverige med ett nytt organ i form av ett kommunalförbund för planering och utvecklingsfrågor".

## 9. NUTEK

NUTEK redovisar i ett brett upplagt remissvar ett stort antal invändningar och anser att varken Göteborgsregionen eller Skåne bör behandlas separat. NUTEK:s synpunkter förtjänar att läsas i sin helhet och överensstämmer i sin breda analys med de huvudpunkter för en rationell statlig organisation som jag tidigare förordat. Det är uppseendeväckande att inte NUTEK:s synpunkter noteras annat än som ett avstyrkande till att en försöksverksamhet påbörjas. NUTEK pläderar i själva verket för en helt annan modell.

## 10. Länsstyrelserna

Samtliga länsstyrelser, även utanför Västsverige, avvisar förslag till försöksverksamhet i Västsverige. Länsstyrelserna redovisar ett flertal principiella invändningar mot utredarens tankemodell och förutsättningar. En särskild sammanställning borde ha gjorts av dessa synpunkter. Av särskilt intresse är t.ex. redovisningen från Länsstyrelsen i Stockholms län, som bl.a. konstaterar att regionplanering i Stockholmsområdet inte är någon fråga som engagerar och väcker ett stort politiskt intresse i det särskilda regionplaneorgan som upprättats.

## 11. Landstingen

Landstingen är så gott som samfällt positiva till utredarens förslag. Det bör dock noteras att två landsting i Västsverige, Hallands och Värmlands, inte tillstyrker förslaget. I synnerhet borde den principiellt intressanta diskussionen i remissvaret från landstinget i Värmland ha redovisats. Beredningen har valt att enbart redovisa den för regiontanken positiva delen och att ignorera de mer omfattande och principiellt mycket intressande invändningarna. Däremot sägs att "företrädare" för Värmland har "framfört intresse för en mer organiserad samverkan med NORP-länen alternativt att ingå i denna grupp" (betänkandet, s. 86). De utelämnade remissvaren från Värmland ger inget stöd för den senare delen i detta förmodande.

## 12. Kommunerna

Kommunerna närmast Göteborgsregionen tillstyrker. Det bör dock noteras att många kommuner tillstyrker med mycket bestämda förutsätt-

ningar, t.ex. att "sammansättningen av ett regionförbunds fullmäktige helt utgår från primärkommunerna" (Vänersborgs kommun). Liknande förutsättningar finns i Skövde kommuns remissvar.

Ett antal kommuner utanför Västsverige avstyrker, t.ex. Nyköping, Nynäshamn, Jönköping, Ljungby m.fl. Remissvaret från Umeå kommun tar upp ett antal viktiga frågor.

### 13. TCO

TCO redovisar tveksamhet: "Det föreslagna regionförbundet är en ny politisk beslutsnivå. Frågan om antalet beslutsnivåer bör också övervägas ytterligare innan den definitiva lösningen fastställs."

### 14. Sveriges kommunaljuridiska förening

Föreningen "anser således sammanfattningsvis att frågan om den administrativa indelningen och därmed sammanhängande ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika nivåer måste ske i ett sammanhang för hela riket".

## 3.2 Sammanfattningen (betänkandet s. 9 ff.)

### 3.2.1 Länsindelningen i Skåne och Västsverige

Beredningen anser att "I takt med samhällsutvecklingens fortskridande har länsindelningen kommit att framstå som alltmera otidsenlig" och konstaterar att "krav har rests på överföring av viktiga regionala uppgifter till organ som står under direkt demokratiskt inflytande. Några större förändringar har dock inte skett som en följd av tidigare utredningsarbete". Slutkonstaterandet är korrekt, vilket måhända beror på att den svenska organisationen är stabil och robust (se t.ex. remissvaret på SOU 1992:66 Västsverige – region i utveckling från Länsstyrelsen i Stockholms län). Det förhållandet att riksdagar och regeringar under 30 år inte vidtagit åtgärder kan också bero på att motsatta uppfattningar i själva verket bedöms ha saklig tyngd.

Utredningen hamnar fel genom sin generella problembeskrivning och brist på analys. Det finns all anledning att se över länsindelningen runt Storgöteborg och i Skåne. Utredningen har, märkligt nog, inte diskuterat detta mer närliggande alternativ. Om sjukvårdsfrågorna behöver en mer samlad lösning i Skåne borde väl i första hand de båda landstingen slås samman och Malmö kommun överväga att ingå i detta nya storlandsting?

I Västsverige är problemen koncentrerade till indelningsfrågor runt Storgöteborg. Då bör lösningen också sökas genom justeringar av gränser och samarbete inom detta område. Beredningen förutsätter att "Göteborgsregionens" problem skall lösas genom att en storregion "Västsverige" tillskapas. Redan från början står det klart att hallänningar och varmlänningar inte anser sig tillhöra "Västsverige" i politiskt och

administrativt hänseende. Inte heller medborgare och kommuner i Skaraborg eller ens alla i Älvsborg torde känna igen problembeskrivningen. Storlän är kanske redan det ett begrepp som numera är eller borde vara "otidsenligt"?

Ett ökat regionalt samarbete är dock önskvärt på många håll i landet. Ett sådant samarbete förekommer redan i dag och etableras enklast på frivillig väg, där det i samarbetet ingående parterna utser sina representanter. Samarbetet är mångfaldigt och består ofta av grupperingar där stat, kommuner och landsting ingår på den offentliga sidan. I ett sådant samarbete ingår också företrädare för näringslivs, fackliga och andra organisationer. Denna form av flexibelt samarbete underlättas inte genom att nya politiska beslutsnivåer införs.

### 3.2.2 "Den regionala röran" – beredningen inför ytterligare en nivå!

Regionberedningen framhåller (s. 9): "Enligt beredningens mening är det tydligt att det behövs en effektivare samordning av den offentliga verksamheten inom de nämnda regionerna." Beredningens förslag innebär att utöver redan existerande organ inrättas under en åttaårsperiod ytterligare ett organ med 151 representanter, med nämnder och tjänstemän utan att något annat försvinner. Beredningen förutsätter också att vissa uppgifter från den statliga förvaltningen kan föras över till regionförbundet. Motiverar det "demokratiska mervärdet" en sådan överflyttning? Kan det vara så att ett antal frågor där sammanjämkning och ämbetsansvar skapar trygghet och rättssäkerhet förskjuts till att bli politiska omröstningsfrågor? Jag kan inte se att den regionala röran minskar genom beredningens förslag.

### 3.2.3 Bred lokal och regional uppslutning

Beredningen säger (s. 10) att "Ett grundläggande krav för att ett regionförbund skall få bildas är att det finns en bred lokal och regional uppslutning bakom en sådan samverkan. När det gäller Skåne och Västverige föreligger enligt beredningen en sådan uppslutning bakom de initiativ som tagits." Beredningen har här som i andra sammanhang en tendens att övertolka fakta. I Skåne synes det finnas en bred uppfattning om att Skåne är en enhet. Samordning av sjukvårdsfrågorna motiverar att det båda landstingen slogs samman och att Malmö kommun ingår i ett nytt "storlandsting". Enigheten om denna enkla och konkreta lösning synes dock vara mindre.

I Västsverige avtar entusiasmen påtagligt med avståndet från Göteborg. Landsting, kommunförbund och länsstyrelse i Halland och Värmland har samtliga klart deklarerat att man inte önskar delta i ett västsvenskt "storförbund". Det är enligt min uppfattning mycket tveksamt om kommuner i Skaraborg och Älvsborg i tillräcklig omfattning stöder det nu framlagda förslaget. På samma sätt som i Skåne har kommuner och stat inte deltagit i den s.k. referensgruppens arbete.



### 3.2.4 Statliga arbetsuppgifter på regional nivå

Beredningen sammanfattar (s. 11) att "beredningen anser därför, med hänsyn till det arbete som återstår, att det för närvarande inte finns tillräckligt med underlag för ett mer uttömmande förslag om vilka statliga uppgifter som bör flyttas över till ett regionförbund." Beredningen anser sig dock utan sådant underlag kunna fastställa att "uppgifter som rör regional utvecklingsplanering och andra åtgärder för en regions långsiktiga tillväxt redan nu i väsentliga delar kan föras över till ett regionförbund." Det är anmärkningsvärt att beredningen på detta sätt anser sig kunna bedöma konsekvenser för den nationella utvecklingspolitiken, för NUTEK:s roll och samverkan med länsstyrelserna, för förhandlingar med EG/EU om regionalpolitik, för konkurrenspolitiken, där det hittills råder ett direkt förbud för kommunala, politiskt tillsatta, organ att hantera stöd och åtgärder som riktar sig till enskilda företag m.m. Beredningen förutsätter också att andra statliga organs verksamhet kan övertas av ett regionfullmäktige. Jag konstaterar att frågan om svensk näringspolitik kommer att vara en av de viktigaste för landets utveckling. Det är inte lämpligt att dessa frågor avgörs i ett svepande sammanhang, som en del i ett experiment med det svenska styrelseskicket.

### 3.2.5 Valsystemet till regionfullmäktige

Beredningens förslag till hur ett regionfullmäktige skall väljas borde i sig leda till slutsatsen att själva grundtanken är fel. För en lekman synes förslaget vara obegripligt och jag förmodar att även experter kan ha stora principiella invändningar. Beredningen redovisar (s. 93) ett antal invändningar men konstaterar (s. 94), i en språklig och logisk kullerbytta, att beredningen "kan inte finna att de invändningar som – och det, som sagts, inte utan rätt – i nu aktuellt hänseende kan riktas mot det presenterade lagförslaget är av sådan tyngd, att det är av avgörande vikt att de tillgodoses." Beredningen konstaterar att "Slutsatsen att varje medlem (dvs. varje kommun, min anmärkning) inte kan vara garanterad egen representation i regionfullmäktige står därför fast." Varje medlem, dvs. varje kommun, skall dock enligt lag vara skyldig att finansiera förbundets verksamhet!

Orsaken till att beredningen har hamnat i detta komplicerade valsystem är att beredningen avsett att i ett kommunalförbund införa ett valsystem som liknar direktval. I ett direktvalt organ finns inga "medlemmar". Det är inget samarbetsorgan för kommuner och/eller landsting utan ett självständigt organ där medborgarna direkt utövar sitt inflytande. Ett sådant organ skulle kunna skapas i Skåne och Västsverige om landstingen slogs samman. Detta kräver, i motsats till ett formellt regionparlament, ingen grundlagsändring. Det nu lagda förslaget är en märklig och i grunden felaktig sammanblandning av två system. I ett förbund för samarbete mellan kommuner bör naturligtvis medlemmarna utse sina representanter.

### 3.2.6 Frivillig kommunsamverkan

Min slutsats är att för kommuers samarbete, vilket jag finner önskvärt, och jag därför förordar, finns redan erforderlig lagstiftning. I Mälardalen har detta skett helt frivilligt i form av en förening där de kommuner och landsting som anser sig ha nytta av samarbetet kan ingå. I andra fall kan kommunalförbund vara den bästa lösningen. Önskar man i stället permanenta landstingen i form av regionförbund kan detta enklast och snabbast ske genom att landstingen sammanslås och/eller tillförs nya uppgifter. Jag är av tidigare angivna skäl mycket tveksam till en sådan lösning, som under alla omständigheter bör anstå till dess att HSU 2000 lagt sina förslag.



# Bilaga 1

## Kommittédirektiv

### En regionberedning

Dir. 1992:86

Beslut vid regeringssammanträde 1992-08-27

Chefen för Civildepartementet, statsrådet Davidson, anför.

#### 1 Mitt förslag

Jag föreslår att en beredning med parlamentarisk sammansättning tillkallas med uppgift att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå.

#### 2 Bakgrund

##### *Inledning*

Den offentliga sektorn genomgår i dag betydande förändringar. Det pågående förnyelsearbetet berör såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting. Syftet är att göra verksamheten mera effektiv och förbättra servicen till medborgarna. Det innebär att verksamheten inom den offentliga sektorn måste omprövas för att på bästa sätt ta till vara de gemensamma resurserna.

En viktig del i förändringsarbetet tar sikte på en ökad samverkan mellan olika samhällsorgan. För att uppnå målen med verksamheten i den offentliga sektorn krävs bl.a. ett väl fungerande samspel mellan staten, kommunerna och landstingen.

Den offentliga förvaltningen på regional nivå består av både statliga och kommunala organ. Länsstyrelser och länsnämnder är statens huvudsakliga företrädare i länen medan landstingens beslutande församlingar utses i allmänna val.

Under de senaste decennierna har betydande förändringar gjorts i uppgiftsfördelningen mellan den centrala, den regionala och den lokala förvaltningsnivån. Utvecklingen har gått mot en ökad decentralisering av

de offentliga uppgifterna. Uppgifter har således förts över till kommunerna från såväl staten som landstingen. Landstingens ansvarstagande har å andra sidan ökat inom vissa delar av den offentliga verksamheten, t.ex. när det gäller kollektivtrafiken och de regionala kulturinstitutionerna. Länsstyrelsernas samordnande roll har stärkts genom reformen om samordnad länsförvaltning. I dag ägnas den regionala nivåns uppbyggnad och indelning stor uppmärksamhet. En del förslag syftar till att ge landstingen ett större ansvar för regionens angelägenheter och utveckling medan andra ifrågasätter landstingens existens och önskar en annan fördelning av ansvaret för den offentliga verksamheten.

När det gäller länsindelningen har mer eller mindre genomgripande förändringar aktualiserats. Inom delar av den statliga verksamheten pågår en utveckling där särskilda regionala indelningar skapas som omfattar större administrativa områden än ett län. Det gäller t.ex. den statliga skoladministrationen.

Riksdagen behandlade under hösten 1991 olika motioner om länsdemokrati och den regionala indelningen.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt betänkande (1991/92:KU4) om länsdemokratifrågor att frågor om regionernas ställning och det medborgerliga inflytandet över den regionala förvaltningsorganisationen har hög aktualitet. Utskottet ansåg att detta inte minst gäller till följd av det ökade EG-samarbetet. Med hänvisning till Regionutredningens uppdrag var utskottet dock inte berett att förorda någon förändring i huvudmannskapet för den nuvarande statliga regionala förvaltningen. Riksdagen beslutade enligt utskottets hemställan (prot. 1991/92:34).

Bostadsutskottet behandlade motioner om den regionala indelningen i sitt betänkande (1991/92:BoU4) om rikets administrativa indelning m.m. Utskottet ansåg att resultatet av Regionutredningen och Västsverigeutredningen borde avvaktas. Riksdagen följde utskottet (prot. 1991/92: 28).

I en skrivelse som kom in till Civildepartementet den 15 maj 1992 hemställde Kristianstads och Malmöhus läns landsting, Malmö kommun samt Kommunförbunden i Kristianstads och Malmöhus län att få bedriva försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering inom ett område som omfattar landskapet Skåne. Området bör dock enligt framställningen kunna utvidgas, om det anses naturligt och önskvärt även i de områden i landskapets närhet som skulle kunna ingå.

Landstingsförbundet hemställer i en skrivelse till regeringen den 9 juni 1992 att det på försök inrättas en friregion i Västsverige. Som underlag för framställningen har lägesrapporten "Nya regioner" från förbundets regionprogram samt diskussionsprotokoll från förbundets kongress 1992 överlämnats.

### *Regionutredningen*

En särskild utredare – Regionutredningen (C 1991:09) – har haft i uppgift att göra en analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt att på grundval av denna analys presentera en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur (dir. 1991:31).

I uppdraget har bl.a. ingått att analysera hur pågående och förväntade förändringar inom olika samhällsområden påverkar förutsättningarna för fördelning av arbetsuppgifter mellan central, regional och lokal nivå. Det har också ingått i uppdraget att belysa hur de regionala samarbetsmönstren behöver utvecklas inom olika områden samt att överväga om ett enda mönster för den regionala indelningen är att föredra eller om flera olika indelningar bör tillämpas.

Utredaren har vidare haft att redovisa konsekvenserna av de olika alternativen för en framtida struktur bl.a. i fråga om möjligheterna att uppnå skilda nationella mål, effektivitet i resurshushållningen, medborgarinflytande och förtroendevaldas arbetsvillkor.

Regionutredningen överlämnade i juni i år betänkandet (SOU 1992:63) Regionala roller – en perspektivstudie. I betänkandet presenterar utredaren en analys av tre alternativ för uppbyggnaden av den offentliga verksamhetens regionala nivå.

Som centrala utgångspunkter för analysen har utredaren angett

- den allt starkare internationella integrationen,
- en närings- och regionalpolitik inriktad på uthållig tillväxt,
- ackumulerade förändringar i den statliga förvaltningen som ställer krav på ny ordning i strukturerna,
- förändringar inom kommuner och landsting som aktualiserar gränsöverskridande samarbete,
- önskvärd finansiell prioritering av utvecklingsskapande investeringar i infrastruktur.

Det första alternativet innebär ett statligt ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna. Den samordnade länsförvaltningen utvidgas till fler områden och länsstyrelsens roll som sammanhållande regionalt organ stärks. Länsstyrelsernas organisation renodlas vidare genom att lekmanstyrelserna avskaffas. Landstingen berörs inte direkt i detta alternativ. Deras roll blir i hög grad beroende av utfallet av den pågående utredningen om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation.

Det andra alternativet innebär att kommuner i samverkan får ansvaret för de regionala frågorna. Landstingen avvecklas och deras uppgifter förs över till kommunerna eller till kommuner i samverkan. Länsstyrelserna finns i detta alternativ kvar med i princip nuvarande inriktning och omfattning. Eventuellt kan vissa uppgifter föras över från länsstyrelserna till ett organ för kommuner i samverkan.

Enligt det tredje alternativet bildas ett nytt regionalt folkvalt organ. Det får sina uppgifter från dagens landsting och länsstyrelser. Landstingen avvecklas medan länsstyrelserna omformas till att bli myndighetsutövande statliga organ på regional nivå.

När det gäller den geografiska indelningen betonas att de framtida regionerna bör vara utformade efter näringsgeografiska utgångspunkter. Regionerna bör vidare vara utformade mer efter samhällsplaneringens behov än vad som i dag är fallet. Antalet regioner bör enligt utredaren vara färre än i dag men inte så få att nationalstatens suveränitet utmanas.

### *Västsverigeutredningen*

Förhållandena i västra Sverige har motiverat en särskild översyn av länsindelningen i denna del av landet. En särskild utredare – Västsverigeutredningen (C 1992:08) – har haft i uppgift att analysera för- och nackdelar med den nuvarande indelningen samt föreslå åtgärder för att komma till rätta med nackdelarna (dir. 1991:30).

Västsverigeutredningen överlämnade i juni i år betänkandet (SOU 1992:66) Västsverige – region i utveckling. Utredaren föreslår i betänkandet att som ett första steg ett regionförbund enligt kommunalförbundsmodell bildas där kommuner och landsting i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län får samverka i övergripande utvecklingsfrågor. Länsstyrelsens ansvar för regionala utvecklingsfrågor flyttas till förbundet. I betänkandet diskuterar utredaren också möjligheten att på sikt slå samman de fyra västsvenska länen till ett.

Västsverigeutredningens betänkande remissbehandlas för närvarande.

### **3 En parlamentarisk regionberedning**

Den regionala strukturen uppvisar i dag en splittrad bild. Ansvarsförhållandena är delvis oklara. Samverkan och samordning behöver förbättras. Den administrativa geografiska indelningen medför åtminstone i vissa delar av landet problem. Det finns därför skäl att förutsättningslöst och i samverkan med företrädare för de olika regionerna överväga såväl uppgifts- och ansvarsfördelning som indelning av den offentliga förvaltningen på regional nivå. En framtida struktur för den regionala offentliga förvaltningen bör utformas så, att den bidrar till en positiv utveckling i de olika landsändarna samtidigt som samordning, utveckling och en hållbar tillväxt i landet som helhet främjas.

Syftet med Regionutredningens arbete har varit att skapa en god saklig grund för en sammanvägning av olika intressen.

I årets budgetproposition (1991/92:100 bil. 14 s. 9) uttalar jag min avsikt att föreslå regeringen att tillkalla en parlamentarisk beredning för det fortsatta arbetet med såväl den regionala verksamhetens uppbyggnad som landets indelning i län. Denna beredning bör nu tillkallas.

Som tidigare nämnts remissbehandlas för närvarande Västsverigeutredningens förslag om ett särskilt regionförbund för de regionala utvecklingsfrågorna i västra Sverige. När remissbehandlingen avslutats bör regeringen ta ställning till om det finns förutsättningar för en sådan temporär lösning eller om frågan bör beredas vidare i den parlamentariska beredningen.

### **4 Beredningens uppdrag**

Den parlamentariska regionberedningen bör ha till uppgift att på grundval av de analyser som gjorts av Regionutredningen och övrigt aktuellt utredningsmaterial utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå.

För beredningens arbete bör vissa *grundläggande utgångspunkter* gälla.

En första utgångspunkt är *subsidiaritetsprincipen*, den s.k. närhetsprincipen. Principen innebär att besluten inte skall fattas på en högre nivå än vad som är nödvändigt för att verksamheten skall kunna skötas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. De högre nivåernas roll är i första hand att verka stödjande och samordnande. I största möjliga mån bör följaktligen en decentralisering av beslutsfattandet eftersträvas. Ingen funktion bör flyttas till en högre nivå med mindre än att det kan styrkas att den lägre nivån är ur stånd att fullgöra funktionen på ett tillfredsställande och kostnadseffektivt sätt. Med denna utgångspunkt bör förslagen inriktas på att skapa en effektiv offentlig förvaltning med förutsättningar för ökad produktivitet och med en god rättssäkerhet och en fast demokratisk förankring. Om politiska uppgifter förs över till annan nivå än i dag, så skall det ske till organ som står under demokratisk styrning och kontroll. Detta påverkar dock inte beredningens möjligheter att föreslå förändrad ansvarsfördelning mellan staten, eventuella regionala organ, landstingen och kommunerna eller det förhållandet att vissa i dag förekommande verksamheter kan överflyttas från offentligt huvudmannaskap.

I detta sammanhang bör förutsättningarna att låta andra aktörer i samhället ta ett större ansvar beaktas. Det gäller bl.a. folkrörelser, trossamfund och föreningar av olika slag. Det finns ingen anledning att själva produktionen av offentlig verksamhet alltid skall ske i offentlig regi. Att skilja på offentlig kontroll och finansiering å ena sidan och en fri produktion med enskilda, kooperativa och offentliga producenter å den andra bli därför en grundläggande princip för förnyelse av de olika välfärdssystemen. Verksamheten skall inte bedrivas så, att den försvårar decentralisering av beslutsfunktionerna och motverkar möjligheterna till självständiga, samordnade initiativ i de olika regionerna.

Som en andra utgångspunkt bör gälla att offentlig verksamhet skall vara styrd i *demokratiska former*. Det gäller att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett väl fungerande medborgarinflytande. Det är angeläget för medborgarna att kunna identifiera vem som bör ansvara för beslut och verksamheter.

En tredje utgångspunkt bör vara att verka för en *långsiktigt hållbar utveckling* som kan säkerställa en hälsosam miljö, livskraftiga ekosystem och biologisk mångfald. Försiktighetsprincipen, dvs. vetenskaplig osäkerhet skall inte hindra åtgärder när allvarliga miljöskador riskeras, och hänsynen till naturens kretslopp är grundläggande förutsättningar. Den fysiska samhällsplaneringen skall genom plan- och naturresurslagstiftningen bidra till att förebygga att miljöskador uppkommer.

En fjärde utgångspunkt bör vara *den internationella utvecklingen*. Genom bl.a. det ökade europeiska samarbetet kommer nya mönster att uppstå för samverkan mellan politiska och administrativa institutioner i Europas olika länder. Denna utveckling måste enligt min uppfattning tillmätas stor betydelse i beredningens arbete.

En femte utgångspunkt bör vara kraven på *hushållning med den offentliga sektorns ekonomiska resurser*. Detta kräver enligt min mening att omprövningar görs av gjorda åtaganden så att de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten minskas. I detta sammanhang är det



viktigt att beakta risken för att nya behov av utgifter skapas genom nya komplicerade strukturella lösningar. Antalet skattenivåer i samhället bör belysas från denna utgångspunkt.

Beredningen bör inleda sitt arbete med att överväga *ansvarsfördelningen i stort* mellan den statliga och den kommunala sektorn. Det bör klargöras vilka uppgifter som bör handhas inom ramen för en kommunal självstyrelse med lokal eller regional förvaltning och vilka uppgifter som bör förbehållas staten. Betydelsen av ett samband mellan nationell, regional och lokal nivå bör också belysas. Länsstyrelsernas roll bör tydliggöras på det förvaltningsrättsliga området, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt.

Därefter bör *uppgiftsfördelningen* inom de kommunala respektive de statliga områdena behandlas. Det gäller såväl ansvarsfördelningen mellan olika nivåer som mellan olika organ på samma nivå. I detta sammanhang bör bl.a. värdet av samordning, regional balans och verkningfulla statliga styrinstrument beaktas. Detsamma gäller betydelsen av närhet i form av insyn, påverkan, samhörighet och delaktighet i beslut som rör den egna regionens utveckling.

Som ett resultat av dessa överväganden om uppgiftsfördelningen mellan nivåer och huvudmän bör beredningen lägga fram förslag till organisation för den offentliga verksamheten på regional nivå.

Mot bakgrund av det förslag till organisation som beredningen stannar för bör *den administrativa indelningen* på regional nivå övervägas. Om beredningen finner skäl till det, bör förslag till ny indelning eller ändringar i nuvarande länsindelning utformas. Det är viktigt att eventuella förslag har förankring i berörda regioner och att kommuner och landsting uttryckt att det finns ett ökat behov av samarbete över gränserna. Därvid bör också möjligheterna till decentralisering inom ett län eller inom ett område med annan indelning beaktas. I anslutning till detta bör beredningen även ta upp frågan om den anpassning av statliga myndigheters regionala organisation som kan följa av en förändrad länsstruktur och sambanden mellan lokal, regional och central nivå. Sammansättningen av länsstyrelsernas och andra statliga regionala myndigheters styrelser bör också övervägas.

Beredningens arbete med frågan om en framtida regional struktur bör även innefatta *länsindelningen i västra Sverige*. Beredningen bör därvid beakta de ställningstaganden som görs med anledning av Västsverigeutredningens förslag.

Den begäran som föreligger om en försöksverksamhet med *ändrad regional uppgiftshantering i Skåne* bör övervägas av beredningen. Om beredningen kommer fram till att det finns förutsättningar för en försöksverksamhet, bör ett förslag till uppläggning och geografisk avgränsning läggas fram.

Beredningen bör även överväga om andra typer av försöksverksamhet kan vara av värde för den fortsatta processen.

Beredningen bör vara oförhindrad att ta upp även andra frågor som hänger samman med utredningsuppdraget.

## 5 Arbetets bedrivande

Beredningen bör bedriva sitt arbete så, att problem, önskemål och synpunkter i olika delar av landet fångas upp. Om beredningen finner skäl till det bör en stegvis reformprocess kunna väljas, där förslag till lösningar efter hand läggs fram för olika regioner. Även i övrigt för förslag till delreformer kunna läggas fram.

Beredningens arbete bör bedrivas i nära kontakt med andra utredningar som har betydelse för bedömningen av den offentliga verksamheten på regional nivå. Det gäller bl.a. Lokaldemokratikommittén (C 1992:01) och Kommittén (S 1992:04) om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation.

Beredningen har att beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om utredningsförslagets inriktning i ekonomiskt hänseende (dir. 1984:5), beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) samt redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:59).

I arbetet med frågan om en försöksverksamhet med ändrad regional uppgiftshantering i Skåne bör beredningen ha kontakt med de länsstyrelser, övriga statliga myndigheter, landsting, kommuner och andra organ som kan komma att beröras. Ett eventuellt förslag i denna del bör redovisas senast den 1 april 1993.

Beredningen bör i övrigt redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 mars 1994. I första hand bör beredningens redovisning vara inriktad på ett förslag till principbeslut om reformering av den regionala nivån. Därutöver bör behovet av fortsatta utredningar för ett genomförande redovisas.

## 6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Civildepartementet

att tillkalla en beredning med parlamentarisk sammansättning – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – bestående av högst elva ledamöter med uppgift att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträda åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag *Utredningar m.m.*

## 7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Civildepartementet)



## Bilaga 2

### CIVILDEPARTEMENTET

PROTOKOLL	18
vid regeringssammanträde	
1993-02-25	C92/159/LST
	C92/610/FOU
	C92/645/FOU

#### Västsverigeutredningens betänkande (SOU 1992:66) Västsverige – region i utveckling

Ett särskilt utredningsarbete har gjorts om länsindelningen i västra Sverige. Västsverigeutredningen överlämnade i juni 1992 betänkandet (SOU 1992:66) Västsverige – region i utveckling. I betänkandet föreslås att som ett första steg ett regionförbund enligt kommunalförbundsmodell bildas där samtliga kommuner och landsting i Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län skall samverka i övergripande utvecklingsfrågor. De berörda länsstyrelsernas ansvar för regionala utvecklingsfrågor flyttas till förbundet.

Betänkandet har remissbehandlats.

Regionberedningen (C 1992:06) har i uppgift att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Av direktiven för beredningen (dir. 1992:86) framgår att regeringen när remissbehandlingen av Västsverigeutredningens betänkande har avslutats skall ta ställning till om det finns förutsättningar för en sådan temporär lösning som föreslagits eller om frågan skall beredas vidare i beredningen.

I Regionberedningens uppdrag ingår att överväga en framställning om försöksverksamhet med ändrad regional uppgiftshantering i Skåne. Ett eventuellt förslag i denna del skall enligt direktiven redovisas senast den 1 april 1993.

---

Regeringen anser det angeläget att den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning i västra Sverige ägnas särskild uppmärksamhet. Västsverigeutredningen har redovisat ett analysmaterial och ett

förslag till lösning av de regionala samverkansfrågorna. Förslaget har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. De politiska partierna i flertalet berörda län har i särskilda skrivelser uttalat sitt stöd för en reform. Någon enighet bland de berörda intressenterna i den föreslagna regionen finns dock inte. Enligt regeringens mening bör frågan därför beredas vidare i Regionberedningen.

Regeringen beslutar att Västsverigeutredningens betänkande och remissyttrandena skall överlämnas till Regionberedningen för fortsatta överväganden. Beredningen bör därvid även överväga andra möjligheter för att åstadkomma ökad regional samverkan i den västsvenska regionen som bl.a. framförts i remissvaren.

I arbetet bör beredningen ha kontakt med de länsstyrelser, övriga statliga myndigheter, landsting, kommuner och andra organ som kan komma att beröras. Arbetet bör bedrivas i nära samråd med företrädare för de politiska partierna i Västsverige.

Beredningen bör behandla Västsverigefrågan med förtur och redovisa resultatet av sina överväganden senast den 1 oktober 1993. Beredningen bör därvid redovisa en eller flera modeller för ökad regional samverkan i den västsvenska regionen som kan genomföras utan ytterligare utredningsarbete.

Regeringen beslutar samtidigt att förlänga tiden för beredningens arbete med frågan om en försöksverksamhet i Skåne så, att ett eventuellt förslag skall redovisas senast den 1 oktober 1993.

## Bilaga 3

### Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet Västsverige - region i utveckling (SOU 1992:66)

Sammanställningen avser huvudsakligen de yttranden, som uttryckligen gäller Västsverige frågan och som lämnats främst av remissorgan vilka är verksamma i regionen. Redovisningen uppdelas på två avsnitt, av vilka det första refererar beskrivningen av identifierade problem med den nuvarande organisationen och indelningen, medan det andra redogör för synpunkterna på Västsverigeutredningens huvudförslag om bildandet av ett regionförbund som ett första steg mot ett framtida regionalt kommunalförbund eller ett direktvalt regionfullmäktige.

#### Problembeskrivningen

I det stora flertalet remissyttranden återkommer från förut nämnda utredningar kända synpunkter på problemen med den nuvarande indelningen av den offentliga regionala organisationen. Nytt är den stora vikt remissorganen lägger vid den nuvarande indelningens och organisationens förmåga eller oförmåga att kraftfullt företräda regionen utåt och att främja regionens utveckling.

#### De politiska partiernas läns- eller distriktsorganisationer

*De flesta politiska partiernas länsorganisationer i Västsverige* (ny demokrati har dock inte svarat på remissen) varierar på något olika sätt temat om den offentliga förvaltningens otidsenliga struktur vilken sägs försvåra regionens utveckling. Fyra partier i Halland anmäler dock avvikande mening.

Således anser *folkpartiet liberalerna* i ORP-länet att de nuvarande gränserna medför onödiga svårigheter att få till stånd en god service, ett rationellt utnyttjande av gemensamma resurser och en effektiv administration. Nya organisations- och styrelseformer krävs för att möta konkurrens från och bedriva samverkan med regioner i andra länder.

Förutom decentraliserings- och demokratiargument anför *centerpartiet* en ekonomisk motivering för sin uppfattning att en mer rationell offentlig organisation behövs: Betydande besparingar i administrationen skulle

kunna göras genom att föra samman arbetsuppgifter av närbesläktat slag på regional nivå till ett organ i stället för till flera.

*Kristdemokratiska samhällspartiet* framhåller att ett mer samlat ekonomiskt och administrativt ansvar får avgörande betydelse för landets regionala utveckling och tillväxtpotentialer. *Miljöpartiet de gröna* uppfattar den regionala nivån i dag som särskilt problematisk – rörig, orationell och resurssvag. En mera funktionell regional enhet som kan fatta beslut på flera områden efterlyses.

Också *socialdemokratiska arbetarepartiet* önskar nya former för beslut och ansvar i de regionala frågorna och gör det med motiveringen att administrativa gränser inte får försvåra en samhällsservice som svarar mot medborgarnas behov. *Vänsterpartiet* pekar på behovet av en effektivare samordning av regionala resurser och regional administration.

En avvikande mening anmäler *folkpartiet*, *centerpartiet*, *vänsterpartiet* och *moderaterna* i Halland. De tycker inte att den gällande länsindelningen är något avgörande hinder för en gynnsam utveckling av regionen. *Folkpartiet* i Halland varnar sålunda för att inrättandet av en fjärde nivå, även under en försöksperiod, kan medföra ökad byråkratisering och ökade kostnader. *Centerpartiet* tror inte att framtidens problem kan lösas genom mer storskalighet och centralisering och genom en ändring av länsgränserna. Partiet antar att ett nytt västsvenskt "mastodontlän" kommer att leda till mer samarbetsproblem och ett ökat politikerförhållande. *Hallandsmoderaterna* understryker behovet av en översyn av beslutsprocesser och regelverk varigenom sådana negativa tendenser kan motverkas som att samordningsfrågor över länsgränserna nu ibland löses till priset av omfattande administrativa processer. *Vänsterpartiet* avger liknande synpunkter som moderaterna.

### **Kommunförbunden och några kommunalförbund**

*Älvsborgs kommunförbund* hävdar att nuvarande länsgränser utgör hinder för en rationell samverkan, vilket sägs vara särskilt tydligt i frågor om infrastrukturella investeringar i väg- och järnvägsnät och om samordning av kollektivtrafiken. Förbundet saknar ett för Västsverige gemensamt organ för näringslivsutveckling, marknadsföring och internationell samverkan – det nystartade EG-kontoret har en mer begränsad uppgift. I fråga om planeringen av sjukvårdens struktur och verksamhet påtalas att den västsvenska planeringsnämnden för sakområdet inte kan fatta bindande beslut för t.ex. strukturfrågorna, vilket i framtiden torde erfordras. Man anser att samverkan i miljö- och kulturfrågorna bör förstärkas och fördjupas liksom i fråga om den högre utbildningen och forskningen.

En bättre samordning över länsgränserna beträffande infrastruktur och kollektivtrafik anser även *Regionkommittén Fyrstad* och *Kommunförbundet Skaraborg* önskvärd – båda menar att den nuvarande administrativa splittringen hämmar utvecklingen. *Göteborgsregionens kommunalförbund* beklagar att utredningen inte gått längre och redan nu föreslagit en ändrad länsindelning.

## Landstingen

Landstingen i regionen delar uppfattningen att den rådande länsindelningen behöver ändras – den sägs verka hindrande och fördröjande i många fall då det gäller att uppnå goda lösningar på dagens problem.

*Bohuslandstinget* framhåller särskilt att situationen i Göteborgsregionen med tre län och fyra landstingsområden i ett och samma bostads- och arbetsmarknadsområde påtagligt aktualiserat behovet av förändringar. Viktiga utvecklings- och framtidsfrågor har visat sig svåra att hantera effektivt och kraftfullt.

*Landstinget i Älvsborg* åskådliggör problemen genom att citera sitt remissvar över "västtågsutredningen" i juni 1992: "Dagens västsvenska struktur med ett myller av onaturliga administrativa gränser och med ett otal aktörer inblandade – landsting, länsstyrelser, kommuner, trafikföretag m.fl. – saknar förmåga att driva en beslutsprocess som stärker regionen som helhet och inte bara den egna bygden eller egna området. Utan en sådan finns stor fara för handlingsförlamning med på sin höjd punktvisa insatser utan helhetssyn med bristande totaleffektivitet som följd."

## Länsstyrelserna och andra statliga organ

*Länsstyrelserna i Hallands, Skaraborgs och Älvsborgs län* är, förutom företrädare för folkvalda organ och fyra politiska partiorganisationer i Halland, de enda remissinstanser från Västsverige som avvisar uppfattningen att en ny länsindelning behövs. De pekar i stället på de enligt deras mening hittills goda erfarenheterna av samverkan på det regionala planet som en vägledning för framtiden.

Ett betydande samarbete över läns- och kommungränserna förekommer inom en rad områden och mellan flera olika samhällsaktörer, framhåller sålunda *Länsstyrelsen i Hallands län*. Genom årliga samverkansmöten, där berörda länsstyrelser, landsting, kommunförbund och handelskamrar deltar, får projekten en bred förankring. Länsstyrelsen ser inte samarbetet med andra län som en komplikation utan snarare som något fruktbart och stimulerande. Framgångsrika regioner i Europa sägs vara flexibla och ofta ingå i flera olika nätverk utan att vara administrativt sammankopplade. Dessutom förmodas samverkansbehoven med de sydsvenska länen inte att försvinna om Halland går upp i en västsvensk region.

*Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att utredaren kraftigt överbetonat problemen med nuvarande länsindelning och finner det svårt att överhuvudtaget ange konkreta exempel på att länsgränserna i sig utgjort hinder för utveckling. Däremot kan med fog hävdas, att samspelet inom regionen och förmågan att utåt uppträda gemensamt varit otillräcklig.

Nära nog likalydande åsikter redovisar *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* som också betonar det nödvändiga i att tydliggöra vad som skall uträttas inom stat och kommun och vilken arbetsfördelning som skall gälla dem emellan. Vidare avfärdas tanken på en samhällsinstans på regional nivå med argumentet att den inte skulle kunna utöva några styrande funktioner



i förhållande till näringslivet - en sådan instans skulle följaktligen inte kunna med någon auktoritet företräda regionens näringsliv.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* däremot delar uppfattningen att den administrativa indelningen i Västsverige är otidsenlig och behöver reformeras. Samma uppfattning förs fram av *Domstolsverket*, *Kammarkollegiet*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Polismyndigheten i Göteborg*, *Överbefälhavaren (ÖB)* och *Överstyrelsen för civil beredskap* (båda påtalar samverkanssvårigheterna ur ledningssynpunkt med nuvarande organisation), *Statskontoret*, *Riksrevisionsverket*, *Arbetsmarknadsstyrelsen*, *Socialstyrelsen*, *Vägverket*, *Boverket* samt *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet*. ÖB anser att en övergång till större regioner inom såväl den militära som civila sektorn skulle vara av godo från lednings- och samverkanssynpunkt.

### Näringslivets organisationer m.fl.

Från näringslivets sida påtalas nackdelarna med det rådande splittrade administrativa ansvaret. Det sägs utgöra ett stort hinder för Västsveriges utveckling till en livskraftig och dynamisk region i förhållande till andra regioner i Europa.

Således framhåller *Svenska Arbetsgivareföreningen* att det ur näringslivets synpunkt är viktigt och angeläget att de geografiska myndighetsgränserna anpassas till vad som är optimalt för att åstadkomma en konkurrenskraftig region - den nuvarande länsindelningen motsvarar inte dagens krav i detta avseende. De nuvarande läns- och landstingsgränserna ses som hinder för det samarbete inom regionen som redan förekommer och som behöver vidgas framöver. *Västsvenska handelskammaren* önskar en regional organisation som bättre än den nuvarande kan medverka till kraftiga infrastrukturella förändringar och som kan effektivare prioritera bland önskvärda investeringar.

*Svenska lokaltrafikföreningen* karakteriserar nuvarande läns- och landstingsindelning som ålderdomlig och skild från den funktionella regionindelningen.

I stort samma uppfattning som de nu refererade har *Föreningen Sveriges Kommunalekonomer* som därtill fogar ett effektivitetsmotiv för en förenkling av den nu komplicerade regionala organisationen. För att uppnå en hög total effektivitet i den offentliga sektorn, skriver föreningen, räcker det inte med att varje myndighet eller institution uppfyller höga effektivitetskrav. Det krävs också, att offentliga organ kan nå en hög total effektivitet i alla de besluts- och ärendeprocesser där flera offentliga organ är inblandade. Vägen att uppnå detta är att klargöra och renodla ansvar och på det sättet undvika dubbelarbete och resursslukande revirstrider. *Sveriges kommunaljuridiska förening* avstår uttryckligen från att behandla områdesindelningens lämplighet. *HCK i NORP-regionen* ser det som viktigt att det som en demokratireform skapas regioner i stället för län och landsting. Handikapprörelsen har märkt bristen på en god samordning i fråga om bl.a. hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och

utbildning och anser att det med nuvarande administrativa gränser inte går att effektivt utnyttja befintliga resurser.

## Regionförbundslösningen

### De politiska partiernas läns/distriktsorganisationer

Av de åtta politiska partiernas läns- eller distriktsorganisationer har alla utom Ny demokrati lämnat synpunkter på förslaget till regionförbund.

*Socialdemokraterna, miljöpartiet och kristdemokraterna i NORP-länen, folkpartiet och centerpartiet i ORP-länen samt moderaterna och vänsterpartiet i Bohuslän* tillstyrker det föreslagna regionförbundet men endast som en uttalad övergångslösning. De tillstyrker också förslaget att länsstyrelserna bör renodlas till rent statliga förvaltningsmyndigheter.

*Folkpartiet, centerpartiet, kristdemokraterna och miljöpartiet samt vänsterpartiet i Bohuslän* betonar att slutmålet måste vara ett direktvalt självstyrelseorgan med beskattningsrätt. *Socialdemokraterna* uttalar sig inte preciserat om den framtida modellen, men de framhåller att om landstingen avvecklas, så måste frågan om medborgarinflytandet och beskattningsrätten ytterligare belysas.

*Moderata samlingspartiet i ORP-länen* tillstyrker bildandet av ett "storlän" i allt väsentligt enligt Västsverigeutredningens förslag. Partiet anser i övrigt att formerna bör utredas vidare, att delar av Halland och Västergötland kan föras till angränsande län, att länsstyrelserna bör bli rent statliga organ och att inget nytt organ bör införas som överprövar kommunala beslut.

I fråga om regionens geografiska omfattning ser *folkpartiet* och *centerpartiet* i ORP-länen helst att Halland och gärna också Värmland ingår i regionbildningen. *Socialdemokraterna* menar att södra Halland bör föras till Sydsverigeregionen om regering och riksdag finner det önskvärt att påbörja försöksverksamhet både i Sydsverige och i Västsverige.

*Moderaterna, folkpartiet, centerpartiet och vänsterpartiet i Halland* avstyrker och förordar i stället ett halländskt "länsparlament" och/eller bättre samverkan mellan statliga och kommunala organ. *Vänsterpartiet i Skaraborg* avstyrker också och vill hellre ha ett skaraborgskt "länsparlament".

### Landstingsförbundet samt landstingen i NORP-länen

*Landstingsförbundet* tillstyrker förslaget att bilda ett regionförbund och att renodla länsstyrelserna till rent statliga organ utan landstingsvalda ledamöter. Förbundet anser att nya regioner bör få växa fram successivt utifrån förhållanden i olika delar av landet och att Sverige inte behöver stöpas i en och samma form varken i fråga om regionernas storlek eller arbetsfördelningen mellan lokal, regional och nationell nivå.

Med avgivandet av den grundsynen avstår förbundet från mer detaljerade synpunkter på uppgifter, organisation och geografisk avgränsning för en västsvensk region.

*Bohuslandstinget* tillstyrker bildandet snarast möjligt av ett regionförbund som ett bra första steg på vägen mot ett direktvalt regionfullmäktige. Det stryker under vikten av att en överföring snarast påbörjas av ansvar och befogenheter från staten till regionförbundet och kommunerna, en förutsättning för överförande av uppgifter från landstingen till regionförbundet och kommunerna. Värmland kan ingå om man där så önskar och helst även Halland, i varje fall dess norra del, men detta får inte vara avgörande för bildandet av ett västsvenskt regionförbund. När ett regionfullmäktige bildats, bör länsstyrelserna ha anpassat sin organisation till den västsvenska regionen.

Även *landstinget i Älvsborg* tillstyrker i allt väsentligt samtidigt som det förklarar sig stödja en förstärkning av kommunernas ställning och betonar vikten av att förberedelsearbetet påbörjas så snabbt som möjligt. (Ett tilläggsförslag om att slutmålet skall vara ett direktvalt regionalt folkstyre förlorade knappt vid företagen omröstning.)

*Landstinget i Skaraborg* uttrycker sin positiva inställning till ett regionförbund som en etapp mot ett framtida regionparlament utsett genom direkta val. Man efterlyser emellertid utförligare analyser av konsekvenserna för ekonomin och för utkrävandet av det politiska ansvaret. (Medlemöterna reserverade sig mot uttalandet om ett framtida regionparlament.)

Till skillnad från de tre nu nämnda landstingen avstyrker *landstinget i Halland* och förordar i stället ett intensifierat samarbete bl.a. med landstingen i Sydsverige. Mot beslutet reserverade sig socialdemokraterna, kristdemokraterna och miljöpartiet, vilka stod fast vid respektive partiorganisations yttranden om behovet av ett regionalt organ.

Här skall också nämnas att *Värmlands läns landsting* intagit en avvaktande hållning, som dock, sägs det, inte skall ses som ett definitivt avståndstagande. Yttrandet, som delvis är likalydande med länsstyrelsens i länet, behandlar också ett antal principiellt viktiga frågor, bl.a. om den primär- och landstingskommunala självstyrelsen – landstinget ansluter sig till utredningens framhållande av dess betydelse.

### **Kommunerna och några av kommunalförbunden**

Alla kommunerna i *Bohuslän* har i allt väsentligt tillstyrkt regionförbundslösningen antingen i egna yttranden eller genom yttranden från *Göteborgs Regionens kommunalförbund*, *Fyrstadskansliets kommunalförbund* och *kommunalförbundet BOSAM*. (I det förstnämnda förbundet ingår från O-länet *Göteborg*, *Härryda*, *Kungälv*, *Mölnadal*, *Partille*, *Stenungsund*, *Tjörn* och *Öckerö*, från P-länet *Ale* och *Lerum* samt från N-länet *Kungsbacka*. I Fyrstadsförbundet ingår *Lysekil* och *Uddevalla* i O-länet och *Trollhättan* och *Vänersborg* i P-länet. BOSAM har bildats av *Lysekil*, *Munkedal*, *Sotenäs*, *Strömstad*, *Tanum* och *Uddevalla*.)

Huvudargumenten för tillstyrkandet är i stort sett desamma i alla yttranden: Västsverige bör snabbt enas organisatoriskt i ett kraftfullt regionorgan, väl rustat att företräda hela regionen i det samarbete på regional nivå som nu växer fram i Europa. Regionförbundet väntas få stor betydelse för regionens utveckling. Sammansättningen, valsättet, finansieringen och behovet av en särskild lagstiftning anges dock av många som frågor som fordrar vidare beredning. Detsamma gäller demokratifrågorna.

*Göteborgs kommun* hävdar härutöver att regionförbundet bör bildas även om något län vill ställa sig utanför eller om något län kan komma att delas. Om en regionförbundsverksamhet inleds samtidigt i Skåne och Västsverige, öppnas möjligheter att hitta en för Halland önskvärd lösning, heter det vidare. Om Värmland önskar ingå, bör länet erbjudas vara med från början. Förbundets personella och ekonomiska resurser måste övervägas mera ingående. Sist framhåller kommunen att det är väsentligt att staten för över uppgifter och resurser från länsstyrelserna till regionförbundet.

*Härryda, Orust och Sotenäs* markerar att slutmålet bör vara ett direktvalt regionalt folkstyrelseorgan.

Med undantag av *Kungsbacka* förklarar däremot *Hallandskommunerna* att de i nuläget inte vill delta i något regionförbund. De vill avvakta Regionberedningens ställningstagande generellt innan de själva tar ställning. I några av kommunerna, bl.a. *Halmstad och Hylte*, har dock socialdemokratiska reservationer lämnats till förmån för regionförbundstanken.

Av de 18 kommunerna i *Älvsborgs län* har 17 svarat. I alla svaren tillstyrks i allt väsentligt Västsverigeutredningens förslag. Regionförbundslösningen accepteras som en övergångsföreteelse. I ett tiotal svar rekommenderas uttryckligen som slutmål ett direktvalt regionalt folkstyrelseorgan med beskattningsrätt. Fullmäktigemajoriteteten i Vänersborg avvisar dock det slutmålet och talar för ett rent kommunalförbund och vill inte heller att landstinget skall tas med i ett temporärt regionförbund.

Allmänt anses det angeläget att kommunerna får överta mer av ansvar och befogenheter från de statliga regionala organen. Några kommuner ser gärna att Värmland får ingå. Flera pekar på behovet av ytterligare belysning av medborgarinflytandet och de ekonomiska aspekterna.

Endast 9 av de 17 kommunerna i *Skaraborgs län* har lämnat egna yttranden; flera kommuner har hänvisat till de politiska partiernas svar. Av de svarande är *Mariestad* helt avvisande, medan övriga åtta är i huvudsak positiva men i somliga fall med vissa tveksamheter. Alla instämmer dock i behovet av en reformering av den nuvarande organisationen och i önskemålen om en förstärkning av kommunernas ansvar och uppgifter. Flera talar för att Värmland bör beredas tillfälle att ingå. *Habo och Mullsjö* diskuterar möjligheterna att tillhöra flera regioner eller att flyttas över till Jönköpings län.

Som skäl för sin avvisande inställning anför *Mariestad* bl.a. risken för att de mindre kommunerna i ett stort regionparlament får ett mycket litet inflytande. Även om kommunerna skulle få ett ökat inflytande, finns

riskan att viktiga övergripande frågor avgörs inom en mycket begränsad krets runt Göteborg. Det kan leda till risk för utarmning av de mer perifera områdena, t.ex. norra Skaraborg. Andra samverkansformer än regionförbundet bör därför undersökas. Även *Skövde och Habo* anser det angeläget att den föreslagna samverkansformen av samma skäl ytterligare utreds.

*Falköpings kommun* tror inte på "ett lappverk av samverkansavtal och andra överenskommelser" utan ser fördelar i ett regionalt samarbete i en fastare organisationsform på primärkommunal grund. Kommunen anser därtill att landstingen bör avskaffas snarast möjligt.

### **Svenska Kommunförbundet och kommunförbunden i NORP-länen**

En lösning av de västsvenska samverkansbehoven bör inte ges den utformning som Västsverigeutredningen föreslagit, hävdar *Svenska Kommunförbundet*. Det föreslagna regionförbundet blir alltför starkt landstingsanknutet. Kommunerna – utom Göteborg – kommer att sakna inflytande. Övergångslösningen är inte rimlig om man vill se samverkan mellan kommuner som en realistisk framtida lösning. Tendens till överorganisering finns genom att länsstyrelserna och landstingen skall vara kvar under en övergångsperiod om än med begränsade uppgifter. Regionförbundets landstingsanknytning innebär bindning till länsgränser vid prövning av samverkansområdets geografiska avgränsning. Svårlosta finansiella problem är inte utredda. Kommunerna försätts i en märklig situation när de skall bidra till regionförbundets kostnader utan att ha rätt till inflytande på dess verksamhet.

En viktig riktning för frågans vidare beredning bör vara, säger Kommunförbundet till sist, att man söker en uppläggning som tillgodoser behovet av fast förankring hos och inflytande för kommunerna.

I en reservation tillstyrker däremot Göran Johansson (s), Göteborg, i allt väsentligt betänkandets förslag. Han vill, skriver han, i likhet med många remissinstanser i Västsverige starkt förorda att regeringen ger Västsverige möjlighet att alltså hålla ett högt tempo i de regionala frågorna utan att för den skull de berörda ges otillräcklig tid för samråd.

*Kommunförbunden i Skaraborg och i Älvsborg samt Göteborgs-regionens kommunalförbund* anknyter till Svenska kommunförbundets uppfattning och hävdar att samverkan i första hand bör bygga på primärkommunerna.

### **De statliga verken och myndigheterna**

15 av de 24 statliga verk och myndigheter som uttalat sig om den föreslagna regionförbundslösningen som ett första steg mot en förändrad regional organisation tillstyrker eller förklarar sig vara positivt inställda eller inte ha några invändningar. I några fall, t.ex. Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap och Räddningsverket, sker det under

villkor att konsekvenserna för respektive verks ansvarsområde ytterligare utreds.

Utan särskilda villkor tillstyrker bl.a. *Socialstyrelsen, Statens livsmedelsverk, Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kammarrätten i Göteborg* och *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet*. *Banverket* förklarar sig också positivt, men anser att hela järnvägsnätet bör planeras av samma myndighet.

Konkurrensverket går något längre än övriga tillstyrkande organ och anser det angeläget att det föreslagna regionförbundet väljer sådana lösningar på förekommande problem som är inriktade på en effektiv konkurrens. Effektiva konkurrensförhållanden inom regionen sägs utgöra en förutsättning för konkurrenskraft i förhållande till andra regioner. Verket finner det vidare naturligt att den föreslagna modellen för Väst-sverige får utgöra utgångspunkt för överväganden rörande regionala organisationsformer även i andra delar av landet. Modellen löser den inneboende motsättningen i den nuvarande länsstyrelsekonstruktionen, där länsstyrelsen har att verka som regeringens förlängda arm samtidigt som dess styrelse utses av landstinget.

Några svarande avstår från synpunkter eller finner både för- och nackdelar med ett regionförbund. Till dessa hör bl.a. *Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket* och *Statens kulturråd*.

*Statskontoret, Riksrevisionsverket, SCB, Riksförsäkringsverket, Boverket, Jordbruksverket, AMS, NUTEK* och *Naturvårdsverket* avstyrker påbörjandet av en verksamhet med en förändrad kompetensfördelning mellan stat och kommun innan Regionberedningen tagit ställning till hur kompetensfördelningen generellt bör vara i landet. Jordbruksverket deklarerar särskilt att lantbruksenheternas verksamhet alltså bör ligga kvar inom den statliga förvaltningen. Boverket rekommenderar en temporär lösning med ett regionplaneorgan för Göteborgsregionen.

*Glesbygdsmyndigheten* anser att förslaget om överföring av uppgifter från statliga till kommunala regionala organ är alltför långtgående. *Utvecklingsfonderna* i NORP-länen förklarar sig tveksamma - de ser inga större fördelar med en sammanslagning av dem till större enheter.

## Länsstyrelserna

De tolv länsstyrelser som yttrat sig framhåller alla att någon särlösning för Väst-sverige inte bör genomföras förrän regionberedningen närmare analyserat kompetensfördelningen och den regionala organisationen i landet som helhet. De avstyrker också förslaget om införande av ett regionförbund.

Det nu sagda gäller även länsstyrelserna i de västsvenska länen. *Länsstyrelsen i Hallands län*, som behandlat remissen i lekmanastyrelsen, ifrågasätter därutöver om det är rationellt att (åtminstone under en övergångsperiod) ha en fjärde nivå (regionförbundet) utöver de nuvarande tre (den kommunala, den landstingskommunala och länsstyrelserna). Styrelsen påtalar också risken av att de kommuner, som inte blir

representerade i förbundets beslutande organ, kommer att se möjligheterna att hävda sina intressen minskade. Uppgiftsfördelningen och beslutsprocesserna anses dessutom inte tillräckligt klarlagda.

Länsstyrelsen var dock inte enig. De socialdemokratiska ledamöterna reserverade sig till förmån för regionförbundet. De ville starkt förorda att regeringen ger Västsverige och Sydsverige möjligheter att fortsätta hålla ett högt tempo i de regionala frågorna. Om regeringen och riksdagen skulle finna det önskvärt att påbörja försöksverksamhet i såväl Västsverige som Skåne, borde södra Halland föras till Skåne-regionen. Eftersom landstingen kan komma att avvecklas i samband med att kommunerna stärks, måste dock frågorna om medborgarinflytande och beskattningsrätt ytterligare belysas.

I en annan reservation tillstyrkte även miljöpartiets företrädare det föreslagna regionförbundet – det skulle göra den regionala organisationen enklare och tydligare, mindre byråkratisk och mer resurssnål. Förbundet fick dock inte bli endast ännu en samverkansorganisation – det måste ges betydande resurser av såväl stat som landsting och kommun och det särskilt för bevakningen av miljöfrågorna. Vidare borde småpartiernas ställning stärkas.

Liksom Länsstyrelsen i Hallands län förordar *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* ett fortsatt och vidgat samarbete via olika samverkansorgan som lösning på den västsvenska problematiken. Styrelsen erinrar också om att länsstyrelserna i växande omfattning verkar som konsulter åt framför allt mindre kommuner. Man pekar även på risken av att kommunerna försvagas i stället för stärks genom ett regionförbund, som hämtar sina uppgifter från kommunerna – i det perspektivet förmodas förslaget innebära att vi står inför en ny kommunreform med verkligt stora kommuner.

Nästan likalydande synpunkter lämnar *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* som tillägger att den nödvändigaste reformen nu är att snabbt genomföra planerna på en samordnad länsförvaltning.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* för som argument för sitt avslagsyrkande fram bl.a. uppfattningen att ett regionförbund skulle göra det svårare att samordna de statliga verksamheter som är viktiga i ett utvecklingsperspektiv, t.ex. miljöskydd, arbetsmarknad och näringsliv samt utbyggnaden av trafik, infrastruktur och högre utbildning. Det sägs vidare stå klart att kommunerna via regionförbundet skulle få ta ett ökat ekonomiskt ansvar för uppgifter som i dag är statliga.

Länsstyrelsen anser emellertid samtidigt att en funktionell region som sammanfaller med den administrativa bör eftersträvas och att NORP-länen därvid är ett lämpligt geografiskt område. En stegvis reformering av länsindelningen förordas, där man i första skedet lägger samman Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län.

## **Näringslivets organisationer och arbetsmarknadens parter**

*Västsvenska handelskammaren* uttalar ingen speciell uppfattning om det föreslagna regionförbundets konstruktion. Men kammaren har efter

remisstidens utgång i en särskild skrivelse lämnat sina synpunkter i frågan (se nedan).

— *Sydsvenska handelskammaren* tillstyrker bildandet av ett regionförbund bestående enbart av landstingen. Kammaren anser också att Kungsbacka och Varberg bör tillhöra det västsvenska förbundet och övriga hallandskommuner den sydsvenska regionbildningen om en sådan kommer till stånd.

— Arbetsmarknadens parter har inte ägnat någon större uppmärksamhet åt frågan om organisationsformen för ett regionförbund. *SAF* är tveksamt till regionförbundetstanken men accepterar den som en temporär lösning, *LO* avstår från yttrande och *TCO* förordar att man avvaktar Regionberedningens ställningstagande och under tiden närmare belyser demokratiaspekterna. *SACO* översänder *Läkarförbundets* yttrande vari regionförbundsförslaget ses som ett sätt att anpassa landstingen till väntade förändringar. Därutöver betonas vikten av att regionförbundet verkligen får mandat att besluta i strukturfrågor.

## Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras, att de allra flesta remissorganen i stort instämmer i Västsverigeutredningens karakteristik av problemen med den nu rådande indelningen och organisationen av den offentliga regionala verksamheten i NORP-länen. Det gäller bl.a. näringslivets organisationer, kommunförbunden och några kommunalförbund, landstingen, en lång rad kommuner inkluderande Göteborgs och Kungsbacka kommuner samt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.

Bland dem som inte delar uppfattningen återfinns länsstyrelserna i Skaraborgs, Älvsborgs och Hallands län samt centerpartiets, folkpartiet liberalernas, moderata samlingspartiets och vänsterpartiets länsorganisationer i Halland.

Remissvaren visar således att det med några undantag råder en bred enighet om att den offentliga regionala organisationen i Västsverige behöver förenklas och effektiviseras och bättre anpassas till tidens fordringar och särskilt till framtidens krav på en mer konkurrenskraftig region. I stort ansluter motiveringarna och argumenten härför till dem, som framförts i betänkandet *Västsverige – region i utveckling*.

Beträffande förslaget om inrättandet av ett regionförbund som ett första steg mot ett slutmål som kan vara antingen ett direktvalt regionorgan eller ett indirekt valt kommunalförbund är meningarna något mer delade. De allra flesta tillstyrker bildandet av ett regionförbund med både kommunerna och landstingen som medlemmar, men många accepterar förslaget endast som en övergångslösning. Många pekar också på behovet av ytterligare belysning och beredning av frågorna om förbundets sammansättning, om valet till förbundsfullmäktige, om dess finansiering och ekonomi och om medborgar- och demokratispekterna på förbundslösningen.



Förslaget tillstyrks således bl.a. av flertalet politiska partiorganisationer i ORP-länen, av alla eller flertalet kommuner där som yttrat sig samt av Landstingsförbundet och landstingen i samma län.

Företrädarna för flera av partiorganisationerna i Halland avstyrker dock liksom fem av de sex halländska kommunerna samt landstinget och länsstyrelsen i Halland. I stället rekommenderas därifrån främst fortsatt och utökad samverkan mellan olika organ.

Svenska kommunförbundet och några av kommunförbunden i länen avvisar också regionförbundsförslaget - det anses ge landstingen för stort inflytande.

I fråga om det föreslagna överförandet av funktioner och uppgifter från statliga organ - främst länsstyrelserna - till kommunerna eller till ett regionförbund, är uppfattningarna mycket enstämmiga: Med undantag av några statliga myndigheter, bl.a. länsstyrelserna, tillstyrks en sådan överföring av de allra flesta. Detsamma gäller förslaget att länsstyrelserna bör renodlas till huvudsakligen förvaltnings- och kontrollmyndigheter.

Men många anser också att ett överförande av uppgifter bör närmare diskuteras, konkretiseras och genomföras först sedan Regionberedningen analyserat frågan om kompetensfördelningen i stort mellan staten och den kommunala självstyrelsen i ett generellt riksperspektiv.

## Yttranden och skrivelser efter remisstidens utgång

*Västsvenska handelskammaren* har i en skrivelse till Regionberedningen den 25 augusti 1993 lämnat sina synpunkter på regionbildningens organisation. Där sägs att det västsvenska näringslivet vill ha en regionindelning som bättre motsvarar moderna krav på rationell organisation och entydig ansvarsuppdelning. Den nuvarande organisationen medför långa och tidsödande beslutsvägar, och den skapar hos företag och organisationer förvirring och oklarhet i fråga om ansvar och befogenheter på grund av sin struktur med fem län, en mängd samarbetsorgan med skilda uppgifter samt stor splittring av de statliga verkens regionala organisation.

Den nya organisationen bör ansvara för infrastrukturplaneringen och vara huvudman för den regionala trafiken, ansvara för den regionala samhällsservicen beträffande t.ex. delar av sjukvården, kulturen och näringspolitiken, ansvara för marknadsföringen av regionen i Sverige och utomlands, vara regionens talesman gentemot statsmakter, internationella organisationer och myndigheter, samt ha ett samlat ansvar för planeringen av utbildningssystemet på gymnasie- och högskolenivå.

Kammaren accepterar under en övergångsperiod ett indirekt valt regionförbund men förordar på sikt att dagens landsting slås samman till en enda direktvald organisation med egen beskattningsrätt och med de ovan uppräknade funktionerna, vilket innebär att vissa regionalpolitiska frågor överflyttas dit från länsstyrelserna. SNORP-länen bör slås samman till ett län.

West Sweden, Västsveriges EG- och representationskontor, stryker i en särskild skrivelse den 12 juni 1993 under vikten av att de fem

SNORP-länen snarast får en enda offentlig organisation som kan underlätta områdets utveckling till en kraftfull och konkurrenskraftig region i förhållande till motsvarande regioner i Europa. En sådan organisation skulle dessutom vara mer besluts- och kostnadseffektiv än den nuvarande. Men EG-kontoret tar inte någon ställning till den närmare utformningen av organisationen.

## Den västsvenska referensgrupps synpunkter och förslag

Det under i Västsverige och med stöd från en av flera nybildade offentliga regionala organisations behöriga förändring och utveckling. Samtidigt har det vid sådana slag av övergångsperioder skett en ökning av kommunernas utgångsläge. En kommission och landsting och för de västsvenska regionerna.

Det är betydande för den befästa reformeringen utöver att i framtid vara. Det som är av betydelse är att ansöka till de läroverksamhetsgrupperna som utgör en redovisning. Det gäller för utplacering av mer av ansvar och förhållanden än tidigare för läroverksamhetsgrupperna centrala och regionala avser till den kommunala utvecklingen. Därigenom får besluten över till möjliga närmare på läroverksamheten till politiskt ansvariga medarbetarna. Utvärderingar från läroverksamheten innebär samtidigt en utvärdering av utbildningsprincipen och blir nytt för läroverksamhetsutvärdering.

Detta mått har en betydande betydelse för i rent svar och om den från läroverksamheten för de politiska partierna och för kommunerna i landstagen.

Det stads läroverksamheten är utöver till behövs av en kraftfull region kan underlätta områdets utveckling till en dynamisk och konkurrenskraftig region ekonomiskt och intermediet och till, som det heter i referensgruppen, en livskraftig del av regionerna i Europa. En sådan livskraftig region innebär, förutom en livskraftig, rationellisering och effektivisering av den offentliga regionala organisationen. Den förväntas också ge läroverksamheten som läroverksamheten är avsevärt efter områdens nunda näringsgeografiska struktur.

Detta mått framgår starkt i svar och utvärderingen från läroverksamheten förändring, men det för också även av referensgruppen för läroverksamheten kommuner och landsting.

Med något utstaka utvärdering har behovet av regionala organisationer ifrågasatt. Det framgår alltså, utöver man, att läroverksamheten inte är fullgjord på en nivå som läroverksamheten utvärdering utvärdering, som är mindre än riket med större än utvärdering referensgruppen.



## Bilaga 4

### Den västsvenska referensgruppens synpunkter och förslag

Det råder i Västsverige en bred enighet om att den nuvarande offentliga regionala organisationen behöver förenklas och rationaliseras. Samma enighet har vid skilda slag av överläggningar deklarerats av företrädare för näringslivet, för kommuner och landsting och för de politiska partierna i regionen.

Två huvudmotiv för den önskade reformeringen urskiljer sig klart framför andra. Det ena är av demokratisk natur och ansluter till de länsdemokratisträvanden som tidigare redovisats. Det utgår från uppfattningen att mer av ansvar och befogenheter än hittills bör föras över från den statliga centrala och regionala nivån till den kommunala självstyrelsenivån. Därigenom förs besluten över från statliga tjänstemän på länsnivå till politiskt ansvariga medborgarombud, framhåller man. Förändringen innebär samtidigt en tillämpning av subsidiaritetsprincipen och blir ett nytt led i decentraliseringssträvandena.

Detta motiv har en särskilt framträdande plats i remissvar och uttalanden från företrädare för de politiska partierna och för kommunerna och landstingen.

Det andra huvudmotivet ansluter till behovet av en kraftsamling som kan underlätta områdets utveckling till en dynamisk och konkurrenskraftig region nationellt och internationellt och till, som det heter i somliga remissvar, en livskraftig del av regionernas Europa. En sådan kraftsamling förutsätter, hävdar man, en förenkling, rationalisering och effektivisering av den offentliga regionala organisationen. Den förutsätter också en länsindelning som bättre än den rådande är avpassad efter regionens nutida näringsgeografiska struktur.

Detta motiv framträder starkast i svar och uttalanden från näringslivets företrädare, men det förs också fram av representanter för kollektivtrafik, kommuner och landsting.

Med något enstaka undantag har behovet av regionala organ inte satts ifråga. Det kommer alltså, menar man, att finnas uppgifter som måste fullgöras på en nivå mellan staten och primärkommunerna, dvs. för områden, som är mindre än riket men större än en enskild kommun.

## Föreslagna modeller för ökad samverkan

Regionberedningen skall föreslå en eller flera modeller för ökad regional samverkan i Västsverige. Den skall därvid också beakta förslag som kan ha lämnats i remissyttrandena över Västsverigeutredningens betänkande.

Referensgruppen har med anledning härav diskuterat dels de tre modeller som skisserats i betänkandet *Regionala roller*, dels det alternativ som presenterades i betänkandet *Västsverige - region i utveckling*, och dels även de modeller som återfunnits i remissyttrandena över det sistnämnda betänkandet.

Övervägandena har därmed kommit att omfatta följande alternativ:

1. **Statligt regionalt ansvar.** Staten kraftsamlar sina regionala planerings- och samordningsuppgifter i länsstyrelserna med huvudinriktning mot regional utveckling och bevakning av riksintressena i samhällsplaneringen. Lekmannastyrelserna avvecklas. Landstingen och kommunerna berörs inte direkt.
2. **Kommuner i samverkan.** Interkommunala frågor inom ett län eller en region löses genom avtalsbunden samverkan, aktiebolag, stiftelser, föreningar eller kommunalförbund. Landstingen avskaffas och deras uppgifter förs över till kommunerna eller till kommunerna i samverkan. Vissa uppgifter kan föras från länsstyrelserna till ett kommunalförbund som omfattar ett helt län eller flera län i en region.
3. **Regionalt folkstyre.** Ansaret för offentliga uppgifter på regional nivå läggs på direktvalda självstyrelseorgan. Verksamheten finansieras med egna skattemedel, statsbidrag samt, i den mån statliga uppgifter förs över till det regionala självstyrelseorganet, med statliga anslag som i dag disponeras av statliga sektorsmyndigheter eller av länsstyrelserna.
4. **Regionförbund av landsting och kommuner** som ett första steg mot ett framtida mera definitivt val av regionbildning, enligt förslag i betänkandet *Västsverige - region i utveckling*.

I remissyttrandena över Västsverigeutredningens betänkande har presenterats tre andra modeller för ökad samverkan. De har emellertid där inte närmare beskrivits, varför de ses främst som skisser eller idéer. De är följande:

5. **Fortsatt och intensifierad regional samverkan** inom såväl som mellan befintliga och nya statliga och kommunala självstyrelseorgan har föreslagits i svar från företrädare för olika organ i *Halland* samt i svaren från *länsstyrelserna* i Västsverige.
6. **Sammanslagning av Älvsborgs län och Göteborgs och Bohus län** som första steg mot ett enda Västsverigelän rekommenderas av

länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. En sådan reform sägs kunna ge helt nya och bättre förutsättningar för rationella lösningar på de strukturella och planeringsmässiga problemen inom och mellan Trestadsområdet, Göteborgsregionen och Boråsregionen. Frågor om hushållningen med naturresurser, miljövård, turism m.m. skulle få en ny dimension om norra Bohuslän, Dalsland och Göta Älvdalen kunde behandlas i ett sammanhang.

7. *Ett regionplaneorgan för Göteborgsregionen* bör enligt *Boverket* bildas genom att man permanentar Göteborgsregionens kommunalförbund som regionplaneorgan. Regeringen bör förhandla med kommunerna i Göteborgsregionen om preciserade uppgifter för detta organ.

## Bedömning av modellerna

Vid övervägandet av vilken modell eller vilka modeller som bör förordas, har referensgruppen tagit hänsyn inte endast till de av Västsverigeutredningen och remissorganen påtalade bristerna och problemen, utan också till de grundläggande utgångspunkter och riktlinjer som Regionberedningen enligt direktiven har att följa i sitt arbete. Av dessa har följande bedömts vara särskilt relevanta:

- Enligt *subsidiaritetsprincipen* bör ingen funktion flyttas till en högre nivå med mindre än att det kan styrkas, att den lägre nivån inte kan fullgöra funktionen ifråga på ett tillfredsställande och kostnadseffektivt sätt.
- Förslagen bör inriktas mot att skapa en *effektiv offentlig förvaltning med ökad produktivitet, god rättssäkerhet och fast demokratisk förankring*. Om politiska uppgifter förs över till annan nivå än i dag, så skall det ske till organ som står under demokratisk styrning och kontroll. Förutsättningarna för att låta *andra aktörer* ta ett större ansvar bör beaktas, bl.a. folkrörelser, trossamfund och föreningar.
- Den offentliga verksamheten skall vara styrd i *demokratiska former* med bästa möjliga förutsättningar för ett *väl fungerande medborgarinflytande*. Medborgarna skall kunna identifiera vilka som bär ansvaret för beslut och verksamheter.
- Den *internationella utvecklingen med ökat europeiskt samarbete* måste tillmätas stor betydelse.
- *Hushållning med den offentliga sektorn resurser* måste iakttas, vilket bl.a. kräver omprioriteringar av gjorda åtaganden så att de offentliga utgifternas andel av BNP minskas. Antalet skattenivåer bör belysas med hänsyn till risken av att nya utgiftsbehov skapas genom nya komplicerade strukturella lösningar.

Med dessa utgångspunkter som grund och med ledning av kraven och önskemålen från dem, som önskar en förändring av den offentliga regio-

nala organisationen och kompetensfördelningen, har referensgruppen bedömt några av alternativen som mer och andra som mindre väl lämpade att vidareutveckla.

Alternativen *statligt regionalt ansvar* och *fortsatt och intensifierad samverkan genom olika samverkansorgan* har endast mycket få tillskyndare och motsvarar inte flertalet västsvenska remissinstansers krav på överföring av ansvar och befogenheter från den statliga nivån till den kommunala självstyrelsenivån. Alternativet stämmer inte heller så väl med de ovan refererade utgångspunkterna i beredningens direktiv. Så t.ex. kan en alltför intensiv samverkan leda till att beslutsprocesserna blir onödigt komplicerade och därigenom mindre kostnadseffektiva. Dessutom ökar alternativet inte medborgarinflytandet och gör det inte lättare för medborgarna att identifiera vilka som bär ansvaret för besluten.

Samrådsförfarandet är för övrigt redan mycket väl utvecklat i Västsverige – samverkansorganen mellan länsstyrelserna i regionen uppgår för närvarande till ett 70-tal.

Alternativet *permanent regionplaneorgan för Göteborgsregionen* löser endast en mindre del av problemet med Västsveriges regionala organisation och har därför inte ansetts vara tillräckligt relevant.

Dessa tre alternativ har på anförda grunder betraktats som mindre intressanta att vidareutveckla.

Alternativet *sammanslagning av Älvsborgs län och Göteborgs och Bohus län* som första steg mot bildandet av ett västsvenskt storlän skulle betydligt förenkla den komplicerade regionala strukturen i Storgöteborgsregionen, Fyrstadsområdet och Boråsregionen. Å andra sidan talar emot förslaget att det inte löser den större frågan om en ändamålsenlig statlig regional organisation för *hela* Västsverige.

Återstår så alternativen *kommuner i samverkan*, *regionalt folkstyre* samt *regionförbund av kommuner och landsting* som ett steg mot en regionbildning enligt någon av de två förstnämnda modellerna.

Dessa alternativ har bedömts uppfylla de allra flesta fordringarna i Västsverigeutredningens betänkande och i remissyttrandena över detta. De ligger också väl i linje med de allra flesta utgångspunkterna i regeringens direktiv.

En bred majoritet av referensgruppens ledamöter har förordat en vidareutveckling av dessa modeller. Därvid borde modellerna *kommuner i samverkan* och *regionalt folkstyre* utvecklas mer översiktligt men ändå så mycket, att deras konturer blir tillräckligt tydliga som alternativa slutmål. Regionförbundsförslaget borde utformas utförligare och mer konkret, men då som ett tidsbestämt alternativ och med förändringar och kompletteringar i de avseenden så behövs.

Regionförbundsmodellen har därför här utarbetats som ett förstahandsalternativ. Därutöver beskrivs mycket översiktligt modellerna *primärkommunalt regionförbund* respektive *direktvalt regionfullmäktige*.

Referensgruppen har ställt sig bakom huvuddragen i regionförbundsmodellen. Företrädare för fyra politiska partier i Halland, länsstyrelsen, landstingets presidium och kommunförbundets presidium i länet ifråga har dock anmält, att de nu inte önskar delta i bildandet av

ett regionförbund; de vill i stället verka för utvecklingen av ett eget länsdemokratiskt alternativ.

Referensgruppen har som villkor för sin tillstyrkan av regionförbundsmodellen ställt att det under perioden 1995-1997 förs över uppgifter från statliga regionala organ till förbundet och till kommunerna. Bland dessa uppgifter bör redan från början finnas sådana som i dag hanteras av länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter. Dessutom bör fördelningen av medel till länsstrafikanläggningar (LTA-anlagen) föras över. Referensgruppen har förutsatt att Regionberedningen skall föreslå de författningsändringar som behövs för att åstadkomma dessa överföringar.

## Regionförbund 1995-97

### Huvuddragen i modellen

Den förstahandslösning som således här skall utvecklas, bygger i stort på principerna i Västsverigeutredningens förslag med vissa förändringar och kompletteringar. Huvuddragen i modellen tecknas först, och därefter beskrivs modellen närmare i skilda avsnitt.

För mandatperioden 1995-97 bildar landstingen och kommunerna i Västsverige ett regionförbund i form av ett kommunalförbund med fullmäktige. Om kommande mandatperiod för riksdag och kommuner utsträcks till 1998, skall motsvarande gälla för regionförbundet.

Förbundet ges rollen av företrädare för regionen inåt och utåt, nationellt och internationellt. Det skall dock inte vara något överhöghetsorgan över landstingen och kommunerna. Det skall inte heller ges några uppgifter som kan medföra en begränsning av statsuveräniteten - det skall således inte i något hänseende vara ett federativt organ.

Regionförbundet tilldelas funktioner av huvudsakligen *inomregional samordnings-, planerings- och utvecklingskaraktär*. Funktionerna och uppgifterna hämtas till en början huvudsakligen från landstingen och från Göteborg som landstingsfri kommun samt i viss mån från länsstyrelserna.

Sedan Regionberedningen och statsmakterna bestämt sig för den generella kompetensfördelningen mellan stat och kommun och för principerna för den framtida ansvarsfördelningen mellan centrala, regionala och kommunala organ, bör regionförbundet under perioden 1995-1997 tilldelas ytterligare funktioner och uppgifter som nu fullgörs av länsstyrelserna och andra statliga regionala organ.

Landstingen bibehålls under mandatperioden om än med något reducerade uppgifter. Andra regionalt uppbyggda organisationers roll och funktion, t.ex. de nuvarande kommunalförbundens, ses över under perioden.

Bildandet av ett regionförbund utesluter inte att andra samverkansformer kan behövas precis som nu. Det kan gälla stiftelser, kommunala bolag, kommunalförbund för speciella uppgifter etc.

Valet av framtida regionorgan skall enligt referensgruppen ske senast under år 1996 eller 1997. Detta organ bör vara direktvalt om man då väljer att även i fortsättningen ha ett regionalt organ.



Den här i sina huvuddrag tecknade modellen är en försöksmodell och dess angivna verksamhetsperiod en prövotid. Kontinuerligt vunna erfarenheter kan och bör nämligen leda till omprövningar, justeringar och kompletteringar av funktioner och uppgifter.

Med den skisserade modellen vinner man enligt referensgruppen flera fördelar. Man kan komma igång snabbt med verksamheten. Det definitiva valet av framtidslösning kan göras med en tids erfarenheter som grund. Kompetensfördelningen mellan statliga organ, det nya regionorganet och kommunerna kan ske under beaktande av de ställningstaganden till denna fördelning som Regionberedningen och statsmakterna stannat för.

I diskussionerna om regionförbundet har ibland frågats varför man bör bilda ett regionförbund med både landstingen och kommunerna som stiftare när förbundet i varje fall till en början huvudsakligen kommer att arbeta med landstingsfrågor. Ett svar på den frågan är att direktivens önskemål om stark demokratisk förankring och god stabilitet bedömts bli bättre tillgodosedda om både landsting och kommuner är stiftare.

Ett annat svar på frågan är osäkerheten om sjukvårdens framtida finansiering och organisation och därmed också ovissheten om landstingens framtida fortvaro. Under våren 1994 kommer hälso- och sjukvårdsutredningen att lämna sitt betänkande, och först efter remiss av detta med åtföljande riksdagsbehandling kommer osäkerheten att ha förbytt i säkerhet. Om man vill komma igång så snart som möjligt med en regionbildning, så har regionförbundsalternativet bedömts vara den bästa om inte den enda lösningen.

I regionförbundsmodellen kvarstår, som tidigare nämnts, landstingen under mandatperioden. Detta beror bl.a. på den nyss nämnda osäkerheten beträffande hälso- och sjukvårdens framtida finansiering och organisation, men också på att landstingen och Göteborgs kommun förutsatts behålla ägar- och driftsansvaret för i varje fall sjukhusen under mandatperioden 1995–1997. Det torde för övrigt vara mycket svårt att på något eller några få år förändra ägar- och driftsansvaret för sjukhusen och andra landstingsägda institutioner.

### **Regionförbundets geografiska avgränsning**

Regionförbundet avses i första hand omfatta NORP-länen. Liksom många remissorgan anser också referensgruppen att något läns eventuella avståndstagande från att nu ingå i regionbildningen inte får hindra övriga Västsverige från att bilda ett regionorgan. Inget bör heller hindra kommuner och landsting, som tills vidare vill stå utanför regionförbundet, från att senare gå in i det.

Om kommunerna och landstinget i Värmlands län nu eller senare vill inträda i regionbildningen, bör också de vara välkomna att göra det.

Regionförbundets organisation måste med tanke på vad som nu sagts utformas så flexibelt, att de, som från början inte ansluter sig, utan större svårigheter senare kan göra det.

Eftersom regionförbundet förutsätts få överta ansvar och befogenheter bl.a. för regionplaneringen från länsstyrelserna, kan anslutningen inom ett län knappast vara frivillig. Ingen kommun torde nämligen kunna ställa sig utanför en regionbildning, som har övertagit för hela regionen viktiga inomregionala planeringsfrågor. En länsstyrelse kan rimligen inte heller behålla planeringsansvaret endast för en eller några kommuner i länet.

Däremot torde inget avgörande hinder kunna anföras mot en justering av länstillhörigheten och därmed regiontillhörigheten för vissa gränskommuner, initierad t.ex. genom folkomröstning. Landskapstillhörigheten och landskapsidentiteten för medborgarna i sådana kommuner behöver vid länsbyten inte förtona. Dessa identiteter är av mycket gammal natur- och kulturgeografisk karaktär och vilar på mycket lång historisk tradition. De torde inte nämnvärt påverkas av juridiskt-administrativa gränsjusteringar eller omorganisationer.

### Regionförbundets funktioner och uppgifter

Regionförbundets huvudfunktioner föreslås bli *inomregional samordning, planering och utveckling* på för regionen viktiga sakområden, bland dem särskilt näringsliv, infrastruktur, kollektivtrafik, utbildning, kultur och kulturvård, miljö samt hälso- och sjukvård. De statliga regionala organen förutsätts dock alltjämt svara för planeringsfunktioner som är starkt beroende av, eller har nära samband med planeringen på den nationella nivån.

Samordnings-, planerings- och utvecklingsfunktionerna föreslås främst bli av huvudsakligen rådgivande karaktär eller av servicenatur. I fråga om hälso- och sjukvårdsplanering och kollektivtrafik föreslås förbundet få även viss beslutandefunktion.

Till förbundet förs över huvudmannafunktionen för EG-kontoret och för de funktioner som den västsvenska planeringsnämnden för landstingskommunala angelägenheter nu fullgör. Från länsstyrelserna och andra statliga organ förs över uppgifter som anges i nedanstående sammanställning.

Slutligen ges förbundet rollen som regionens talesman och kontaktorgan såväl nationellt som internationellt i frågor som gäller regionen som helhet.

Däremot skall regionförbundet, som förut framhållits, inte tilldelas någon roll eller funktion som överhögshetsorgan över landstingen och kommunerna. Det skall tvärtom betraktas som, och naturligtvis i verkligheten också vara, ett slags sektorsorgan inom den kommunala självstyrelsens ram eller m.a.o. en specialkommun för bestämda funktioner.

Uppgifterna föreslås, med den ovan givna funktionsbeskrivningen som grund, bli följande.

**Regionens talesman:** Regionförbundet skall, genom de företrädare det utser, vara regionens talesman och kontaktorgan såväl nationellt som internationellt. Detta innebär självklart dock inte, att förbundet skall ersätta talesmännen för andra organisationer t.ex. inom näringslivet.

**Internationell samverkan:** Regionförbundet skall samordna och utveckla de internationella kontakterna mellan regionen som helhet och andra regioner i Europa och i världen för övrigt. Det skall samordna och utveckla marknadsföringen av regionen som etableringsområde, däremot naturligtvis inte fullgöra marknadsföringsfunktioner för enskilda företag eller näringslivssektorer. Det skall vara huvudman för det västsvenska EG-kontoret, för vilket alla kommuner i NORP-länen utom fyra samt tioalet kommuner i Värmland tagit ett gemensamt ekonomiskt ansvar.

**Näringslivs- och regionalpolitik:** Regionförbundet skall på olika sätt söka stärka utvecklingen av regionens näringsliv. I samarbete med utvecklingsfonderna – oavsett deras framtida status och organisationstillhörighet – skall förbundet främja näringslivets förnyelse och expansion. Till förbundet överförs landstingens och länsstyrelsernas regionalpolitiska uppgifter såvitt de gäller rent inomregionala förhållanden. Förbundet skall vidare samordna, planera och utveckla regionens insatser för turism.

**Infrastruktur och kommunikationer:** Förbundet skall initiera och driva utvecklingsprojekt samt medverka till uppbyggnaden av effektiva nätverk på infrastrukturens område. Det skall vidare avgöra frågor om investeringar i regionens trafikanläggningar samt vara regionens företrädare i Vägverkets och Banverkets och andra berörda statliga organs planeringsarbete.

**Kollektivtrafik:** Förbundet skall samordna, planera och utveckla regionens kollektivtrafik i samverkan med olika slag av kollektivtrafikmyndigheter. Till förbundet överförs huvudmannaskapet för regiongemensam kollektivtrafik samt fördelningen av länstrafikanslagen (LTA).

**Utbildning:** Förbundet skall aktivt verka för att sådan gymnasieutbildning, högskoleutbildning och forskning kommer till stånd som främjar regionens utveckling. Till förbundet överförs snarast möjligt länsstyrelsernas funktioner på utbildningsområdet. På sikt kan förbundet överta ansvaret för naturbruksgymnasierna och folkhögskolorna såvida inte dessa kan föras över till kommunerna eller till särskilda stiftelser.

**Kultur:** Förbundet skall svara för övergripande samordning, planering och utveckling av kulturverksamheten i vid mening i regionen. Förbundet övertar vidare finansierings- och betalaransvaret för kulturinstitutioner som drivs i stiftelseform eller som kommunala bolag eller fria institutioner, t.ex. Musik i Väst och andra liknande organisationer. Kulturinstitutionerna och kulturorganisationerna består alltså som verksamhets- och budgetansvariga enheter.

Förbundet skall utforma och fastställa ett kulturpolitiskt regionprogram. Det skall vidare aktivt medverka till en ökad geografisk spridning av kulturutbudet såväl *till* som *inom* regionen. Det senare kan ske

bl.a. genom en intensifierad gästspelsverksamhet mellan kulturinstitutionerna i Göteborg och i övriga Västsverige.

Till förbundet överförs ansvaret också för kulturvårds- och kulturmiljöfrågor. Samverkan etableras därvid med högskoleutbildningen och forskningen i kulturvård och kulturmiljövård.

**Miljö:** Förbundet skall samordna, planera, initiera och utveckla olika insatser för att stärka miljömedvetandet. Det skall också utforma en miljöpolitisk strategi för regionen samt driva särskilda miljövårdsprojekt. Till förbundet överförs länsstyrelsernas miljövårdsuppgifter utom beträffande tillsyn och kontroll.

**Hälso- och sjukvård:** Förbundet skall svara för den översiktliga samordningen, planeringen och utvecklingen av regionens hälso- och sjukvård. Till förbundet skall överföras de uppgifter som nu åvilar den västsvenska planeringsnämnden för landstingskommunala angelägenheter vars verksamhet inordnas i förbundet. På sjukvårdsplaneringsområdet ges förbundet beslutanderätt i den omfattning förbundets stiftare överenskommer.

Förbundet skall också initiera och stimulera utvecklingen av befolknings- och samhällsinriktat folkhälsoarbete.

Till sist skall nämnas, att betydande rationaliserings- och besparingseffekter totalt sett kan förväntas om samordnings- och planeringsansvaret för sjukvården förs över till regionförbundet.

### **Förbundets konkreta arbetsuppgifter**

I arbetsuppgifterna kommer att ingå såväl policyformulering som fastställande av mål och inriktning för de olika verksamhetsområdena, budgetarbete, budgetuppföljning och redovisning, resursfördelning, i vissa fall – t.ex. i fråga om utvecklingsprojekt – egen genomförandeverksamhet, samt härutöver uppföljning och utvärdering av verksamheten, allt i enlighet med nutida mål- och resultatstyrningsprinciper.

Nämnda arbetsuppgifter överförs till största delen från landstingen och Göteborgs kommun. Nödvändig personal och nödvändiga resurser i övrigt förutsätts kunna erhållas genom samtidig överföring av medel och personal från motsvarande verksamheter hos nuvarande huvudmän.

När Regionberedningen och statsmakterna bestämt den framtida generella kompetensfördelningen mellan stat och kommun, kan tillkomma ytterligare arbetsuppgifter som hämtas från länsstyrelserna och andra statliga organ. Därvid förutsätts både resurser och personal bli överförda från de statliga organen till regionförbundet. Också i de fallen bör det vara möjligt att göra rationaliseringsvinster bl.a. genom att samverkansorganen blir färre.

## Sammansättning och val av regionförbundets fullmäktige

Direktivens utgångspunkter och hänsynen till remissyttrandena talar för att regionförbundets fullmäktige bör ha så många ledamöter och ersättare, att bästa möjliga geografiska rättvisa kan uppnås och att de politiska partierna kan få en rättvisande representation i förhållande till valutslaget.

Med så många stiftare som fyra landsting och 56 kommuner kan emellertid knappast någon modell konstrueras som ger full rättvisa i båda de nämnda avseendena. Kommunalförbundslagen föreskriver att varje medlem i ett kommunalförbund skall vara representerad i förbundets fullmäktige, men antalet ledamöter och ersättare skulle bli ohanterligt stort och valproceduren mycket komplicerad om lagen skulle tillämpas i detta fall. Därför måste en särskild lag stiftas som gör det möjligt att tillämpa andra bestämmelser för regionförbundets sammansättning och val.

I Västsverigeutredningens betänkande föreslogs 101 ledamöter i regionförbundets fullmäktige. Som valkorporation föreslogs de nuvarande landstingen samt Göteborgs kommun. I betänkandet redovisades också ett räkneexempel för mandatfördelningen med detta ledamotsantal och med utgångspunkt i 1991 års valresultat. Exemplet visar att metoden leder till i det närmaste proportionell rättvisa under av Västsverigeutredningen givna antaganden och förutsättningar (se SOU 1992:66, s. 175–177).

I sammanhanget tillades att fullmäktigeförsamlingens storlek kunde behöva övervägas ytterligare bl.a. utifrån regionala politiska förutsättningar. Referensgruppen har också prövat konsekvenserna av både 131 och 151 ledamöter. Prövningen har visat att de högre talen kan ge större geografisk och politisk rättvisa. Men å andra sidan måste praktiska och ekonomiska skäl också vägas in.

Referensgruppen har förordat 131 ledamöter och lika många ersättare. Tillsammans blir detta 262, och det antalet gör det möjligt att få både god geografisk och politisk spridning.

Här kan erinras om att fullmäktigeförsamlingarna i de fyra landstingen och Göteborgs kommun f.n. tillsammans har 381 ledamöter, varav 57 i Hallandslandstinget, 71 i Bohuslandstinget, 101 i Älvsborgslandstinget, 71 i Skaraborgslandstinget och 81 i Göteborgs kommun. Härtill kommer ett nästan lika stort antal ersättare.

Det av Västsverigeutredningen föreslagna valsättet, med landstingen och Göteborgs kommun som valkorporationer, har bedömts vara det enklaste, mest praktiska och mest rättvisande från partipolitisk synpunkt. Det bör observeras, att valkorporationerna *endast* fullgör en rent teknisk uppgift vid ett enda tillfälle enligt den ordning som presenteras nedan.

Valförfarandet föreslås få följande huvuddrag. Antalet mandat för varje valkrets bestäms före utgången av april 1994 av den centrala valmyndigheten med utgångspunkt i antalet röstberättigade hösten 1994 vid landstingsvalet i respektive landsting och i kommunvalet i Göteborg.

Antalet mandat för varje parti inom respektive valkrets bestäms efter valet av respektive länsstyrelse med utgångspunkt i valutslaget vid landstingsvalet i de berörda landstingen och kommunfullmäktigevalet i Göteborgs kommun. Den sålunda fastställda mandatfördelningen meddelas berörda fullmäktige och deras valberedningar.

De politiska partiernas läns- eller distriktsorganisationer nominerar sedan i oktober–november 1994 kandidater till regionförbundets fullmäktige. De tar därvid hänsyn till behovet av geografisk spridning och rättvisa. Endast, eller i varje fall företrädesvis, ledamöter och ersättare i landstings- och kommunfullmäktige bör väljas till regionförbundets fullmäktige. I annat fall erhålls inte den förankring i regionen som är en förutsättning för att regionförbundet skall vara tillräckligt starkt som företrädare för dess medborgare.

Sedan de politiska partierna nominerat sina kandidater och lämnat besked härom till respektive valberedningar, utser berörda landstingsfullmäktige och Göteborgs kommunfullmäktige i november eller december 1994 ledamöter och ersättare i regionförbundets fullmäktige.

De valdas mandatperiod föreslås löpa från 1 januari 1995–31 december 1997 (eller 1998, om en förlängning av nästkommande mandatperiod beslutas). Vid eventuella fyllnadsväl under mandatperioden förfäres i relevanta avseenden på samma sätt som vid valet hösten 1994.

Referensgruppen har stannat för denna modell efter ingående diskussioner i vilka ett valsätt med elektorsförsamling avstyrkts som alltför krångligt och svåröverskådligt. Ett bidragande skäl har också varit den omständigheten att regionförbundets verksamhet är av försökskaraktär.

### **Regionförbundets organisation**

Regionförbundet bör organiseras på ungefär samma sätt som ett landsting eller en kommun, dvs. med en regionstyrelse som exekutivt ledningsorgan under regionförbundsfullmäktige. Under regionstyrelsen torde behövas utskott, delegationer, nämnder eller avdelningar med underenheter för skilda verksamhetsområden alltefter deras karaktär, behov och grad av önskad närkontakt med medborgarna och brukarna.

Geografiskt bestämd nämnd- eller delegationsordning och uppdelning av verksamhetsfunktionerna är också möjlig, t.ex. i den formen att lokala enheter för vissa uppgifter och/eller vissa verksamhetsgrenar lokaliseras till olika befolkningscentra, t.ex. till nuvarande residensstäder. Det kan gälla sjukvårdsområdet, kollektivtrafikområdet, kulturområdet och miljöområdet.

Någon mera detaljerad diskussion om organisationen kan dock knappast föras förrän det klarlagts om och i vilken utsträckning föreslagna uppgifter kommer att tilldelas regionförbundet. Detsamma gäller ekonomiska och personalmässiga följder för länsstyrelserna och landstingen liksom kraven på kompetens och personalbehov i den nya organisationen.

Frågan om förbundets organisation är av kommunal självstyrelsenatur och bör därför avgöras av förbundet självt inom ramen för bestämmelserna i kommunalförbundslagen. Frågan har emellertid berörts här eftersom den kan ha betydelse för ställningstagandena till regionförbunds-förslaget i övrigt.

## Regionförbundets finansiering

För regionförbundets finansiering torde man kunna räkna med endast två huvudkällor, nämligen statsbidrag och medlemsbidrag. Statsbidrag kan påräknas för verksamheter som nu är statsbidragsberättigade och som överförs från landstingen och från länsstyrelserna, samt för vissa utvecklingsprojekt. Kostnaderna för samordnings-, planerings- och utvecklingsuppgifterna och eventuellt andra arbetsuppgifter måste förbundsmedlemmarna själva svara för.

Efter vilka grunder bör då kostnaderna fördelas mellan medlemmarna? I kommunalförbundslagen föreskrivs endast att förbundsfullmäktige då budgeten för förbundet fastställs bestämmer det bidrag, som varje medlem skall lämna, och att bidraget skall utgå efter de grunder som anges i förbundsordningen. Inget sägs om vilka dessa grunder skall vara (2 kap. 20 § kommunalförbundslagen [1985:894]).

Kostnadsfördelningens principer skiljer sig för närvarande åt i olika västsvenska interkommunala samverkansorgan. Så t.ex. utdebiterar Göteborgsregionens kommunalförbund f.n. ett visst belopp *per skattekrona*, men förbundet kommer fr.o.m. 1995 att gå över till debitering *per invånare*, preliminärt uppskattad till 20–25 kr per invånare.

Bidraget från kommunerna till EG-kontoret i Västsverige utgår också efter ett visst krontal per invånare, f.n. 2,33 kr. Kostnaderna för den västsvenska planeringsnämnden fördelas mellan parterna *i förhållande till antalet i nämnden invalda ledamöter*.

I överbägandena om lämpligaste debiteringsgrunden har ingått det faktum att en utdebitering per skattekrona tar större hänsyn till förbundsmedlemmarnas olika skattekraft än en utdebitering per invånare. Om riksdagen antar ett förslag till nytt statsbidragssystem som i sig innebär en skatteutjämning, reduceras emellertid behovet av utjämning via utdebiteringen. I så fall bör enligt referensgruppens mening debiteringsgrunden med fördel vara relaterad till antalet invånare.

Eftersom regionförbundet har både kommuner och landsting som stiftare, uppstår en särskild fråga om kostnadsfördelningen mellan dessa båda slag av kommuner. De uppgifter och funktioner, som förbundet skall fullgöra, övertas emellertid i allt väsentligt från landstingen och successivt, i den utsträckning regering och riksdag så medger, från länsstyrelserna. Det kan då vara naturligt, att landstingen bidrar med så stor andel som motsvarar de uppgifter som härrör från landstingens verksamhet.

Även frågan om debiteringsgrunden ligger inom den kommunala självstyrelsens ram och fordrar för sin lösning inte direkt statsmakternas ställningstagande. Den har emellertid tagits upp här därför att den spelat en ganska framträdande roll i många överläggningar om regionfrågan i Västsverige.

Frågan blir av särskilt stor vikt om den förut skisserade tanken på ett regionalt ansvarstagande för hälso- och sjukvården förverkligas. Sjukvården inom Västsverige, eller mera precist uttryckt inom NORP-länen, har idag årskostnader i storleksordningen 15–17 miljarder.

Frågan om utdebiteringens grunder får slutligt lösas genom förhandlingar inför en överkommelse mellan stiftarna om förbundsordningen.

### Övriga ekonomiska aspekter

Det är mycket svårt att nu mera exakt ange de kostnader, som förväntas uppstå för förbundets verksamhet. Kostnaderna är beroende av många för närvarande okända faktorer.

Det sagda gäller inte minst personalkostnaderna. Vid EG-kontoren i Göteborg och i Bryssel finns f.n. fyra heltidsanställda och vid den västsvenska planeringsnämnden fem. Den personal som i övrigt nu fullgör sådana uppgifter inom landstingen och Göteborgs kommun vilka föreslås bli överförda till regionförbundet, har uppskattats till ca 20–30 heltidsanställda. Totalt skulle detta betyda 30–40-talet anställda på regionförbundets kansli vid starten eller strax därefter.

Någon mer preciserad uppskattning av personalbehovet kan inte nu göras. En huvudregel bör dock vara att antalet anställda begränsas så mycket som möjligt. Alla rationaliseringsvinster som kan göras vid en sammanläggning av uppgifter från landstingen och Göteborgs kommun till ett regionförbund för Västsverige bör självfallet tas till vara.

Till personalkostnaderna kommer kostnader för lokaler, kontorsmateriel, resor etc. för både förtroendemän och tjänstemän. De kostnadernas storlek är beroende av om man kommer att utnyttja befintliga lokaler eller om man kommer att skaffa andra lokaler. Här förutsätts, att lokaler som nu ägs av landstingen och kommunerna kommer att användas.

Kostnadsaspekterna är givetvis av stort intresse för de berörda kommunerna och landstingen. Men någon närmare precisering av kostnaderna torde inte behövas inför regeringens och riksdagens ställningstagande till modell för ökad regional samverkan i Västsverige.

Om det är svårt att nu redovisa mer preciserade kostnadsberäkningar, torde det däremot vara möjligt att i beredningens slutbetänkande lämna sådana. Dessa kan då vila på genomförda analyser av personal- och lokalbehov och av behovet av ekonomiska resurser för de verksamheter, som förbundet i varje fall till en början beräknas bedriva.

De administrativa kostnaderna för regionförbundets verksamhet torde, sammanfattningsvis, i varje fall efter en initialperiod mer än väl kunna täckas av motsvarande besparingar främst hos landstingen och Göteborgs kommun.

I detta sammanhang skall helt kort nämnas något om möjligheterna ur budgetsynpunkt att påbörja verksamheten i ett regionförbund den 1 januari 1995, vilket förutsätter att regering och riksdag fattar erforderliga beslut våren 1994.

Om det bedöms troligt att regionförbundet kan komma till stånd, måste de landsting och kommuner, som planerar att gå in i det, beakta sina uppskattade kostnader för förbundet redan då de under sensvåren 1994 förbereder sin budget för 1995 och för treårsperioden 1995–1997.



## Primärkommunalt regionförbund

Efter den nu givna beskrivningen av förstahandsalternativet till modell för ökad regional samverkan i Västsverige, skall här översiktligt skisseras alternativen *kommuner i samverkan* och *direktvalt regionorgan*.

Denna skissering kan göras mycket kort. I båda alternativen förutsätts nämligen regionorganet i allt väsentligt få samma ansvar och befogenheter som det förut beskrivna regionförbundet. Därutöver kan tillkomma nya funktioner och uppgifter bl.a. som en följd av den framtida kompetensfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen. Nya uppgifter kan också tillkomma som resultat av den pågående utredningen om sjukvårdens framtida finansiering och organisation.

De huvudsakliga skillnaderna gentemot vad som föreslagits för regionförbundet är två. Den ena består däri att endast primärkommunerna utgör stiftare och medlemmar. Landstingen antas då ha upphört.

Den andra huvudskillnaden består i sättet för utseende av förbundets fullmäktige. Några alternativ skall här diskuteras. Därvid förutsätts att fullmäktige består av 131 ledamöter och lika många ersättare.

Ett alternativ är att kommunerna var för sig eller i olika grupperingar utser en elektorsförsamling som i sin tur väljer förbundsfullmäktigeförsamlingen efter nominering via de politiska partierna. Kraven på geografisk spridning kan då tillgodoses dels vid utseendet av elektorsförsamlingen, dels vid nomineringen av kandidater till fullmäktigeförsamlingen. Detta alternativ innebär att valet blir dubbelt indirekt.

Ett annat alternativ är att indela kommunerna i valkretsar, vilka motsvarar antingen de nuvarande landstingen och Göteborgs kommun eller de nuvarande riksdagsvalkretsarna. Till förmån för det senare talar det förhållandet att de politiska partiernas läns- eller distriktsorganisationer följer indelningen i riksdagsvalkretsar, vilket kan ha betydelse för nomineringsarbetet.

Fördelningen av mandat på respektive valkrets kan ske på flera sätt. Den kan göras proportionell mot folkmängden eller antalet röstberättigade i respektive valkrets. Den kan göras så att varje valkrets tilldelas lika många mandat och att något eller några mandat fördelas enligt särskild ordning, t.ex. som utjämningsmandat; denna metod ger dock valkretsar med högre befolkningstal en kraftig underrepresentation och kretsar med lägre befolkningstal en kraftig överrepresentation. Man kan slutligen skapa nya slag av valkretsar så att t.ex. Göteborg och eventuellt ytterligare några större städer utgör egna valkretsar medan mindre kommuner sammanförs till större valkretsar.

Det torde också vara möjligt att genomföra det slutliga valet genom poströstning.

Det enklaste alternativet synes vara att kommunerna indelas i de nuvarande riksdagsvalkretsarna, att centrala valmyndigheten fastställer antalet mandat i varje valkrets med hänsyn till antalet röstberättigade, att länsstyrelsen fastställer antalet mandat för varje parti med ledning av närmast föregående kommunalval, att partierna nominerar kandidater, att fullmäktige i varje valkrets får utgöra valkorporation och att denna

korporation avger sina röster per post till länsstyrelsen som slutligt fastställer valet.

Ifråga om finansieringen gäller givetvis samma regler som för alla kommunalförbund – bidragen måste komma från medlemmarna i den mån de inte består av statsbidrag. Debiteringsgrunderna får medlemmarna komma överens om i förbundsordningen.

## Direktvalt regionfullmäktige

Den huvudsakliga skillnaden mellan det för landsting och kommuner gemensamma regionförbundet och det rent primärkommunala regionförbundet å ena sidan och å den andra ett direktvalt regionfullmäktige består dels i ett annat sätt för val, dels i ett annat sätt för finansiering.

Denna skillnad är i flera avseenden av stor principiell betydelse. Den är viktig med hänsyn till direktivets förut återgivna utgångspunkter om demokratisk förankring, och den är väsentlig med avseende på regionbildningens möjligheter att med kraft och framgång verka för sina uppgifter.

Vad först beträffar valsättet, blir det till arten detsamma som vid val till landsting och kommuner. De röstberättigade medborgarna väljer direkt regionbildningens ledamöter på samma gång som de väljer riksdags- och kommunfullmäktigeledamöter. Eftersom landstingen förutsätts upphöra samtidigt som den direktvalda regionbildningen införs, blir skillnaden i landstingsvalkretsarna ingen – de röstande får som hittills tre valsedlar att avlämna. I Göteborgs kommun däremot får väljarna lämna ytterligare en valsedel förutom riksdagsvalsedeln och kommunfullmäktigevalsedeln.

Beträffande formerna för valet är det tänkbart att låta hela regionen vara en valkrets. Därigenom blir det lättare att nå partipolitisk rättvisa, men det kan bli svårare att nå geografisk rättvisa. Det blir också svårare för väljarna att identifiera sina kandidater eftersom det geografiska avståndet mellan väljare och valda i vissa fall kan bli mycket stort.

Bättre är då att dela in regionen i valkretsar som motsvarar de nuvarande landstingsområdena och Göteborgs stad. Man kan också tänka sig att dela in Göteborgs stad i två valkretsar, varigenom denna valkrets ifråga om folkmängden blir mer lik övriga valkretsar. Ytterligare ett alternativ är att använda sig av riksdagsvalkretsarna, vilka överensstämmer med de politiska partiernas distrikts- eller länsorganisationer. (Med undantag för ny demokrati som inte längre har några distriktsorganisationer.)

Det förefaller emellertid enklast att regionen fördelas på de sex riksdagsvalkretsarna med hänsyn till att partiernas läns- eller distriktsorganisationer omfattar dessa valkretsar. Det blir då lättare att genomföra nomineringen och att praktiskt ordna övriga valarrangemang.

Nominering och val till ett direktvalt regionfullmäktige kan i övrigt följa bestämmelserna för lands- och kommunfullmäktigeval. Antalet mandat i regionfullmäktige kan lämpligen vara detsamma som rekommenderats för regionförbundet, nämligen 131.

Det kan diskuteras om nuvarande spärr vid landstingsval och systemet med utjämningsmandat skall gälla eller inte gälla vid val till regionfullmäktige. Här förutsätts att båda bestämmelserna alltså skall gälla.

Det har på sina håll frågats om det med hänsyn till grundlagen finns formella möjligheter att bilda ett regionfullmäktige med egna finansieringsmöjligheter så att verksamheten kan påbörjas den 1 januari 1998 (eller samma datum 1999 om en förlängning av nästkommande mandatperiod beslutas). Detta förutsätter nämligen att val till regionfullmäktige kan ske hösten 1997 (1998).

Svaret är att sådana möjligheter finns under förutsättning att detta regionfullmäktige officiellt och formellt benämns landsting, t.ex. Västsveriges landsting. I annat fall behövs en grundlagsändring. En sådan kan enligt 8 kap. 15 § regeringsformen tidigast genomföras genom ett första beslut någon gång under perioden 1995–1997 (eller 1998 om mandatperioden förlängs), därefter nyval 1997 (1998) och ett andra beslut tidigast senhösten 1997 (1998). Då kan ett direkt val till regionfullmäktige (det nya regionlandstinget) ske först vid de allmänna valen år 2000, 2001 eller 2002 beroende på kommande beslut om mandatperiodernas längd. Ett sådant regionfullmäktige skulle då inte kunna börja sin verksamhet förrän några år in på 2000-talet.

Något grundlagsenligt hinder för att upplösa de nuvarande landstingen då ett landsting för regionen har bildats, föreligger däremot inte. 1 kap. 7 § regeringsformen lämnar inga föreskrifter om antalet landsting eller att landstingen skall täcka hela riket. Kommunallagens bestämmelse i 1 kap. 2 § om att varje landsting omfattar ett län kan ändras genom vanligt lagstiftningsförfarande.

Det torde vara en allmänt erkänd uppfattning att ett kommunalt organs beslutskraft och politiska tyngd är starkt beroende av att det självständigt förfogar över ekonomiska resurser. Om ett direktvalt regionfullmäktige skall få önskvärd tyngd, torde det behöva medges beskattningsrätt. Men beskattningen måste inte nödvändigtvis vara densamma som landstingen och landstingsfria kommuner nu har. På många håll i Europa finns andra former för finansiering av regionernas verksamhet. En av de vanliga formerna är den att fastighets- och markskatterna går till regionerna. Samma eller liknande finansieringsmöjlighet kan tänkas även för de svenska regionbildningarna.

## Valet av framtida organisationsform

Från olika håll, bl.a. från flera västsvenska politiska partiers sida, har framförts önskemål om att man redan nu bör bestämma sig för val av slutlig organisationsform för regionbildningen, dvs. välja mellan de båda ovan nämnda alternativen *kommuner i samverkan* respektive *direktvalt regionfullmäktige*.

Ett sådant ställningstagande skulle inte påverka utformningen av regionförbundsmodellen eller genomförandet av den under en mandatperiods provotid. Det skulle tvärtom i flera avseenden underlätta

planeringen och genomförandet eftersom man i så fall redan från början kände slutmålet.

För att man skall kunna föra en seriös och sakligt grundad diskussion om vilket av de två alternativen som bör väljas som framtidsmodell, måste man utgå från någon bestämd värderingsgrund. Här skall ett kort resonemang i frågan föras utifrån *en* sådan värderingsgrund, nämligen den demokratiuppfattning som är allmänt erkänd av både politiker och samhällsvetare i demokratiskt styrda länder världen över. Kärnan i den uppfattningen är följande:

Demokrati är en styrelseform som förverkligas mer eller mindre i den mån medborgarna har inflytande över den offentliga beslutsprocessen och på valet av dess aktörer, samt i den mån det råder en dialog eller växelverkan mellan väljare och valda. Det betyder med andra ord att ju större inflytande medborgarna har och ju intensivare växelverkan eller dialogen mellan dem och deras ombud är, desto större är också graden av demokrati.

Utifrån denna definition förefaller modellen direktvalt regionalt självstyrelseorgan vara att föredra framför modellen kommunalförbund.

Direktivens grundläggande utgångspunkter säger att beredningens förslag bör inriktas mot skapandet av en offentlig förvaltning som har en fast demokratisk förankring och i vilken medborgarna skall kunna identifiera dem som bär ansvar för de offentliga besluten. När överföring sker av uppgifter från en nivå till en annan, skall det ske till organ som står under demokratisk styrning och kontroll. Även utifrån dessa utgångspunkter förefaller modellen direktvalt regionalt folkstyre vara bättre än ett indirekt valt kommunalförbund.

Ett direktvalt folkstyrelseorgan med den omfattning och de uppgifter som förutsatts, torde också ge större stadga och stabilitet än ett indirekt valt förbund. Det torde också ge större politisk tyngd – dess företrädare kan mer direkt tala på medborgarnas och väljarnas vägnar och måste direkt inför dem stå till svars för sina uttalanden och beslut. De frestas därmed inte att i första hand tala för medlemskommunernas intressen utan för hela regionens gemensamma intressen.

Principiellt viktigt ur demokratisynpunkt är vidare det förhållandet, att direktvalda folkstyrelseorgan erfarenhetsmässigt ger större reella möjligheter till insyn både för allmänheten och för massmedia än indirekt valda.

I ett kommunalförbund har medborgarna endast indirekt, via sina kommunfullmäktigeledamöter och av dem utsedda företrädare i kommunalförbundets fullmäktige och styrelse, något inflytande på beslutsprocessen. Väljarna kan inte direkt ställa kommunalförbundsledamöterna till politiskt ansvar. Det blir också svårare för dem att identifiera vilka som bär ansvaret för de politiska besluten.

Forskningsresultat och dokumenterad erfarenhet visar vidare att indirekt valda organ regelmässigt gynnar de större politiska partierna och missgynnar de mindre.

Utifrån andra definitioner och synsätt, t.ex. att demokrati råder i den utsträckning medborgarnas behov eller vilja tillgodoses, kan självfallet

andra aspekter läggas på frågan om vilken organisationsform som bäst motsvarar de i direktiven givna utgångspunkterna.

I remissvaren och vid åtskilliga överläggningar har landstingen och en majoritet av de svarande kommunerna samt en majoritet företrädare för folkpartiet liberalerna, centerpartiet, miljöpartiet, kristdemokraterna, socialdemokraterna och vänsterpartiet och ett antal företrädare även för moderata samlingspartiet och ny demokrati bestämt förordat alternativet direktvalt folkstyre. Många av dem har dessutom uttryckligen framhållit att de ser regionförbundslösningen endast som en övergångslösning på vägen mot ett direktvalt regionorgan. Centerpartiet har ställt som villkor för att gå med på regionförbundslösningen att denna avlöses av ett direktvalt regionfullmäktige.

Många företrädare för moderata samlingspartiet och ny demokrati har dock varit tveksamma eller negativa till ett direktvalt regionorgan och särskilt om detta ges beskattningsrätt. Socialdemokraternas företrädare i referensgruppen har förordat en senareläggning av beslutet om framtida organisationsform så att erfarenheterna av provotiden med ett regionförbund då kan tjäna som vägledning.

Referensgruppen har, som förut nämnts, förordat ett direktvalt regionorgan om försöksverksamheten med det föreslagna regionförbundet leder till att man alljämt önskar ett regionalt organ.

## Länsindelningen och länsstyrelsernas framtida uppgifter och organisation

I Västsverigeutredningens betänkande och i den övervägande delen av de västsvenska remissvaren över detta betonas önskvärdheten av en renodling av länsstyrelsernas funktioner till tillsyns- och myndighetsfunktioner för statens räkning. Analogt därmed föreslås att de landstingsvalda lekmannastyrelserna avvecklas, varigenom länsstyrelserna skulle bli rent statliga organ. Vidare uttalas i många svar ett starkt krav på att de nuvarande fyra länen bör slås samman till ett enda.

Referensgruppens majoritet har förordat en avveckling av länsstyrelsernas lekmannastyrelser, men har i övrigt ansett det vara riktigast att staten själv får genomföra den omorganisation av den regionala förvaltningen i Västsverige som kan bli följderna av kommande ställningstaganden till den generella kompetensfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen.

## Överföring av uppgifter från statliga regionala organ till kommunerna

Fortsatt decentralisering i form av överföring av ansvar och befogenheter från länsstyrelserna och andra statliga regionala organ till primärkommunerna är ett mycket starkt framträdande krav i remissyttrandena från kommunerna och kommunförbunden. Detsamma gäller yttrandena från

partiorganisationerna samt uttalanden vid olika slag av överläggningar. I många svar och uttalanden anges denna decentralisering som den allra viktigaste delen i en regional organisationsreform. Den anges av många vara en förutsättning för ett tillstyrkande av reformen.

Från olika håll har också lämnats förslag på önskade uppgiftsoverföringar. Här skall ges ett antal exempel i punktform:

**Regional ekonomi och näringslivsutveckling:** Fördelning och beslut inom kommunerna av glesbygdsstöd, lokaliseringsstöd, sysselsättningsstöd och utvecklingsbidrag; alternativt bör kommunerna åtminstone få samverka vid fördelningen. Turismfrämjande åtgärder.

**Konkurrensfrämjande verksamhet:** Tillstånd till lotterier, bingo och spel.

**Miljövård:** Inomkommunala planerings-, tillsyns- och tillståndsfrågor, t.ex. täktillstånd, tillstånd för avfallsanläggningar och reningsanläggningar, tillsyn över miljöfarlig verksamhet etc. Fastställande av taxor och avgifter för uppgifter inom sakområdet som sköts av kommunerna. Frågor om miljöskyddskoncessioner.

**Planväsende m.m.:** Strandskyddsärenden, frågor om fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

**Social omvårdnad:** Tillståndsgivning för och tillsyn av enskilda vårdhem och hem för vård och boende. Tillstånd till utskänkning av alkoholhaltiga drycker. Tillsynsfrågor inom räddningstjänsten.

**Allmän förvaltning:** Tillsyn av stiftelser och donationsfonder och liknande tillsynsärenden.

Från flera håll har föreslagits utredningar om möjligheterna att överföra *arbetsförmedlingen* till kommunerna, eller åtminstone att förbättra möjligheterna till samverkan mellan statliga arbetsförmedlings- och arbetslöshetsåtgärder å ena sidan och å den andra kommunernas näringslivs- och sysselsättningsskapande åtgärder.

Likaså har diskuterats möjligheterna att föra över *försäkringskassorna* till kommunerna eller att i varje fall närmare samordna försäkringskassa, social omvårdnad och primärvård så att effektivitetsförbättringar kan uppnås.

Referensgruppen har instämt i kraven på överföring av uppgifter från statliga organ till kommunerna och har förutsatt att frågan om fortsatt decentralisering till primärkommunerna kommer att behandlas i slutbetänkandet.

## Överföring av uppgifter till icke-offentliga organ

I diskussionen i Västsverige har möjligheten förts på tal att föra över sådana uppgifter, som länsstyrelsernas lantbruksenheter nu fullgör till lantbrukarnas egna intresseorganisationer, t. ex. till Lantbrukarnas riksförbund och hushållningssällskapen. Jakt- och fiskefrågor skulle också kunna föras över till berörda intresseorganisationer.

Då denna fråga har nära anknytning den generella kompetensfördelningen mellan stat, kommun och icke-statliga organ, har referensgruppen förutsatt att frågan kommer att beaktas i Regionberedningens slutbetänkande.

## Bilaga 5

### Protokoll fört vid sammanträde med den politiska referensgruppen måndagen den 25 oktober 1993

#### Närvarande från referensgruppen

Arne Kjörnsberg (s)  
Lennart Nilsson (s)  
Lars Svensson (s)  
Stig Sandström (v)  
Viking Bengtsson (v)  
Georg Simonsson (kds)  
Arne Feldert (c)  
Lars Nordqvist (c)  
Alvar Persson (c)  
Ivar Franzén (c)  
Per Olov Blom (c)  
Karin Westin (mp)  
Claes Roxbergh (mp)  
Gunnel Adler (mp)  
Per-Agne Jacobson (kds)  
Elver Jonsson (fp)  
Jan Hallberg (m)  
Verna Rydén (fp)

---

Dagens sammanträde har tillkommit för att ge den politiska referensgruppen tillfälle att precisera sina ståndpunkter i några strategiskt viktiga frågor inför Regionberedningens slutskrivning inför kommande remissrunda.

Till protokollssekreterare utses undertecknad Per Olov Blom.

Till att justera dagens protokoll utses Claes Roxberg (mp), Göteborg och Lars Svensson (s), Halmstad.

Lämnas en kort rapport om arbetsläget i Regionberedningen särskilt vad beträffar Västsverige- och Skånefrågorna. Olof Wennås redovisar att man i beredningen är oenig om valsättet till ett ev. regionförbunds fullmäktige i Västsverige. I beredningen undersöks lösningen med en elektorsförsamling enligt en tänkt skånsk modell. Beredningen avser att ha ett slutjusterat förslag till den 10 november.



Verna Rydén presenterar ett förslag till tydliggörande av var referensgruppen står vad gäller det föreslagna regionförbundet och dess uppgifter. Det har följande lydelse:

"Referensgruppen ställer sig bakom huvuddragen i beskrivningen av det föreslagna regionförbundet.

Gruppen ställer dock som villkor för tillstyrkandet att uppgifter förs över under perioden 1995-97 från statliga regionala organ till regionförbundet och kommunerna samt att uppgifter från länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter och fördelningen av anslagen för lokaltrafik-kanläggningar (LTA-anslagen) förs över till regionförbundet redan från början."

Referensgruppen diskuterar förslaget och antar det som sitt eget. Referensgruppen villkorar alltså sitt bifall till det föreslagna regionförbundet med ovanstående formulering.

Vidare görs strykningar på sid. 14 och 16 i det utskickade materialet. Strykningarna för förslag om regionförbundets ev. handhavande av finansierings- och betalarfunktioner för sjukvård, kollektivtrafik och vissa kulturverksamheter redan från början. Referensgruppen avvisar alltså detta förslag.

Frågan om ett statligt storlän omfattande hela den västsvenska regionen diskuteras. Referensgruppen enas om att inte uttala någon egen mening om hur staten i ett sådant läge väljer att organisera sin egen återstående verksamhet.

De socialdemokratiska representanterna tar upp en formulering på sid. 12 angående försöksverksamhetens karaktär. Den ifrågasatta formuleringen ger intryck av att försöket är en etapp i en process som inte kan stoppas när den väl påbörjats. För socialdemokraterna är medverkan i försöket villkorat av att det verkligen rör sig om ett försök. Skulle erfarenheterna visa sig bli dåliga måste försöket kunna avbrytas efter försöksperioden och ersättas av något annat. Referensgruppen delar denna uppfattning.

Vidare tar centerns representant Per Olov Blom upp frågan om sättet på vilket representanter till ett ev. permanent regionfullmäktige efter försöksperioden skall utses. Referensgruppen bör inte genom sina ställningstaganden riskera att de direktvalda landstingen kan komma att ersättas av en indirekt utsedd fullmäktigeförsamling. Referensgruppen bör tydliggöra att det indirekta valet till regionfullmäktige endast kan accepteras som en ren övergångslösning. En permanent församling måste bli direktvald. Referensgruppen delar denna uppfattning.

Referensgruppen säger bestämt nej till tanken på en elektorsförsamling för att utse representanter till regionförbundet.

Textavsnittet om var ett ev. regionförbunds kansli skall placeras bör utgå. Det är en onödig detaljfråga i detta sammanhang. Frågan är viktig men bör övervägas först när beslut föreligger om ett försök verkligen blir av i Västsverige.

I övrigt görs en del justeringar i texten till det utskickade materialet. Det som ändras är formuleringar som ger intrycket att man i Västsverige är nöjd med en långsam överflyttning av den statliga regionala verksamheten till regionförbundet. Referensgruppen är överens om att en stor del

av nyttan med en försöksverksamhet i regionförbundets form omtint görs om inte staten visar beredvillighet att medverka i försöket genom att föra över statliga uppgifter till regionförbundet och kommunerna. Alla formuleringar måste bli tydliga i detta avseende så att regionberedningen inte kan sväva i okunnighet om denna entydiga uppfattning hos referensgruppen.

Ordförande Vid protokollet

*Verna Rydén* *Per Olov Blom*

Justeras Justeras

*Claes Roxbergh* *Lars Svensson*

### Särskilt yttrande av Jan Hallberg (m)

Göteborgsmoderaterna har i remissvar och under utredningens gång uttalat sig positivt för ett långt utvecklat regionalt samarbete i form av regionalt organ med en stark legalitet.

Vi konstaterar att det för närvarande saknas förutsättningar att komma längre än de ställningstaganden referensgruppen nu gör.

En grundförutsättning för att förslaget skall nå framgång och kunna utvecklas vidare är, att de landsting och kommuner som kommer att ingå hyser en konstruktiv vilja att ta vara på de fördelar som ett regionalt samarbete kommer att innebära och har en strävan att ytterligare utveckla detta samarbete.

En strävan bör vara att uppnå enighet och för den skull bör inte heller modellen kommuner i samverkan avvisas.

Jag förutsätter att Hallands deltagande i det västsvenska samarbetet löses på ett för alla parter tillfredsställande sätt.

Jag vill samtidigt understryka det mycket angelägna i att regionberedningen i sitt fortsatta arbete löser frågan om länsindelningen i Västsverige. Den dyrbara och otidsenliga indelning som nu råder måste ändras och få en tillfredsställande lösning.

## Särskilt yttrande av Ivar Franzén (c)

Hallandscentern anser det angeläget med ökat samarbete i Västsverige, men tror inte att en jättereion omfattande NORP-länen är en bra lösning. För Hallands del – som ligger mellan storstadsregionerna Göteborg och Malmö finns det strot behov av samarbet både norr och söderut, men också österut med smålänningarna. **Halland kan aldrig odelat ingå i vare sig en Väst- eller Sydregion.**

I den stora region som föreslås blir representationen i förhållande till folkmängden så liten att **den folkliga och demokratiska förankringen av regionsbesluten starkt kan ifrågasättas.** Med 131 ledamöter i regionfullmäktige får Halland endast 19 ledamöter. Inte mycket mer än i riksdagen. I regionstyrelsen sannolikt max. två hallänningar. I arbetsutskott eller motsvarande som svarar för beredningen och i praktiken de flesta besluten är det inte alls säkert att Halland blir representerat.

Den föreslagna "försöksverksamheten" innebär att ett kommunalförbund bildas samtidigt som såväl landsting som länsstyrelser är kvar. Detta är något helt annat än hur en framtida region bör organiseras och vad den skall arbeta med. Ett framtida regionfullmäktige måste vara direktvalt. Det är därför tveksamt om erfarenheterna från den föreslagna försöksverksamheten är av något större värde.

Basen för regionens verksamhet bör vara den som i dag finns hos landsting och länsstyrelse. De två bör bli ett, men **ren** statlig verksamhet skall undantas och bör kunna samordnas med skatteförvaltningen eller tingsrätten. Därtill bör en del av de uppgifter som ligger på de statliga verken överföras till regionen. T.ex. ökat ansvar för väg och järnväg. Dvs. att regionen bör disponera en del av de resurser som i dag går till Väg- och Banverk och använda dem på det sätt som bedöms bäst för regionen. **En region med ovan angivna uppgifter innebär att mycket dubbelarbete (Länsstyrelse – Landsting) kan undvikas och betydande effektivitetsvinster kan göras.**

**Regionernas arbetsuppgifter och ansvar måste fastläggas innan det är meningsfullt att ta ställning till nya geografiska gränser.**

Det finns sannolikt betydande fördelar med ett regionorgan – som har ovan skissade ansvar och arbetsuppgifter – om regionbesluten kan få en folkligt och demokratiskt god förankring.

**Med Halland som egen region** skulle detta vara möjligt. Halland är ett väl fungerande län och har den bästa landstingsekonomin. Det ger Halland goda förutsättningar att effektivt ta till vara regionens intressen och smidigt samarbeta med grannregionerna. Halland bör få samma arbetsuppgifter och ansvar som de större regionerna. **Det måste vara av stort nationellt intresse att pröva hur såväl större som mindre regioner kan fungera.** Hallands läge mellan två storstadsregioner är ett starkt motiv för Halland som egen region.

**Hallandscentern säger med ovan angivna skäl nej till att ingå i den föreslagna försöksverksamheten, men anser det angeläget och värdefullt om Halland kan fungera som en egen region enligt ovan skissade riktlinjer.**

## Särskilt yttrande av Viking Bengtsson (v)

I fråga om arbetet med regionen ser vi två huvudelement.

Dels demokratifrågan, dels frågan om region/storlän och dess ansvarsområde, geografiska område och kompetens.

Evad de gäller direktvalda länsförsamlingar populärt kallade länsparlament är vi för dessa och har i skilda sammanhang agerat härför.

När det gäller frågan om storlän om än tappningen kallas region menar vi att de nuvarande länen är riktigare områden för att få en fungerande och nära demokrati.

När det gäller frågan om en regional organisation i försökstappning bestående av intresserade kommuner och landsting för att lösa gemensamma frågor under demokratisk kontroll kan det vara en intressant framtidslinje förutsatt att den inte slår undan förutsättningarna för en genuin och nära länsdemokrati.



# Bilaga 6

## Den skånska framställningen

Landstinget, Kristianstads län  
Malmöhus läns landsting  
Malmö stad  
Kommunförbundet Kristianstads län  
Kommunförbundet Malmöhus

Civildepartementet

103 33 STOCKHOLM

### Framställan om försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering inom ett område som initialt omfattar landskapet Skåne

Regionutredningen konstaterar att framtidsfrågorna torde kräva ett ökat kommunalt ansvarstagande på regional nivå. Vi delar den uppfattningen.

Vi är också överens om att beslut om uppgifter och geografisk avgränsning för ett regionalt organ är starkt sammanhängande med varandra. Regionavgränsningen påverkar ansvarstagande och uppgifter och vice versa. Uppgifter och ansvarsområden bör enligt vår mening genereras och växa fram i en praktisk politisk process med utgångspunkt att samhällets åtaganden och service bör skötas på lägsta möjliga nivå.

De båda kommunförbunden och landstingen är överens om att arbeta för ett nytt regionalt organ för Skåne. Det finns således en manifesterad vilja till förändring, som är ämnad att följas upp med mer ingående analyser och diskussioner mellan aktörerna. Frågans vidd och verksamhetens innehåll kräver dessutom ett starkt kommunalt engagemang i förändringsarbetet.

Vi vill med andra ord få möjlighet att arbeta vidare med frågan under friare och mer flexibla former och samtidigt få tid att bredda diskussionerna. Det känns naturligt att i sakfråga efter sakfråga få överväga hur det regionala engagemanget ska komma till uttryck och formerna för hur det ska hanteras. Vi anser att dett bör kunna genomföras inom ramen

för en försöksverksamhet, som tillåter omprövning av nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning likväl som den geografiska avgränsningen.

Inledningsvis bör försöket omfatta landskapet Skåne. Området bör dock kunna utökas om det upplevs som naturligt och önskvärt även i de områden i landskapets närhet, som skulle kunna ingå.

Vi hemställer därför att få bedriva försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering inom ett område som initialt omfattar landskapet Skåne.

Landstinget Kristianstads län

Malmöhus läns landsting

*Henrik Hammar*

*Carl Sonesson*

Malmö stad

*Joakim Ollén*

Kommunförbundet Kristianstads län

Kommunförbundet Malmöhus

*Margareta Arvidson*

*Lars-Olof Strufve*

# Bilaga 7

## Fempartsgruppens förslag

*Kommunförbundet Kristianstads län*

*Kommunförbundet Malmöhus*

*Landstinget Kristianstads län*

*Malmöhus läns landsting*

*Malmö stad*

Samverkan för utveckling

i

Skåne

Förslag om ett heltäckande  
kommunalt landskapsförbund

## Ett upprop för Skåne

Denna promemoria har sammanställts på uppdrag av presidierna i de två kommunförbunden och de två landstingen i Skåne, samt Malmö stad. Sammanställningen har gjorts av en tjänstemannagrupp från de fem parterna. Syftet med skriften är att väcka insikten om Skånes situation i en delvis förändrad omvärld och att visa på hur denna situation måste mötas med ett aktivt regionalt agerande. Skåne har genom sitt geografiska läge landets bästa möjligheter att dra nytta av den fria rörligheten av kapital, arbetskraft, varor och tjänster, som blir ett resultat redan av EES-avtalet. Närheten innebär emellertid också en ökad konkurrens för lokala företag som är inriktade på den egna hemmamarknaden. Konkurrenstrycket ökar och kommer att ytterligare öka strukturomvandlingen i regionens näringsliv. Många grundläggande förutsättningar vi levt under kommer att förändras. Möjligheter eller hot... Vilket som kommer att överväga bestäms av hur företag och samhällsorganisation kan hantera den nya situationen.



## Vi måste samverka – Utvecklingen går att påverka

Slutsatsen blir den som dragits i många andra regioner. Vi måste samverka på ett bättre sätt än hittills kring de frågor som är avgörande för regionens utveckling. Utvecklingen kan påverkas. En delvis ny syn kommer att krävas, där var och en inser att det som är bra för en del av Skåne kan vara till nytta för andra delar, t.ex. olika satsningar på infrastruktur. Alla goda krafter måste förenas kring det som är bra för regionen som helhet.

Riskerna för landskapets utveckling är stora om splittringen mellan oss består. Vi som står bakom den här skrivelsen anser att vi i Skåne själva både kan och bör ha ett större inflytande i beslut som rör oss. Vi som bor och verkar i Skåne bör genom våra valda företrädare få mer att säga till om på bekostnad av beslutfattare i centrala statliga ämbetsverk och departement. Kunskapen om vad som är bäst för Skånes utveckling och framtid finns i Skåne. Vi har därför gjort en framställning till civildepartementet om *"Försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering inom ett område som initialt omfattar landskapet Skåne."* Framställningen har överlämnats till den särskilt tillsatta regionberedningen som skall avge svar på framställningen senast den 1 oktober 1993. Vi hoppas naturligtvis på ett positivt svar, som kan möjliggöra en förenklad beslutsprocess, en mer smidig regional förvaltning och beslut i utvecklingsfrågor som är demokratiskt förankrade i regionen. Oavsett hur svaret utformas måste vi ändå fortsätta på den inslagna vägen att gemensamt ta tillvara Skånes intressen utifrån en helhetssyn på landskapets behov och möjligheter.

## Ett skånskt landskapsförbund

Vi är nu ganska klara över vilka uppgifter som är centrala att samverka kring och vilka krav på övertagande av nu statliga uppgifter som vi vill ställa. Vi är överens om att det behövs ett beslutsforum på skånsk nivå. I den här skriften har vi använt arbetsnamnet ett *Skånskt landskapsförbund*. Vi behöver inte nu ta ställning till om detta regionala organ skall vara indirekt valt eller direktvalt. Den senare möjligheten kommer ändå inte att öppna sig för oss förrän framåt sekelskiftet. Under de närmaste mandatperioderna måste skånsk samverkan under alla förhållanden manifesteras via ett indirekt valt organ.

## Nationen är inte satt i fråga

Nationen Sverige består. Den är inte satt i fråga. Det är inte någon form av federalistiskt system vi är förespråkare för. Syftet med landskapsförbundet är inte att bryta nationalstatens möjligheter att upprätthålla och styra mot nationella mål. Tvärtom förenklas och effektiviseras kommunikationerna mellan staten och regionen om staten kan samtala och

förhandla med regionala representanter med tydligt ansvar, vilka företräder *hela* Skåne. Dessa bör enligt vår uppfattning väljas av de som har ansvaret för regionala utvecklingsfrågorna, dvs. kommuner och landsting i Skåne.

## Fortsatt splittring ger negativa signaler utåt och en nedåtgående utvecklingsspiral

Om vi skall vara ärliga måste vi konstatera att Skånes agerande i olika sammanhang inte precis karaktäriseras av enighet. Exempelen på skånsk splittring är många. Uppbackningen kring våra skånska institutioner är svag eller obefintlig. Det krävs en självprövning där vi funderar över effekterna och vad effekterna i stället skulle ha blivit om vi uppträtt enigt utåt och tagit diskussionerna hemma på skånsk mark. Ett är klart – splittringen skapar ingen uppåtgående spiral för ekonomisk utveckling och sysselsättning. I stället är det den nedåtgående spiralen som får en extra puff. Det här vill vi ändra på.

## Kraftsamling för utveckling, rationalisering och problemlösning

Vi anser att det finns tre viktiga skäl för samverkan i Skåne. Tre kriterier för att avgöra vilka uppgiftsområden som är centrala att samverka kring. Vi behöver för det första kraftsamla för att åstadkomma en bättre *regional utveckling*, där resurserna i hela Skåne tas till vara. Det behövs för det andra en *rationalisering* i "röran av regionala organ". För det tredje, *problemlösning*. Det finns problem som bättre kan lösas, eller kanske till och med bara lösas, i samverkan på landskapsnivå.

### Regional utveckling

Här har vi en egentliga kärnfrågan. Inom vilka områden bör Skåne kraftsamla för att skapa bra förutsättningar för landskapets utveckling i konkurrens med andra regioner på en nationell och internationell arena med fria rörelser av människor, varor, tjänster och kapital?

Regional utveckling kopplas av flertalet bedömare till:

- *goda kommunikationer*
- *välrenommerad högre utbildning och forskning inom många discipliner*
- *god livsmiljö vad avser luft och vatten, kultur, fritid och rekreation*
- *god tillgång till kvalificerad arbetskraft*
- *väl sammansatt näringsliv med god kringervice för företagen (ekonomi, teknik, transporter, marknadsföring)*

De regionala kvaliteterna måste också bekantgöras i relevanta målgrupper, dvs. marknadsföras, för att kunna tas i beaktande och bidra till en positiv regional utvecklingsprocess. Vi får därför tillföra ytterligare en faktor:

- *intressebevakning och marknadsföring av regionen*

## Rationalisering

Den "regionala röran" av samverkans- och planeringsorgan kan reduceras om uppgifterna överföres som ansvar för det regionala organet/landskapsförbundet. Det är viktigt att betona att uppgifter för befintliga kommunala och kommunalt/statliga samverkansorgan på regional nivå inte skall övertas "med automatik". En ordentlig omprövning av behoven av om uppgifterna skall utföras på regional nivå och formerna för hur detta skall ske är en grundläggande förutsättning.

Rationaliseringsaspekter kan också läggas på offentlig serviceproduktion med regional räckvidd. Här avses i första hand hälso- och sjukvård i en situation som skulle uppstå om primärvården överföres från landstingen till primärkommunerna. En produktionsrationalisering skulle då kunna uppnås i den kvarvarande sjukhusvården som är betydligt mer långtgående än dagens planeringssamverkan mellan sjukvårdshuvudmännen.

## Problemlösning

Kriteriet sorterar ut områden där medborgarna upplever att det finns problem som inte kan lösas av enskilda kommuner eftersom frågorna är gränsöverskridande, t.ex. föroreningar av luft och vatten och andra former av miljöbelastning. Många frågor som kan hänföras till miljövård kan inte lösas effektivt ens på regional och nationell nivå utan först på en internationell nivå.

## Offentliga samhällsuppgifter skall alltid utföras på lägsta möjliga nivå

Innan vi närmare konkretiserar de uppgifter som vi anser bör läggas på det regionala organet vill vi göra den klara och entydiga deklARATIONEN att vi anser att offentliga samhällsuppgifter alltid skall utföras på lägsta effektiva nivå. Närhetsprincipen/subsidiaritetsprincipen är grundläggande.

## Granssamverkan och skånsk samverkan genom "delegering uppåt"

Utgångspunkten är att varje offentlig uppgift skall skötas på lägsta effektiva nivå, i normalfallet primärkommunen. I det fall man finner att den effektiva nivån ligger över den primärkommunala nivån, lämnas uppgifterna genom "delegering uppåt" till den första samverkansnivån "granssamverkan", som är olika samverkansformer med grannkommuner. När inte heller detta anses rationellt sker delegeringen uppåt till den andra samverkansnivån, den skånska nivån. För att förhindra att uppgifter sköts på högre nivå än som är befogat bör det ske en återkommande prövning utifrån frågan "lägsta möjliga nivå?".

Samma tänkande, "delegering uppåt", bör även styra "insorteringen" av offentliga uppgifter som i dag utförs av statliga organ. I första hand bör prövas om ansvaret kan läggas på primärkommunal nivå och först om det visar sig att den effektiva nivån är högre blir det aktuellt att diskutera om ansvaret skall överföras till det regionala organet. Ett överförande av statliga uppgifter med tillhörande resurser under kommunal demokratisk kontroll är angeläget inom områden som är betydelsefulla för den regionala utvecklingen, t.ex. resurser för satsningar på utbyggnad av infrastruktur.

## Prioritering av uppgifter för ett skånskt landskapsförbund

Behovet av ett mer samlat ansvar för att ange de grova utvecklingslinjerna för trafik, bebyggelse och grönstruktur i Skåne påtalas nu samtidigt från många håll, bl. a. från Boverket, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i M län. Bristerna har också tydliggjorts i de diskussioner som förts kring olika större infrastrukturfrågor, t.ex. frågor i anslutning till Öresundsbron, Riksbangård Syd, avlastning av södra stambanan/godsspår, och i Hulterstömförhandlingarna. I avsaknad av ett organ med legitimitet att åta sig denna uppgift för hela Skåne tas nu skilda och inte alltid samordnade planeringsinitiativ av flera olika aktörer. I vissa fall dessutom i total avsaknad av lokalt förankrade politiska mandat. Dessa initiativ kan övertas och fullföljas av det nya regionala organet.

Ett nytt regionalt organ i Skåne bör ges uppgiften att utifrån ett skånskt helhetsperspektiv samordna de 33 kommunernas översiktsplaner och föreslå lösningar på planeringsfrågor av övergripande regional betydelse. En aktiv planeringssamordning och konfliktlösning förutsätter existensen av en sammanhållande och överenskommen fysisk strukturbild omfattande hela landskapet och dess koppling till omvärlden. Det regionala organet bör åläggas uppgiften att driva den planeringsprocess som krävs för att åstadkomma denna gemensamma fysiska vision. För att markera att planeringsuppgifterna gäller de grova linjerna och har en övergripande karaktär har vi använt begreppet *fysisk strukturplanering*.

Vi anser att denna uppgift är den mest akuta uppgiften för ett regionalt organ att ägna sig åt i en försöksverksamhet.

Landskapsförbundet möter de viktigaste miljöfrågorna i anslutning till den fysiska planeringen. I ett senare skede kan miljöfrågornas växande betydelse komma att motivera att dessa frågor får en egen status i landskapsförbundet.

Nära kopplat till fysisk strukturplanering är *regional trafik* och planeringens fortsättning i ett genomförandeskede i form av konkreta projekt och *investeringar i infrastruktur*. Under senare tid har ett delvis nytt synsätt utvecklats på investeringarna inom trafikområdet. Ett allt tydligare samband har markerats mellan investeringar i trafikens infrastruktur och produktivitetstillväxten i ekonomin. En viktig uppgift för landskapsförbundet är att utifrån den fysiska strukturbilden för Skåne och kommunernas översiktsplaner aktivt arbeta för att planerade infrastruktursatsningar snabbt blir förverkligade. Inom detta område sorterar det regionala politiska ansvaret för kollektivtrafikens standard och struktur.

*Näringspolitik och regionala utvecklingsfrågor* är ett mycket centralt uppgiftsområde för ett regionalt organ. Målet är att skapa förutsättningar för ett starkt näringsliv som ger hög sysselsättning och resurser för utveckling av välfärden. Viktiga insatser som samhället kan göra förutom att åstadkomma bättre infrastruktur, bättre utbildad arbetskraft och bättre generella ekonomiska förutsättningar för företagande är t.ex. insatser för att stödja utvecklingen av ny teknik, nya produkter och bättre omvärldskunskap för att stärka konkurrensförmågan i mindre och medelstora företag. Landskapsförbundet bör överta landstingens roll som huvudman för utvecklingsfonderna eller det "omstöpta" regionala ansvar för småföretagsutveckling som kan bli resultat av pågående utredningsarbete. Landskapsförbundet bör också överta rollen som intressent i verksamheter som IDEON, Nyföretagarcentrum, EICC-SYD etc.

I nära anslutning till närings- och utvecklingsfrågor ligger utvecklingen av turism och ett levande och starkt kulturliv i Skåne. Kulturens roll som viktig utvecklingsfaktor för regioner har först på senare år på allvar uppmärksamats. De regionala turistiska och kulturella intressena bör därför infogas i landskapsförbundets uppgifter.

*Högre utbildning och forskning* är ett av de viktigaste medlen för att skapa förutsättning för en positiv regional utveckling. Tillgång till avancerad kunskap är en förutsättning för att regionens företag skall kunna hävda sig i en hårdnande internationell konkurrens. Att stärka kvaliteten inom utbildning och forskning och samtidigt upprätthålla bredden i utbildningsutbudet i regionen är därmed viktigt för regionens utveckling.

I och med att medlemsbasen i det nya regionala organet är primärkommuner och landsting kommer planering för *hälso- och sjukvårdens* framtida organisation i Skåne att på sikt bli en viktig uppgift. Den tidigare deklarerade närhetsprincipen innebär i sig motiv för en fortsatt decentralisering av nu landstingsbaserade sjukvårdsuppgifter till primärkommunerna. För regionala uppgifter inom specialistsjukvården föreligger redan nu ett påtagligt behov av samverkan och rationalisering

av den offentliga vårdproduktionen. Ett konkret utrednings- och samverkansarbete i detta syfte har inletts av de båda landstingen. I vilken takt och hur denna förändring av sjukhusvården kommer att kunna ske kommer inte minst att bestämmas av den pågående utredningen om hälso- och sjukvårdens finansiering och organisation (HSU 2000).

*Intressebevakning, omvärldsbevakning och gränsregional samverkan, företräderskap, marknadsföring* är andra viktiga uppgifter. Det nya regionala organet företräder regionen, t.ex. när staten och dess regionala företrädare vill ha skånska synpunkter på planerade förändringar och framtida satsningar. Ett skånskt landskapsförbund med ansvar för regional utveckling får naturligt rollen som auktoritativ företrädare för Skåne i omvärldskontakter både inom landet och internationellt. Även i frågor om gränsregional samverkan blir det nya organet den naturliga samtalsparten till skillnad från i dag när ansvarsfördelningen i de regionala utvecklingsfrågorna är splittrad och uppdelad på många aktörer. Landskapsförbundet övertar de medlemskap som medlemmarna nu har i samverkansorgan som Öresundskommittén och SydSam.

Sammanfattningsvis anser vi följande uppgiftsområden bör utgöra prioriterade uppgiftsområden i en försöksverksamhet med förändrad regional uppgiftshantering:

- *fysisk strukturplanering,*
- *regional trafik, infrastruktur och investeringar,*
- *näringspolitik och regional utveckling,*
- *högre utbildning och forskning,*
- *hälso- och sjukvård* (tillförs så snart de yttre förutsättningarna för sjukvården är klargjorda)

samt genomgående för samtliga områden

- *intressebevakning, omvärldsbevakning och gränsregional samverkan, företräderskap, marknadsföring.*

## Statliga uppgifter av utvecklingskaraktär bör föras in under kommunal demokratisk kontroll

Inom flera av de uppgiftsområden som ovan angetts finns uppgifter som för närvarande är statliga. Vår uppfattning är att alla statliga uppgifter av utvecklingskaraktär bör föras in under kommunal demokratisk kontroll. I ett kort perspektiv är det framför allt de redan regionala statliga uppgifterna som är aktuella främst inom länsstyrelsens ram. På längre sikt bör även statliga uppgifter inom storregionalt organiserade verk och centrala statliga verk bli föremål för övervägande. Hit hör t.ex. planeringsuppgifter och utvecklingsinsatser inom Vägverket och Banverket, men också t.ex. Boverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Naturvårdsverket.

## Regionalekonomiska frågor övertas

De uppgifter i arbetet med regionala utvecklingsfrågor som regionalekonomiska enheten vid de båda länsstyrelserna nu utför kan redan inom ett relativt kort perspektiv överföras till landskapsförbundet, t.ex. samordningsansvar för regional utveckling samt fördelning av regionalpolitiskt stöd till näringsliv och projektverksamhet .

## Disposition av LTA-anslaget

Länsstyrelsens uppgifter som gäller planering och beslut om investeringar i länstrafikanläggningar, LTA, överförs till det regionala organet. Det gäller också dispositionen av själva LTA-anslaget, dvs. de statliga medel som tilldelas regionen. I landskapsförbundets ansvar ingår att i nära samarbete med kommunerna samordna regionens intressen och representera dessa gentemot Banverket, Vägverket, regeringen, departement m. fl. I ansvaret ingår också regionala avvägningar mellan investeringar i trafikanläggningar. Funktionen kommunikationsexpert vid länsstyrelserna bör då också överföras till landskapsförbundet.

## Länsstyrelserna återgår till sin traditionella roll

Huvudansvaret för högre utbildning och forskning förutsätts även i framtiden vara statligt. Däremot bör landskapsförbundet aktivt medverka i att tillvarata och utveckla regionens resurser på detta strategiska område. När länskolnämnderna avvecklades övertog länsstyrelsen den 1 juli 1991 vissa av dess planerande uppgifter. Dessa avser bland annat samordning beträffande de gymnasiala och eftergymnasiala utbildningarna samt arbetsmarknadsutbildningen. Detta ansvar bör föras över till landskapsförbundet liksom funktionen utbildningsexpert vid länsstyrelserna. Länsstyrelserna i Skåne återgår till en mer traditionell roll, som rättsvårdande och övervakande, men inte planerande organ.

## Formerna – ett offentlighetsrättsligt organ baserat på primärkommuner och landsting

### Beslutskompetens

För att kunna utföra de uppgifter som här redovisats krävs ett organ med beslutskraft. Medlemmarna, primärkommuner och landsting, måste vara beredda att på subsidiaritetsprincipens grund ge förbundet reell beslutskompetens på de områden där det skall verka. Beslutskraften måste också underbyggas av medlemmarnas uppriktiga intresse för och aktiva medverkan i förbundet. Att på något sätt få vara med i kommunalförbun-

det och dess beslutsprocess måste på goda grunder ses som något attraktivt och eftersträvansvärt bland medlemmarna.

## Oavsett lösning – Ett indirekt valt organ för försöksperioden

Vi kan konstatera att det finns två uppfattningar om den slutliga permanenta organisationsformen för ett regionalt organ.

– *Skåneparlamentet – ett direktvalt regionalt organ med beskattningsrätt*

– *Skåneförbundet – ett indirekt valt organ med medelsanslag från medlemmarna, primärkommuner och landsting.*

Oavsett slutlösning är den enda organisationsform som av legala skäl kan komma i fråga för försöksperioden ett indirekt valt organ. Vi anser att samverkansorganet skall ges en sådan offentligrättslig status att statlig verksamhet med åtföljande resurser kan föras över till det regionala organet och därmed införas under kommunal demokratisk kontroll. Av detta följer kravet på ett obligatoriskt medlemskap i landskapsförbundet för primärkommuner och landsting i Skåne.

## Nuvarande kommunalförbund olämplig form på sikt

I dag finns ingen organisatorisk form som lämpar sig för det förbund av landsting och kommuner som vi här förslår. Gällande kommunalförbunds­lag (SFS 1985:894) är inte väl lämpad för de regionala uppgifter som här har diskuterats. Medlemskapet i nuvarande kommunalförbund är frivilligt och de uppgiftsområden som här har presenterats har en bredd som inte nuvarande kommunalförbund var tänkt för.

Därtill kommer att det blir komplicerat att uppnå full representativitet med avseende på partitillhörighet och medlemsrepresentation om både nominering och val sker helt oberoende för varje medlem för sig. Det är inte realistiskt att tänka sig en beslutande församling med ett så stort antal ledamöter att representationen från varje medlem kan spegla både partifördelningen hos medlemmen och i Skåne totalt. Med en förbunds­församling på låt oss säga 151 ledamöter skulle majoritetsval i enskilda kommuner var för sig ge en fördelning på partier i förbunds­församlingen som dåligt överensstämmer med partifördelningen i Skåne.

(Enligt gällande kommunalförbunds­lag, SFS 1985:894 4 §, skall varje förbunds­medlem vara representerad i förbunds­fullmäktige. Ledamot skall vara ledamot också i medlemmens fullmäktige och väljas av denna församling.)



## Partierna nominerar – medlemmarna väljer

Representativitetsmålet skulle lättare kunna uppnås om nomineringen av ledamöter samordnades i en partigemensam valberedning för Skåne. Valberedningen föreslår helt enkelt medlemmarna att välja ett angivet antal ledamöter från angivna partier utan att ange person. Detta förfarande kan också ske i en uppdelning i valkretsar. Vid en uppdelning i tre valkretsar skulle Malmö stad, Malmöhus län och Kristianstads län kunna utgöra valkretsar.

Medlemsrepresentanterna/ledamöterna väljs därefter formellt, enligt de förutsättningar som valberedningen givit, av det fullmäktige där ledamöten ingår. Genom att valet av ledamöter sker i respektive medlems fullmäktige bär det kravet som gällande kommunalförbunds lag ställer anses vara uppfyllt.

Det förhållandet kommer då att uppstå att fullmäktigeförsamlingarna i de skånska kommunerna kommer att föreläggas valförslag från den centrala skånska valberedningen som inte överensstämmer med det val som fullmäktige skulle fatta i en oberoende valsituation, vilket innebär en stor svaghet i konstruktionen. Användningen av dagens gällande kommunalförbunds lag för associationen skulle därutöver kräva att obligatoriskt medlemskap försäkrades genom ett anslutande konsortialavtal mellan medlemmarna. I detta avtal förbinder sig medlemmen, dels att under viss tidsperiod ingå i förbundet, dels att förrätta val av representanter med den partitillhörighet som föreslås av den skånska valberedningen.

Sammanfattningsvis måste konstateras att ett förbund av skånska kommuner och landsting baserat på nuvarande kommunalförbunds lag har svagheter i sin konstruktion som gör att lösningen endast föreslås som en provisorisk övergångslösning i avvaktan på ändrad lagstiftning .

## Speciallag krävs för ett landskapsförbund i Skåne

Om landskapsförbundet på ett effektivt sätt skall kunna sköta de uppgifter som tidigare redovisats krävs nya lagregler. En ny lag kan beakta kravet på obligatoriskt medlemskap, dvs. att landskapsförbundet, på de områden där det givits beslutskompetens, företräder alla primärkommuner och landstingen i Skåne. Med stöd av förändrad lagstiftning kan andra lösningar skissas på "representationsproblematiken". Nära till hands ligger en modell där medlemmarna väljer en större elektorsförsamling som i sin tur väljer ledamöterna i den regionala organets högsta beslutande organ. Detta kan även ske med uppdelning i valkretsar.

En annan modell är en direkt överföring av den som föreslagits för Västsvrige. Enligt denna nominerar partiorganisationerna i Skåne ledamöterna till landskapsförbundets fullmäktige. Med direkt överföring av förslaget för Västsvrige skulle Malmö stad och de två landstingen utgöra de formella valkorporationerna.

## Tre etapper på vägen

Tre etapper kan urskiljas på vägen mot ett skånskt landskapsförbund kort sikt, medellång sikt, lång sikt. Det försök med ändrad regional uppgiftshantering som vi har gjort framställning om omfattar den medellånga sikten. Allt som sker dessförinnan kan kommuner och landsting i Skåne själva besluta om utan godkännande av statliga myndigheter.

*På kort sikt (1993-94)* sker informell samverkan inom ramen för huvudmännens respektive kompetensområde och ett nära samarbete för att bereda senare etapper. Den regionala röran minskar. Under den första etappen kan ett formellt regionalt organ bildas, med mandat att samordna och representera Skånes intressen inom och utom landet. Denna första etapp genomförs inom ramen för nuvarande lagstiftning samtidigt som konkreta samtal inleds med staten om erforderliga ändringar i lagar och förordningar.

*På medellång sikt (ca 1995-98/99)* fördjupas och utvidgas samarbetet, relevanta statliga uppgifter ställs under regional kontroll och permanent och långsiktig lösning förbereds. Det skånska landskapsförbundet baseras nu på en ny kommunalförbunds lag för regional samverkan.

*På lång sikt (ca 1999- )* är det regionala organet etablerat. Försöksperioden är över. Nu finns erfarenheter och därmed fullgott beslutsunderlag för ställningstagande till om organisationen skall omvandlas till ett direktvalt organ eller även fortsättningsvis vara indirekt valt.

## Innebörden i begreppet försöksverksamhet

För att det skall vara möjligt att redan under försöksperioden rationalisera bland befintliga regionala samverkansorgan och uppgifter måste det finnas ett tillstånd efter prövotiden med någon form av regionalt organ där samverkansfrågor fortsättningsvis kan hanteras. Innebörden i begreppet försöksverksamhet måste därför definieras så att det *permanent kommer att behövas ett samverkansorgan på skånsk nivå. Försöksverksamheten är i själva verket en provverksamhet för att finna bra arbetsformer och de viktigaste uppgifterna för detta samverkansorgan. Under försöksverksamheten prövas också hur statliga uppgifter med tillhörande resurser kan föras in under kommunal demokratisk kontroll.*

## Kommunerna i Skåne avgör om visionen är möjlig

Det är nu upp till de politiska församlingarna i Skåne att avgöra om man vill medverka i en skånsk kraftsamling. Partiorganisationer, kommunalpolitiker och landstingspolitiker måste nu ta ställning. Regionberedningens och regeringens inställning till framställningen från de fem

parterna (kommunförbunden, landstingen och Malmö stad) kommer i mycket hög grad att avgöras av den anslutning som tanken om ett mer enat Skåne möter bland de förtroendevalda ute i landskapet.

De kontakter som nu kommer att tas under sommaren 1993 med partier och kommuner kommer att visa om engagemanget för landskapets framtid är så starkt att en konkret samverkan genom ett skånskt landskapsförbund är möjlig att realisera.

## Bilaga 8

### Skrivelse från de politiska partierna i Skåne

#### *Försöksverksamhet med ändrad samhällsorganisation i Skåne*

##### Bakgrund

Skåne är ur geografisk och historisk synvinkel en region som har stora förutsättningar att utvecklas positivt i ett förändrat framtida Europa.

För att uppnå detta fordras emellertid att regionens alla resurser samordnas.

I dag är landskapet indelat i tre landsting, två län samt ett antal kommunalförbund.

Denna "regionala röra", där beslut fattas av olika organ innebär att samordningsvinster går förlorade och att regionen har svårt att hävda sig såväl nationellt som internationellt. Under flera år har därför förts en debatt om en ny regional organisation.

Denna debatt resulterade under våren 1992 i en skrivelse till civildepartementet, undertecknad av ordförandena i de båda landstingen, de båda kommunförbunden samt Malmö stad.

I skrivelsen anhöll man om att få starta en försöksverksamhet i Skåne med förändrad regional uppgiftshantering och styrning. Regeringen har sedan tillsatt en regionberedning som bl.a. ska behandla frågan om försöksverksamhet i Skåne med utvidgat regionalt styre.

##### Grundläggande kännetecken

En framtida samhällsorganisation ska främst kännetecknas av:

- en väl fungerande demokrati,
- effektivitet,
- enkelhet i uppbyggnad,
- långtgående decentralisering,
- rättssäkerhet för medborgarna.

Ovanstående inriktning innebär att stor vikt kommer att läggas vid politikernas framtida roll och möjlighet att företräda medborgarna.

Effektiviteten ställer krav på bra styrmedel, rationell administration och renodling av uppgifter. Beslut ska tas på lägsta möjliga nivå och så nära berörd verksamhet som möjligt.

Detta förutsätter att landstingens och länsstyrelsernas nuvarande roll omprövas och att en ny regional organisation tillskapas. Kommunerna utgör grundstenarna också i en framtida ny organisation. Endast verksamheter av regional övergripande natur ska hanteras på regional nivå.

Länsstyrelserna ska ses om statens förlängda arm och enbart svara för statlig uppföljning samt myndighetsutövning.

## Regional utveckling

För att en region ska ha möjlighet till utveckling fordras att samtliga nedanstående faktorer uppfylles:

- goda kommunikationer,
- välfungerande och samordnade forsknings- och utbildningsresurser,
- tillgång till kultur och rekreation,
- god miljö,
- god samhällelig service.

Enbart en stark samordnad regional organisation kan ge förutsättning för att uppfylla dessa krav.

## Regionala uppgifter

För en kraftfull regional satsning med sikte på en stark demokratisk samhällsorganisation och en utveckling av näringsliv och forskning samt en god miljö för medborgarna krävs att speciellt nedan uppräknade områden (alfabet.ordn.) samordnas:

- arbetsmarknadspolitik,
- fritid, rekreation, turism och kultur,
- hälso- och sjukvård,
- högre utbildning och forskning,
- marknadsföring av regionen,
- miljö- och naturvård,
- näringspolitik och regional utveckling,
- regional trafik och infrastrukturella investeringar,
- övergripande fysisk planering.

En försöksverksamhet med ny regional organisation måste innebära att ovanstående uppgifter, så långt möjligt, samordnas redan vid starten, oavsett i vilken form försöket bedrivs.

## Regional organisation

Undertecknade politiska partier i Skåne är eniga om att en ny regional organisation är nödvändig.

Målet är ett direktvalt regionalt organ med möjlighet till egen finansiering.

Det är viktigt att vi med denna nya organisation får en klar definition av uppgiftsfördelningen mellan kommunal, regional och statlig nivå.

Närhetsprincipen ska vara vägledande och inga beslut ska tagas på högre nivå än verksamheten kräver.

## Geografisk avgränsning

Under de diskussioner som förts har den geografiska avgränsningen utgjort Skåne.

Denna begränsning är däremot inte avgörande utan ska ses som en gräns under försöksverksamheten. En utvidgning av regionen mot angränsande län kan naturligtvis ske senare på initiativ från landskapets grannar.

## Tidplan

Med nuvarande lagstiftning är det inte möjligt att till valet 1994 införa ett direktvalt parlament för Skåne.

Därför måste förändringen av den regionala organisationen ske i följande steg:

### Alternativ 1:

1. 1 januari 1995:  
ett gemensamt kommunalförbund för Malmö, Malmöhus och Kristianstads län startar.

2. Valet 1998  
direktval till regionparlament

Denna tidplan förutsätter att riksdagen hinner besluta om nödvändiga förändringar i gällande lagstiftning före såväl valet 1994 som 1998.

### Alternativ 2:

1. 1 januari 1995  
ett gemensamt kommunalförbund för Malmö, Malmöhus och Kristianstads län startar.

2. Hösten 1998:  
Malmö, Malmöhus och Kristianstads läns landstingsuppgifter slås samman. Vid valet 1998 sker direktval till detta "storlandsting".

3. Valet år 2002:  
direktval till regionparlament.

Enligt vår mening är det tidplan alt. 1 som bör eftersträvas för att målet ett direktvalt parlament snarast ska uppnås. I annat fall får tidplan alt. 2 tillämpas. Vägen via skapandet av ett kommunalförbund och ett eventuellt "storlandsting" ska inte betraktas som en permanent lösning utan enbart ses som ett sätt att snarast samordna resurser och verka för att utvecklingen av regionen intensifieras.

En förutsättning för att försöksverksamheten ska få avsedda effekter är, att uppgifter från bl.a. länsstyrelsen överförs redan vid steg 1.

Lund 1993-06-17

*Socialdemokraterna  
i Skåne*

*Folkpartiet  
i Skåne*

*Centerpartiet  
i Malmöhus län*

*Moderaterna  
i Malmö*

*KDS i  
Kristianstad  
och Malmöhus län*

*Miljöpartiet i  
Malmöhus och  
Kristianstads län*

*Vänsterpartiet  
i Skåne*

Anm) a) Moderaterna i Malmöhus och Kristianstads län ansluter sig till förslaget om en försöksverksamhet med kommunalförbund för de regionala frågorna. Först då erfarenheter vunnits från denna försöksverksamhet bör slutlig ställning tas till den regionala organisationen.

b) Centerpartiet i Kristianstads län är inte i dag beredd att ansluta sig till förslaget om en sammanslagning av de båda länen i Skåne.

## Bilaga 9

### Regionernas resursutbud och konkurrenskraft

En granskning av regioner i Skåne och södra Sverige

Av docent Lars-Olof Olander

#### *Bakgrund*

En specifik geografisk miljö, en region, kännetecknas av att den erbjuder tillgång till en resursstruktur som på olika sätt påverkar den ekonomiska utvecklingen i regionen. Historiskt har tillgången till råvaror, energi och regionala marknader spelat en stor roll i regioners utveckling. Tillgång till råvaror har emellertid aldrig gett någon garanti för att de exploateras. Exploatering förutsätter tillgång till lämplig teknik, kapital och arbetskraft. Tidigare var dessa produktionsfaktorer i stor utsträckning orörliga eller trögrörliga. Samtidigt innebar höga transportkostnader att avståndsfriktionen var stor, varför konkurrensen på regionala marknader i huvudsak var en konkurrens mellan företag med produktion i eller i närheten av regionen. Därmed fanns också påtagliga skillnader i förutsättningarna för ekonomisk utveckling mellan olika regioner.

Den tekniska utvecklingen i kombination med ekonomins internationalisering har inneburit att de traditionella produktionsfaktorerna har blivit alltmer rörliga. Geografiska barriärer har eroderats och avståndsfriktionen minskat. Effektivare transportsystem har inneburit att bulkvaror och andra insatsvaror fraktas över hela världen. I dag är också kapitalmarknaden global samtidigt som kvalificerad arbetskraft uppvisar en ökande rörlighet mellan regioner. Genom att allt fler produktionsfaktorer omsätts globalt försvagas den starka historiska kopplingen mellan en regions näringsliv och dess resurser i form av råvaror, kapital och arbetskraft. Näringslivets regionala omvandling och konkurrensförmåga bestäms därför allt mindre av regionernas utbud av basala produktionsfaktorer och alltmer av specialiserade faktorer och av företagens möjligheter att utveckla, vidmakthålla och utnyttja teknologiska och kompetensmässiga försteg, ofta i nätverk, dvs. i samverkan med institutioner, andra företag, kunder och leverantörer. Regionernas resurser har sannolikt inte minskat i betydelse för näringslivets omvandling och konkurrensförmåga. Det är snarare fråga om att helt andra resurser i dag bestämmer vilka förutsättningar regionerna har för ekonomisk utveckling.



### *Uppläggnig*

Den inledande beskrivningen kan likväl väcka tvivel, t.ex. om regionala produktionsmiljöer verkligen kan ha något annat än marginell betydelse för företagen i en värld som kännetecknas av att insatsvaror och komponenter i allt högre grad överskrider nationella gränser, där kommunikationer och transportsystem gör det möjligt att insamla information, samordna beslut och produktionsnätverk i allt snabbare takt och där exportens andel av produktionens värde ständigt ökar? Den fortsatta framställningen skall på några få sidor utveckla ett teoretiskt stöd för varför modernt näringsliv inte gjort sig "foot loose" i förhållande till regionala och lokala miljöer. Några data från en nyligen genomförd undersökning refereras för att stödja en del slutsatser och för att beskriva den generella bilden i Sverige. Mot denna bakgrund skall sedan Skåne-regionernas och några andra regioners industristruktur och konkurrenskraft lyftas fram. Avsikten är diskutera vilka samband som i dag finns mellan regionernas storlek, resursutbud och konkurrenskraft och vilka möjligheterna som finns att påverka utvecklingen i framtiden.

### *Hemmabasernas betydelse*

Mycket talar för att regionala produktionsmiljöer har en fundamental betydelse, särskilt för den mest avancerade delen av modern industri. Företagen grundlägger nämligen med största sannolikhet sin konkurrenskraft i "hemmabasen", dvs. i den region där företagsledning, forskning och utveckling och de viktigaste produktionsanläggningarna är belägna. Företagets hemmabas och företagets "kärnverksamhet" anses höra samman. Ju starkare hemmabasen är i fråga om innovations-, kunskaps-, produktions- och kommunikationsfördelar, desto bättre konkurrenskraft har företagen både på hemmamarknaden och exportmarknaden. Dessutom – ju bättre exportförmåga, desto bättre förmåga har företagen att komplettera sina fördelar med t.ex. utlandsproduktion eller andra engagemang utomlands. Däremot kan företagen inte kompensera hemmabasens nackdelar med produktion utomlands. Anledningen är att fördelarna med att vara verksam i utlandet sällan kan kompensera både de kostnader som verksamhet i främmande länder för med sig och hemmabasens brister eller nackdelar. Vinnare på hemmaplan blir m.a.o. mycket lättare också vinnare på bortaplan.

För en del företag är det hemmabasens innovationsfördelar som är viktigast, medan fördelarna på produktions- och marknadssidan kan sökas i många andra regioner eller i utlandet. För andra är möjligheterna till teknik- och produktionssamarbete med andra företag i regionen de viktigaste fördelarna. Hemmabasens fördelar kan också finnas i arbetskraftens speciella kompetens, närheten till underleverantörer eller bra kommunikationer.

Vad företagen finner viktigt i hemmabasen varierar sannolikt från sektor till sektor. Gemensamt är dock att för många företags kärnverksamhet är hemmabasens närhet, tradition och möjligheter så centrala

för vissa funktioner att resurser i andra regioner inte är några verkliga alternativ trots allt snabbare kommunikationer. Hemmabaserna har komparativa fördelar som förefaller kunna binda företagens kärnverksamhet till de egna regionerna, trots att moderna kommunikationer erbjuder allt effektivare sätt att decentralisera verksamheter och funktioner. Det företagen inte finner nödvändigt ha i den egna regionen kan däremot med fördel kompletteras i många andra regioner eller i utlandet.

Antagligen varierar även hemmabasens geografiska utbredning mellan olika sektorer. För en del företag kan hemmabasen fångas in av en kommun eller en grupp av kommuner, en arbetsmarknadsregion. För andra företag, som söker många fördelar i hemmabasen, kan det handla om större stadsområden, flerkärniga regioner, med transportsystem som länkar samman dess olika delar. Dessa regioner kan sannolikt överskrida nationella gränser.

Varför är hemmabasen egentligen viktig för företagens konkurrenskraft? Kan inte företagens egna resurser kompensera en svag resursmiljö? Det är antagligen möjligt i många fall, men endast på kort sikt. Om företagen skall behålla kvaliteten på sina interna resurser är de i de allra flesta fall beroende av att mottaga nya impulser från omgivningen. Relationerna inom en koncern, mellan moderbolag och dotterbolag, eller mellan dotterbolag, kan självfallet förstärka företagets interna resurser, men kompenserar sällan fullt ut bristfälliga externa resurser. Externa resurser påverkar därmed de interna resurserna kvalitet och uthållighet. Det finns naturligtvis undantag från denna regel, nämligen de fåtal starka företag som med överlägsen och uthållig innovationsförmåga och teknikanvändning mera är faktorskapande och faktorattraherande än beroende av externa resurser. Det är dessa företag som ensamma eller med några få andra kan initiera dynamik och tillväxt där något sådant inte funnits på många år. De allra flesta företag ingår inte i denna kategori, utan är mer eller mindre, antingen på kort eller lång sikt, beroende av hemmabasens externa resurser på det sätt som skisserats. En rimlig hypotes förefaller därför vara att fler företag är konkurrenskraftiga på exportmarknaderna och i utlandsproduktion i regioner som har goda faktorresurser för deras verksamhet än i de som har sämre. Det kan antas att detta samband är starkare i sektorer som är beroende av produktinnovationer och snabb teknisk utveckling än i andra sektorer.

Vad händer om företagen ändrar konkurrensstrategi, dvs. ändrar produktionsinriktning, produktionsteknik eller marknadsinriktning, som i sin tur ställer nya krav på både interna och externa resurser? Företagen kan självfallet byta hemmabas i de fall deras interna resurser inte kan kompensera eventuella brister i regionens resursutbud då kraven ändras. Hemmabasbyten är sällsynta, men de händer. Ju mer avancerat och relevant resursutbudet är i regionen, desto mindre är risken för att de skall inträffa. Byte av hemmabas är vanligast bland stora multinationella företag med diversifierad verksamhet. Det är då vissa affärsområden eller produktdivisioner som bryter sig ut ur koncernens hemmabas för att finna ännu mer avancerat och specialiserat resursutbud på annat håll. Det

förhållande att företagen kan byta hemmabas i vissa sällsynta fall sätter inte antagandet om dess betydelse i fråga, snarare tvärtom.

Om ett företag ändrar konkurrensstrategi och byter hemmabas som ett sätt att möta nya krav har detta negativa effekter på industrins struktur och konkurrensförmåga i den region som företaget lämnar. Om däremot företaget klarar av situationen via sina interna och externa resurser och håller fast vid hemmabasens fördelar blir effekten den rakt motsatta. Konkurrenskraften och den industriella utvecklingen i regionen går då ett steg i gynnsam riktning.

Vad händer med företagen och deras konkurrenskraft om regionens resursutbud förbättras eller försämras? (Förändringarna antas bero på den politik som har som mål att få faktormarknaderna att fungera effektivare eller på att marknadskrafterna verkat i ena eller andra riktningen.) Förbättrad produktionsmiljö kan föra med sig att nya företag startas, eller att företag flyttar dit för att vinna nya fördelar. De viktigaste effekterna sker dock "in situ". Befintliga företag expanderar till följd av ökad konkurrenskraft. En försämring av resursutbudet kan å andra sidan leda till att företag läggs ned eller omlokaliseras till andra regioner. Befintliga företag förlorar i konkurrenskraft och deras verksamhet minskar i omfattning.

### *Empiriskt stöd*

I en nyligen avslutad undersökning av så gott som samtliga industri-företag i 24 svenska A-regioner var avsikten bl.a. att försöka mäta resursutbudets samband med industrins omfattning och internationella konkurrenskraft i de olika regionerna<sup>1</sup>.

Industrin delades in i fyra internationellt konkurrensutsatta huvudsektorer och en skyddad sektor. Den mest avancerade konkurrensutsatta sektorn är F-sektorn (forskningsintensiv industri, med bl.a. elektronik, läkemedel och flygplan). Den kännetecknas av stora insatser i forskning och utveckling, både mätt som andel av förädlingsvärdet och i andel personal med formell forskarutbildning. Därefter följer K-sektorn (kunskapsintensiv industri, med bl.a. hushållskapitalvaror, bilar, maskiner och insatsvaror). Forskning och utveckling är inte lika intensiv i denna sektor, men industrin har hög tekniker/ingenjörstäthet. Inom C-sektorn ryms mycket av traditionell basindustri (kapitalintensiv industri, med bl.a. delar av skogs- och livsmedelsindustrierna, kemisk industri och metallvaruindustri). Denna sektor kännetecknas dels av att den är starkt råvarubaserad, dels av höga kapitalinsatser i förhållande till förädlingsvärdet. Den sista av de konkurrensutsatta sektorerna är A-sektorn (arbetsintensiv industri, med bl.a. delar av skogs- och livsme-

<sup>1</sup> Källa i detta avsnitt (tabeller och citat): Sydostregionen – hemmabas för internationell konkurrens? Lundquist – Olander 1993.

delsindustrierna, möbel-, pappers- och textilindustri). Sektorn har genomgående ett stort antal anställda i förhållande till förädlingsvärdet. Skyddad industri är mycket litet eller inte alls utsatt för internationell konkurrens och avsätter sin produktion på en i huvudsak nationell eller t.o.m. regional marknad (bl.a. skyddad livsmedelsindustri, grafisk industri och byggmaterialindustri).

Industrisektorernas omfattning i regionerna fastställdes med hjälp av industristatistikens produktions- och sysselsättningsdata. Konkurrenskraften beräknades via enkäter, omfattande ca 1 200 företag. Med konkurrenskraft avses de olika industrisektorernas exportkvoter i regionerna. Exportkvoterna jämförs med förväntade värden beräknade utifrån huvudsektorernas specifika branschsammanställning i regionerna och de nationella genomsnittliga exportvärdena. Ju högre exportkvoterna är i en region i förhållande till förväntade värden, desto bättre "komparativa" fördelar har regionen i jämförelse med den nationella exporten. Lägre exportkvoter indikerar på motsvarande sätt komparativa nackdelar.

Resursutbudet i regionerna har mätts med ett trettiotal variabler. Förekomsten av offentlig service, universitet och högskolor, avancerad företagservice, befolkningens utbildningsprofil och regionernas positioner i nationella och internationella transportsystem är några exempel på variabelområden. Andra är företagsstruktur, branschsammanställning, arbetsställets storlek och arbetsmarknadens kvalitet och omfattning. De senare används framförallt för att pröva nätverkens och samarbetsmöjligheternas betydelse i regionerna.

Huvudresultaten av undersökningen sammanfattas i tabell 1. Generellt

Tabell 1. Resursutbudets förmåga att "förklara" varför industrins olika sektorer varierar med avseende på omfattning och konkurrenskraft i 24 A-regioner. (Förklarad varians, justerade R<sup>2</sup>-värden vid multipel regression)

	Lokalisering	Konkurrenskraft
Generellt:		
F-sektor	70	60
K-sektor	25	10
C-sektor	35	30
A-sektor	55	30
Små företag:		
F-sektor	50	80
K-sektor	60	40
C-sektor	35	75
A-sektor	80	40

kan konstateras att det är F-sektorn, den mest avancerade och forskningsintensiva industrin, som är mest beroende av resursutbudets kvalitet. Företagens egna interna resurser räcker inte till för expansion och konkurrenskraft. Ju bättre resursutbud, desto större omfattning har

sektorn i en region. Konkurrenskraften påverkas dessutom positivt av regionernas produktionsförutsättningar. Sverige har vid internationell jämförelse en alldeles för liten forskningsintensiv industri. För att denna avancerade och sysselsättningsskapande industri skall öka i landet, bör fler regioner vara tillräckligt stora (se vidare nedan) och ha tillräckligt hög kvalitet på resursutbudet.

De kunskapsintensiva och kapitalintensiva sektorerna är inte alls lika beroende av hemmabasernas produktionsförutsättningar. Dessa sektorer domineras av stora företag, sedan länge internationaliserade. Deras interna resurser är betydande. Kunskapsutvecklingen sker i stor utsträckning inom företagen och produktionsnätverken är geografiskt mycket spridda. För den arbetsintensiva industrin, som är den tekniskt minst avancerade, betyder emellertid hemmabasernas kvalitet ganska mycket för sektorns lokalisering. Arbetskraftens kunnande och förekomsten av små och medelstora företag inom regionerna är det som har störst betydelse. Konkurrenskraften påverkas däremot inte i samma omfattning.

Det kanske mest överraskande fyndet i tabellen är indikationerna på att småföretagen inom så gott som alla sektorer är starkt beroende av resursutbudet i regionerna. Både småföretagsdelens omfattning och konkurrenskraften kan till mycket stora delar förklaras med faktorförhållandena i produktionsmiljöerna. Framväxten av små och medelstora företag, som allmänt bedöms som viktig för svensk industri och ekonomi, kan alltså i högsta grad sägas vara beroende av hur regionerna är utformade och vilka produktionsförutsättningar de erbjuder.

Den forskningsintensiva industrin som helhet och de små företagen inom kunskapsintensiv industri skall lyftas fram som exempel och få illustrera vilka krav på regioner och resursutbud som det egentligen handlar om. Ett par citat som på ett enkelt sätt sammanfattar förhållandena skall återges.

"Den forskningsintensiva industrin är mest framträdande i regioner med stor och ökande befolkning. Den enskilda regionen (hemmabasen eller A-regionen) behöver i sig inte vara särskilt stor. Viktigare är att befolkningskoncentrationen är betydande inom en radie på 50-100 km. F-sektorns regioner är i allmänhet service- och tjänsteinriktade. Den offentliga sektorn är i regel avancerad och omfattande och förekomsten av avancerad företagsservice är klart märkbar. Vid sidan av forskningsintensiv industri är den industriella basen i övrigt svag. F-sektorn förefaller inte trivas i industridominerade regioner. Där F-sektorn är omfattande, dvs. där en stor del av de "egna" företagen i regionen är forskningsintensiva, där är också andelen forskningsintensiva filialarbetsställen vanligt förekommande. Den forskningsintensiva industrin verkar ha behov av regioner där potentialen för nätverksbyggande med egen sektor, med service- och tjänsteföretag och avancerad offentlig verksamhet är mycket hög.

Arbetsmarknaden är dock den viktigaste regionala resursen. Den forskningsintensiva industrin är omfattande i regioner med betydande inslag av forskarutbildad arbetskraft, med eller utan industriell inriktning. Förvånansvärt nog finns däremot inget tydligt samband med

annan arbetskraft som har lång universitetsutbildning, inte ens om den har industriell inriktning. Forskningsnivån förefaller m.a.o. vara viktigare än utvecklings- och tillämpningsnivån vad gäller arbetskraften.

F-sektorn är vidare betydande i regioner där stora industriföretag i allmänhet är ett vanligt inslag. Stora företag har sannolikt en gynnsam effekt på både serviceutbud och arbetsmarknad. Avståndet inom Sverige till Europas kärnområden kan inte påvisas ha någon betydelse för var sektorn är mest omfattande. Däremot har F-sektorns hemmabaser i regel positioner inom persontrafiksystemen som ger dem både hög nationell och internationell åtkomlighet och tillgänglighet.

För att nå den bästa konkurrenskraften förefaller den forskningsintensiva industrin vara särskilt beroende av arbetsmarknadens kvalitet. Det gäller då inte bara tillgången till forskare av olika slag, utan också universitetsutbildad personal i allmänhet, men särskilt den med industriell inriktning. Det sistnämnda gäller inte för sektorns omfattning (se ovan), men däremot i högsta grad för konkurrenskraften. Den forskningsintensiva industrin är för sin konkurrenskraft särskilt beroende av andra företag inom samma sektor och som har hemmabasen i samma region som de själva. Förekomsten av filialarbetsställen har mindre betydelse i sammanhanget. Variationer i den offentliga sektorn, företags servicen och åtkomligheten i olika persontrafiksystem förefaller däremot inte ha någon betydelse för konkurrenskraften i olika regioner, troligen beroende på att nivån på alla dessa områden är så hög i alla F-sektorns regioner att skillnaderna inte har någon avgörande betydelse för hur konkurrenskraften varierar. Det förtjänar understrykas att möjligheterna till nätverksbyggande och arbetsmarknadens kvalitet förefaller ha mycket större betydelse för konkurrenskraften än t.ex. avancerad offentlig service, företagsnära service och nationella och internationella transportmöjligheter."

"De små kunskapintensiva företagen är framträdande i befolkningsmässigt små regioner, med relativt perifert geografiskt läge. De små företagen skiljer sig i detta avseende inte i någon större utsträckning från sektorn som helhet. Varken avancerad företags service eller god åtkomlighet i nationella eller internationella transportnätverk spelar någon roll för dessa små företag. Deras krav på arbetsmarknaden förefaller också vara mycket små. Småföretagen ansamlas nämligen framförallt i regioner med betydande andelar billig och lågutbildad arbetskraft. Vidare föredrar de små företagen regioner som har traditioner inom småföretagsamhet. I regioner med många små kunskapsintensiva företag finns i många fall även småföretag inom andra sektorer i betydande omfattning.

De mest konkurrenskraftiga småföretagen inom sektorn finns i resursmässigt något starkare regioner än vad som annars utmärker småföretagsgruppen. Avancerade företagstjänster förekommer i något större utsträckning och regionernas positioner i transportnätverken är bättre, men sambanden är inte på något sätt starka eller signifikanta. Mest typiskt är att små konkurrenskraftiga kunskapintensiva företag finns i regioner där K-sektorn har en betydande hemmabas (både små och stora företag) och där småföretagande inom industri i allmänhet är utbredd. Hemmabasens möjligheter till nätverk, samarbete och beroende förefaller

hjälpa sektorns små företag till konkurrenskraft och internationella framgångar. Faktorkostnaderna torde spela en betydligt mindre roll i sammanhanget."

Den forskningsintensiva industrin svarar för 11 procent och den kunskapsintensiva industrin för 30 procent av Sveriges industrisysselsättning. De små företagen inom den senare industrin är de som skall ta över när storföretagen minskar sin verksamhet i Sverige och ökar den i utlandet. Citaten ovan berör de enda delar av industrin som kan tänkas bidra med ökad industrisysselsättning i framtiden. I det perspektivet framstår deras krav på det regionala resursutbudet som speciellt intressant. Valet av strategi för att utveckla svenska regioner som produktionsmiljö kommer att få stor betydelse för industrins omfattning och konkurrenskraft framöver. Hur en sådan strategi bör utformas skall inte utvecklas här. Citaten ovan gör det emellertid möjligt att lyfta fram två observationer som kan ha betydelse i sammanhanget.

Den ena är att utbyggnaden av enskilda produktionsfaktorer endast har marginell betydelse för industrins utveckling och konkurrensförmåga i en region. Det gäller t.ex. enstaka eller ett fåtal satsningar på offentlig service, högskolor, avancerad företagsservice och regionernas nationella och internationella transportförbindelser. Den andra är att industrins framgångar är mycket starkt kopplade till regioner som har en företagsstruktur som i sig själv skapar möjligheter till nätverk och samarbete och där arbetsmarknaden är avancerad och välintegrerad. Sådana fördelar uppstår först när regioner nått en tillräcklig storlek. Ibland talas det om att företagsbeståndet och arbetsmarknaden skall ha passerat en "kritisk" massa. Det verkar också som om företagets benägenhet att dra nytta av avancerad offentlig infrastruktur ökar först när denna kritiska massa av annan verksamhet har nåtts.

Det förefaller som om offentliga investeringar i många regioner riskerar hamna på hälleberget eftersom den kritiska massan av ekonomiska verksamheter är för liten. Offentliga investeringar kanske istället måste börja med att integrera regioner till större enheter. Företagsbestånden i närliggande regioner måste knytas närmre varandra, arbetsmarknader måste utvidgas till större kompletterande och sammanhängande enheter. Redan befintliga regionala resurser måste utnyttjas bättre genom att närliggande regioner knyts samman kommunikations- och transportmässigt till större stadsbildningar, konurbationer. Det är troligt att sådana initiala investeringar i den "interna" transportstrukturen skulle ge bättre effekter än t.ex. investeringar i enskilda små regioners nationella eller internationella transportmöjligheter. I så fall måste offentliga investeringar och annan samhällsplanering samordnas på en nivå som ligger högre än både kommuner och nuvarande arbetsmarknadsregioner. Mer än tidigare förefaller det vara ett mellankommunalt/mellanregionalt "lagarbete" att få regioner attraktiva och konkurrenskraftiga.

*Skånska regioner*

Med undantag för Malmö/Lund har de skånska A-regionerna kraftiga underskott av forskningsintensiv och kunskapsintensiv industri (tabell 2). Regionerna domineras av arbetsintensiv och skyddad industri.

Tabell 2. Huvudsektorernas andelar av industrins sysselsättning i några sydsvenska A-regioner och i riket år 1990.

Huvudsektor	Mö/Ld	Hbg/La	K-stad	H-stad
F-sektor	10	7	7	1
K-sektor	25	16	14	17
C-sektor	5	17	14	22
A-sektor	21	26	35	40
Skyddad	36	33	28	19
Ogrupperad	3	1	2	1
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Absoluta tal</b>	<b>35 968</b>	<b>24 417</b>	<b>10 931</b>	<b>10 973</b>

Huvudsektor	Ljungby	Växjö	K-hamn	Riket
F-sektor	1	4	1	11
K-sektor	50	33	64	29
C-sektor	5	5	9	13
A-sektor	22	30	15	21
Skyddad	22	23	11	21
Ogrupperad	0	5	0	5
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Absoluta tal</b>	<b>8 833</b>	<b>15 488</b>	<b>11 207</b>	<b>778 052</b>

Malmö/Lund, vars forskningsintensiva industri ökade mycket kraftigt under 1980-talet, är en stödjepunkt med en någorlunda modern industristruktur. Övriga regioners industri har en sammansättning som gör dem sårbara. Konkurrensen från i första hand den inre marknaden och öststatsekonomierna kommer att bli hård under resten av 1990-talet. Arbetsmarknaden för deras traditionella sektorer kommer att krympa under åren framöver. Malmö/Lund tillsammans med Helsingborg är de enda hemmabaserna med resursutbud som någorlunda når upp till de krav som den forskningsintensiva industrin ställer. De båda regionerna har dock ännu inte, varken enskilt eller tillsammans, nått den kritiska massa som gör dem lämpade för alla forskningsintensiva delsektorer. Nätverken och arbetsmarknaden är begränsad till några få verksamheter, framför allt den medicinska och medicinsk/tekniska. Den kunskapsin-



tensiva industrin i Skåne är storföretagsdominerad. Någon tydlig småföretagstradition kan inte noteras i någon region.

Kristianstad, liksom för övrigt flera andra A-regioner i Skåne har resursutbudet anpassade till ganska storskalig arbetsintensiv och skyddad industri.

Konkurrenskraften på internationella marknader är mycket snedfördelad i Skåne (tabell 3). Malmö/Lund och Helsingborg har båda konkurrenskraftig industri. För Malmö/Lunds del gäller det framför allt kun-

Tabell 3. Huvudsektorer och regioner vars exportkvoter visar signifikanta komparativa fördelar/nackdelar, jämförda med landet som helhet år 1990.

Huvudsektor	Mö/Ld	Hbg/La	K-stad	H-stad
F-sektor	-	+	-	-
K-sektor *	+	+	-	-
C-sektor	-	-	-	-
A-sektor	+	-	-	+
* Små företag	-	-	-	+
<b>Samtliga sektorer</b>	+	+	-	-

Huvudsektor	Ljungby	Växjö	K-hamn
F-sektor	-	-	-
K-sektor *	-	-	-
C-sektor	-	-	-
A-sektor	-	-	+
* Små företag	+	-	+
<b>Samtliga sektorer</b>	-	-	-

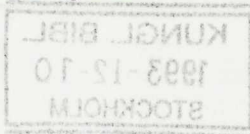
skapsintensiv och arbetsintensiv industri. För Helsingborg forskningsintensiv och kunskapsintensiv industri. Det är något förvånande att Malmö/Lunds forskningsintensiva industri ännu inte (data avser år 1990) har nått komparativa fördelar. Varken Malmö/Lund eller Helsingborg är specialiserade på de små företagens internationalisering. Båda regionerna exporterar emellertid totalt sett mer än förväntat inom hela industrin. Kristianstad, som valt exempel bland övriga skånska regioner, har komparativa nackdelar i alla industrins sektorer. Situationen kan antas vara likartad i andra skånska och betydligt mindre A-regioner. De skånska regionerna utanför västra Skåne kommer med största sannolikhet aldrig att på egen hand kunna skapa det resursutbud som behövs för att öka tillväxten av de industrier som skall bära utvecklingen framöver (inklusive den offentliga och privata tjänstesektorn som indirekt är beroende av industrin bärkraft). Malmö/Lund och Helsingborg kan dock bli

ett centrum för övriga Skånes utveckling. En förutsättning för detta är dock att västra Skåne själv kan öka sin kritiska massa genom att dra nytta av anknypningen till Storköpenhamn, genom att integrera kringliggande regioners resurser och genom närheten till övriga Europa. Studier har visat att ett sådant centrum kan ge bärkraft åt närliggande regioner inom 50–100 km. Med integrerande transportsystem, vägar och kollektiva färdmedel, kan västra Skåne skapa en med övriga regioner väl integrerad samarbetsregion och arbetsmarknad. Inom dessa avstånd är risken ganska liten att centrum kommer att dra till sig all utvecklingskraft och utarma de små regionerna. Därmed minskar också risken för att offentliga satsningar på service, bostäder, skolor, rekreationsområden m.m. i dessa små regioner enbart får marginella effekter. Tvärtom ökar möjligheterna att nyttan av lokala satsningar kan växlas ut med full kraft inom ett sådan integrerad stadsregion. Öar av ekonomisk ensidighet och specialisering kan visserligen skapas inom ett sådant större "stadsområde", men det är något som förefaller oundvikligt inom alla tillväxregioner.

### *Gränsregioner*

De A-regioner som ligger omedelbart utanför Skåne har en mycket typisk industristruktur. De har alla en mycket liten forskningsintensiv industri, en omfattande kunskapsintensiv industri och ansenliga andelar arbetsintensiv industri. Med enstaka undantag är dock den kunskapsintensiva industrin dominerad av filialarbetställen. Dessa filialer styrs från andra delar av landet och bidrar inte nämnvärt till regionernas ekonomiska utveckling. Den "egna" kunskapsintensiva industrin är småföretagsdominerad i dessa regioner. De små företagen har god internationell konkurrenskraft och exporterar mer än jämförbara företag på andra håll i landet. Resursutbudet är begränsat och saknar potential för en dynamisk utveckling av industri och arbetsmarknad.

För dessa regioner är en stödjepunkt liknande den Malmö/Lund kan vara för Skåne i övrigt, helt nödvändig om moderniseringen av näringslivet skall accelerera. Det största problemet förefaller vara att öka den forskningsintensiva industrins andel och att få de små kunskapsintensiva företagen att växa sig större. Växjö har i sig ganska goda förutsättningar genom en industri med god internationell konkurrenskraft, men har för liten kritisk massa. Kalmar har i sin tur inte det geografiska läge som kan göra regionen till ett nav i utvecklingen. Västra Skåne är ett alternativ, men avstånden är betydande. Malmö/Lund kan knappast vara centrum i en välintegrerad arbetsmarknadsregion som sträcker sig utanför Skånes gränser. En tänkbar utveckling är snarare att Skåne kommer att bli ett alternativ för ekonomisk verksamhet och därmed i någon mån utarma angränsande regioner.





# Statens offentliga utredningar 1993

## Kronologisk förteckning

---

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
  2. Kursplaner för grundskolan. U.
  3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.  
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
  4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
  5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
  6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
  7. Löneskillnader och lönediskriminering.  
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
  8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
  9. Postlag. K.
  10. En ny datalag. Ju.
  11. Socialförsäkringsregister. S.
  12. Vårdhögskolor  
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
  13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
  14. EG och våra grundlagar. Ju.
  15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
  16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
  16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
  17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
  18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
  19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
  20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
  21. Ökat personval. Ju.
  22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
  23. Kunskapens krona. U.
  24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
  25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
  26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
  27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
  28. Bankstödsnämnden. Fi.
  29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
  30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
  31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
  32. Ny anställningsskyddslag. A.
  33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
  34. Förarprövare. K.
  35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
  36. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
  37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
  38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
  39. En gräns för filmcensuren. Ku.
  40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
  41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
  42. Försvarets högskolor. Fö.
  43. Politik mot arbetslöshet. A.
  44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
  45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
  46. Vissa kyrkofrågor. C.
  47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
  48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
  49. Ett år med betalningsansvar. S.
  50. Serveringsbestämmelser. S.
  51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
  52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
  53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
  54. Utvisning på grund av brott. Ku.
  55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
  56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
  57. Beskattning av fastigheter, del I  
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
  58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
  59. Ny marknadsföringslag. C.
  60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
  61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
  62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
  63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
  64. Frågor för folkbildningen. U.
  65. Handlingsplan mot buller.  
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
  66. Lag om införande av miljöbalken. M.
  67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
  68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
-

## Kronologisk förteckning

---

69. Revisorerna och EG. N.
  70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
  71. Organisationernas bidrag. C.
  72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
  73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
  74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
  75. Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
  76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
  77. Kommunal tjänsteexport och internationell bistånd. C.
  78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
  79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
  80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
  81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
  82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
  83. Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
  84. Innovationer för Sverige. N.
  85. Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. U.
  86. Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. S.
  87. Beredskapslagring av olja. N.
  88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
  89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
  90. Lokal demokrati i utveckling. C.
  91. Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. S.
  92. Den centrala polisorganisationen. Ju.
  93. Världens svåra val. S.
  94. Anpassad kontroll av byggandet. M.
  95. Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Fö.
  96. Förändringar i lönegarantisystemet. A.
  97. Västsverige och Skåne – regioner i förändring. C.
-

# Statens offentliga utredningar 1993

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]  
EG och våra grundlagar. [14]  
Ökat personval. [21]  
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]  
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]  
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]  
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]  
Det allmännas skadeståndsansvar. [55]  
Polisens rättsliga befogenheter. [60]  
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande  
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]  
Verkställighet av fängelsestraff. [76]  
Statsförvaltningen och EG. [80]  
Den centrala polisorganisationen. [92]

### Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]  
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

### Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspflicht. [36]  
Försvarets högskolor. [42]  
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]  
Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. [95]

### Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]  
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]  
Socialförsäkringsregister. [11]  
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]  
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]  
Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]  
Ett år med betalningsansvar. [49]  
Serveringsbestämmelser. [50]  
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]  
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]  
Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. [86]

- Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. [91]  
Världens svåra val. [93]

### Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]  
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]  
Förarprövare. [34]

### Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]  
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]  
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]  
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]  
Bankstödsnämnden. [28]  
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]  
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]  
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]  
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]  
Beskattning av fastigheter, del I  
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]  
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]  
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]  
Vissa mervärdesskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. [75]  
Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]

### Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]  
Ersättning för kvalitet och effektivitet.  
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]  
Vårdhögskolor  
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]  
Kunskapens krona. [23]  
Frågor för folkbildningen. [64]  
Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. [85]

### Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]  
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]  
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]
-

# Statens offentliga utredningar 1993

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]  
Politik mot arbetslöshet. [43]  
Ersättning vid arbetslöshet. [53]  
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]  
Förändringar i lönegarantisystemet. [96]

### Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.  
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]  
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor  
och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]  
Ågändning av radio och television i allmänhetens tjänst.  
[17]  
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]  
En gräns för filmcensuren. [39]  
Utvisning på grund av brott. [54]

### Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja  
vid en oljekris. [15]  
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]  
Revisorerna och EG. [69]  
Strategi för småföretagsutveckling. [70]  
Innovationer för Sverige. [84]  
Beredskapslagring av olja. [87]

### Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis  
räddning. [45]  
Vissa kyrkofrågor. [46]  
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola,  
barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]  
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i  
kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]  
Ny marknadsföringslag. [59]  
Organisationernas bidrag. [71]  
Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det  
kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]  
Radikala organisationsförändringar i kommuner och  
landsting. [73]  
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]  
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]  
Produktsäkerhetslagen och EG. [88]  
Lokal demokrati i utveckling. [90]  
Västsvrige och Skåne – regioner i förändring. [97]

### Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]  
Kommunerna och miljöarbetet. [19]  
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]  
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna.  
[51]  
Handlingsplan mot buller.  
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]  
Lag om införande av miljöbalken. [66]  
Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs  
yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]  
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]  
Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]  
Anpassad kontroll av bygandet. [94]