I skärningspunkten

Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Peter Ehn

RAPPORT TILL DEN PARLAMENTARISKA REGIONKOMMITTÉN (PARK)

REGERINGSKANSLIET
SOU 1998:168

I skärningspunkten

Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen

Peter Ehn

RAPPORT TILL DEN PARLAMENTARISKA REGIONKOMMITTÉN (PARK)

REGERINGSKANSLIET

SOU 1998:168

Ref A

Occ S

Statens offentliga utredningar
1998:168
Inrikesdepartementet

I skärningspunkten

– Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen

Rapport till
Den parlamentariska regionkommittén (PARK)
Stockholm 1998

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

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

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 42 95
Telefon: 08–405 47 29

ISBN 91-38-21100-9
ISSN 0375-250X

Elanders Gotab, Stockholm 1999

Förord

Den parlamentariska regionkommittén (In 1997:08, dir. 1997:80) har till uppgift att dels följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen har beslutat om (prop.1996/97:36, KU4, rskr.77), dels utforma vissa förslag om den framtida regionala samhällsorganisationen.

Som ett led i arbetet har kommittén lämnat ut uppdrag i syfte att ta fram underlag för kommitténs ställningstaganden i olika frågor. Uppdragen redovisas i rapporter, som i vissa fall publiceras separat.

I denna rapport diskuteras landshövdingarnas roll och uppgifter utifrån en intervjuundersökning med nuvarande och tidigare landshövdingar. Totalt har sexton landshövdingar intervjuats under perioden januari-februari 1998. Undersökningen har två teman. För det första analyseras landshövdingerollen och för det andra studeras landshövdingarnas syn på samspelet med regeringen, Regeringskansliet, andra statliga myndigheter samt de regionala självstyrelseorganen.

Ansvarig för undersökningens genomförande och tillika författare av rapporten är statsvetaren och sekreteraren i kommittén, fil.dr. Peter Ehn. Författaren ansvarar själv för innehållet.

Kommitténs avsikt med att ge ut rapporten är att den dels skall ge ett bidrag till kunskapen om en roll som hittills rönt föga intresse inom den statsvetenskapliga forskningen, dels skall stimulera till debatt om den statliga regionala organisationens framtida utformning. Rapporten utges i anslutning till överlämnandet av kommitténs delbetänkande (SOU 1998:166) Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion.

Karin Starrin
Ordförande

Att värna rätt, förmedla bördors last,
han som en helig plikt sig föresatt,
och därför var hans dag ock utan rast,
och utan sömn hans natt.

Johan Ludvig Runeberg, *Landshövdingen,* ur *Fänrik Ståls sägner*

INNEHÅLL

DEL I: PROBLEMET

1	**Inledning**	**7**
1.1	Studiens syfte och uppläggning	8
1.1.1	Syfte	8
1.1.2	Genomförande och avgränsningar	9
1.1.3	Disposition	10
1.2	Rollbegreppet som analysinstrument	11
2	**Spänningar**	**13**
2.1	Politik–förvaltning	13
2.1.1	Den politikerstyrda och den tjänstemanna-styrda förvaltningen	13
2.1.2	Gränsen politik–förvaltning ur ett aktörs-perspektiv	14
2.2	Stat–region	17
2.2.1	Den svenska paradoxen och de skilda perspektiven	17
2.2.2	Statsbegreppet	21
2.2.3	Regionbegreppet	24

DEL II: ROLLEN

3	**Landshövdingerollen**	**29**
3.1	Vem blir landshövding?	29
3.2	Landshövdingarna och landshövdinge-rollen	38
3.2.1	Landshövdingarna, EU och internationali-seringen	45
3.3	En förändrad landshövdingeroll?	46

DEL III: SAMSPELET

4	**Styrning, samspel och kontakter**	**55**
4.1	Styrning i en sektoriserad stat	55
4.2	Landshövdingarna och samspelet	59
4.3	Spindeln i kontaktnätet – landshövdingarnas kontakter granskade	66
4.4	Samspelet sammanfattat	76
5	**De regionala självstyrelseorganen och länsstyrelsens framtid**	**79**
5.1	Självstyrelseorgan som lösning på den regionala samhällsorganisationens problem	79
5.2	Landshövdingarna och den regionala reformverksamheten	86

DEL IV: SLUTSATSER

6	**Landshövdingarna, länsstyrelserna och samspelet – sammanfattande slutsatser**	**95**
6.1	Landshövdingarna och samspelet – en sammanfattning	95
6.1.1	Landshövdingarnas bakgrund och kontaktmönster	95
6.1.2	Synen på landshövdingerollen	96
6.1.3	Landshövdingarnas syn på den regionala försöksverksamheten	98
6.2	Strukturella förändringar och deras konsekvenser – några slutsatser	99
6.2.1	Perspektiv på regioner	101
6.3	Landshövdingen – aktör på en scen i förändring	102
	Slutord	103
Bilaga		**105**
Referenser		**111**

Författarens förord

Landshövdingeämbetet har traditioner. Genom seklerna har vid det här laget nästan tusen personer innehaft ämbetet.

Med tanke på landshövdingeämbetets långa historia och på den viktiga roll som landshövdingarna har spelat, och fortfarande spelar, på den regionala arenan är det förvånande hur lite uppmärksamhet dessa ämbetsmän har fått inom min egen disciplin – statsvetenskapen.

Med denna rapport vill jag lämna ett bidrag till ett enligt min mening försummat forskningsfält – landshövdingarna som politiska aktörer. Att studera landshövdingarna utifrån detta perspektiv synes särskilt viktigt i dagsläget, med tanke på de snabba förändringar som nu sker på den regionala nivån. I fyra län bedrivs försök med s.k. regionala självstyrelseorgan och i många andra län skapas nya samarbetsmönster på frivillig väg.

Rapporten bygger huvudsakligen på intervjuer med nuvarande och tidigare landshövdingar. Undersökningen har två övergripande teman. *För det första* beskrivs och analyseras landshövdingarnas roll i skärningspunkten mellan politik och förvaltning och mellan centralt och regionalt. *För det andra* beskrivs och analyseras landshövdingarnas relationer till regeringen, Regeringskansliet, andra statliga myndigheter samt de regionala självstyrelseorganen.

Jag vill här passa på att tacka alla dem som på olika sätt har hjälpt till med färdigställandet av rapporten – ingen nämnd och ingen glömd.

Ett särskilt stort tack vill jag rikta till de sexton– nuvarande och tidigare – landshövdingar, som med stor öppenhet och stort intresse har låtit sig intervjuas. Utan er medverkan hade denna rapport inte kunnat skrivas.

Stockholm i december 1998

Peter Ehn

Del I

Problemet

1 Inledning

Vissa frågor tycks i det svenska politiska landskapet vara eviga och i någon mening olösliga. Likt Sisyfos baxar utredning efter utredning "stenen" uppför berget, för att strax vara tillbaka vid utgångsläget igen. Energipolitiken är en sådan fråga; styrning och utformning av den regionala nivån är en annan.[1] Det är den sistnämnda som står i fokus för denna rapport.

Att regionfrågan tillhör de eviga frågorna i den svenska politiken är naturligtvis ingen tillfällighet. Det finns en stor politisk laddning i denna fråga; den berör såväl centrala makt- som demokratiaspekter. Dessutom är den potentiellt partisplittrande, något som för övrigt brukar kännetecknа frågor som ofta blir föremål för offentligt utredande. Det bör kanske tilläggas att det förhållandet att frågor blir föremål för återkommande utredningar inte enbart, eller överhuvudtaget, behöver innebära att de är särskilt politiskt laddade. Det är närmast en truism att konstatera att samhället förändras i en allt snabbare takt. Att i en sådan föränderlig värld tro att man kan lösa den regionala frågan en gång för alla ter sig en smula naivt. Enbart omvärldsförändringarna i sig gör att den regionala nivån kräver återkommande översyn.

Det omfattande utredandet när det gäller läns- och regionfrågan gör att det är svårt att tillföra diskussionen något helt nytt. Jag menar ändå att denna studie, åtminstone när det gäller ansatsen, bryter ny mark. Det nya i sammanhanget skulle då vara fokuseringen på landshövdingarna och landshövdingerollen. Inom statsvetenskapen har landshövdingarna tidigare rönt ett något förstrött intresse.[2] Jag tänker inte fördjupa mig i

[1] I Regionberedningens källförteckning listas bl.a. 57 SOU- och 19 Ds-rapporter som ett "urval" av det underlagsmaterial som utredningen har använt (SOU 1995:27, bil.2, s.13 ff). Flera utredningar har tillkommit sedan dess, förutom Regionberedningen t.ex. REKO-STAT-utredningen (SOU 1997:13).

[2] Jag har inte funnit någon mer ambitiös empiriskt grundad analys av landshövdingerollen. De empiriskt inriktade studier där landshövdingerollen har uppmärksammats har varit av begränsat omfång och utpräglat deskriptiva. Jag tänker här på de intervjuer som Verksledningskommittén genomförde med landshövdingarna, redovisade i *Ds C 1985:16*, s.175 ff, och den enkät som förre landshövdingen Göte Fridh tillsände landshövdingarna och som redovisas i *Landshövdingarna och deras okända möten* (Fridh, 1994, s.173 ff). En mer

skälen till detta, men det är svårt att värja sig från intrycket att denna tjänstemannagrupp inte har betraktats som tillräckligt politiskt intressant. För att hårddra det något: landshövdingarna har ofta setts som en grupp "föredettingar" med i huvudsak representativa funktioner, ett slags regionala kungligheter. Och visst kan landshövdingeämbetet förvaltas på det sättet, men jag menar att landshövdingerollen, utöver de mer representativa funktionerna och utöver chefsskapet över myndigheten länsstyrelsen, ger ett stort utrymme för politiskt handlande i vid bemärkelse; ett spelrum som också många landshövdingar utnyttjar.

Studien har emellertid två teman. Diskussionen om landshövdingerollen mer principiellt och avgränsat utgör det ena. I det andra anläggs ett vidare perspektiv; temat är samspelet. Här diskuteras landshövdingarnas och länsstyrelsernas relationer med i huvudsak regeringen, Regeringskansliet och andra statliga myndigheter samt naturligtvis synen på de nya regionala självstyrelseorganen. Som torde framgå finns det ingen tydlig och självklar gräns mellan dessa två delar av analysen. Landshövdingerollen rymmer naturligtvis också samspelsdimensionen, och omvänt kan inte samspelet diskuteras utan att landshövdingens speciella roll tas i beaktande. Väl medveten om dessa överlappningar har jag ändå funnit att redovisningen vinner i analytisk klarhet genom den ovan beskrivna uppdelningen.

1.1 Studiens syfte och uppläggning

1.1.1 Syfte

Syftet med denna studie är mer precist att:
A) beskriva och analysera landshövdingarnas roll i skärningspunkten mellan politik och förvaltning och mellan centralt och regionalt,

---

essäistisk, men ändå intressant, bild av landshövdingerollen ges i den av Statskontoret publicerade *Landshövdingeboken* (1984). Där framträder fem före detta landshövdingar och ger sin syn på landshövdingerollen och länsstyrelserna och på de behov av förändringar i länsförvaltningen som de anser finns. Inom forskningsprojektet "Den statliga regionala förvaltningen och dess omgivning" genomfördes under början av 1970-talet intervjuer med flertalet landshövdingar. I projektets undersökningar fokuseras dock inte landshövdingarna och landshövdingerollen specifikt (se t.ex. Hagström, 1978 och Magnusson, 1980).

B) beskriva och analysera landshövdingarnas relationer till andra centrala och regionala aktörer, som regeringen, Regeringskansliet, andra statliga myndigheter och de regionala självstyrelseorganen.

1.1.2 Genomförande och avgränsningar

Primärmaterialet i denna undersökning består av intervjuer med landshövdingar. Totalt har 16 – både aktiva och tidigare – landshövdingar intervjuats under perioden januari-februari 1998. Att det centrala empiriska materialet utgörs av intervjudata får bland annat den konsekvensen att undersökningen i betydande utsträckning inriktas på attityder och beskrivningar av beteenden – inte på faktiskt beteende eller handlande. Det är viktigt att vara uppmärksam på detta. Intervjuerna utgör dock inte det enda undersökningsmaterialet. De kompletteras för det första med ett formulär där intervjupersonerna ombeds att ange omfattningen av de kontakter de har i tjänsten med 18 olika grupper av aktörer. För det andra kompletteras intervjuerna med litteraturstudier; både offentligt tryck och forskningslitteratur har använts.

En fråga som kan ställas är om avgränsningen av intervjuundersökningen till i huvudsak landshövdingar innebär att undersökningen tenderar att bli en "partsinlaga". Frågan är berättigad. Jag menar dock att genom att kritiskt analysera intervjumaterialet och komplettera det med litteraturstudier kan denna potentiella risk undvikas. Det gäller exempelvis att försöka skilja på "motiveringar" och "motiv"; det vill säga att skilja på de angivna skälen för ett visst handlande och den faktiska anledningen till detsamma. Med en sådan kritisk ansats vill jag hävda att det finns ett värde i sig att låta landshövdingarna med egna ord få komma till tals. Detta är personer – visar det sig – som har mycket intressant att förtälja om sin och länsstyrelsens roll i skärningspunkten mellan politik och förvaltning och mellan centralt och regionalt. Den kommande framställningen kommer därför att berikas med ett betydande antal landshövdingecitat.

När det gäller analysen av landshövdingarnas och länsstyrelsernas relationer till andra aktörer har vissa avgränsningar varit nödvändiga av i huvudsak tids- och arbetsmässiga skäl. Således kommer landshövdingarnas samspel med, och uppfattningar om, landsting och kommuner inte att diskuteras i denna rapport.

Intervjuerna i rapporten har genomförts utifrån ett strukturerat frågeformulär med öppna svarsalternativ; intervjupersonerna har själva i samtalsform fått utveckla svaren på de relativt allmänt hållna frågorna (se bilaga). Intervjuerna har dokumenterats med hjälp av bandspelare. För att befrämja öppenhet och uppriktighet garanterades intervjuperso-

nerna anonymitet. Delvis samma skäl ligger bakom valet att intervjua ett antal tidigare landshövdingar. I deras fall är därutöver naturligtvis erfarenhet ett viktigt urvalskriterium. Vid urvalet har jag vidare försökt att åstadkomma en geografisk och storleksmässig spridning när det gäller de län som landshövdingarna representerar. Någon jämn könsfördelning har däremot inte gått att åstadkomma; den manliga dominansen inom landshövdingekretsen är fortfarande allt för stor.

Det är viktigt att kunna placera en företeelse eller ett skeende i sitt historiska sammanhang. Ett omsorgsfullt skrivet historieavsnitt fyller därför alltid en funktion i en rapport som denna, i synnerhet som landshövdingeämbetet har sina rötter långt tillbaka i historien. Jag har likväl valt att avstå från ett sådant historieavsnitt. Av tids- och utrymmesskäl har jag tvingats prioritera och då valt att koncentrera mig på analysen av det empiriska materialet.

Det är visserligen inte särskilt krävande att pliktskyldigast upprepa vad som kan läsas om landshövdingar, länsstyrelser och den regionala frågan i ett historiskt perspektiv i historiska eller statsvetenskapliga läroböcker, eller i någon av alla de utredningar som har tagit sig an regionproblematiken i ett eller annat avseende. Ett historiskt avsnitt har emellertid enligt min mening inget egenvärde, utan skall tillföra analysen något nytt. Det är detta betydligt mer krävande arbete som det inte har funnits utrymme till. Jag har istället valt att i samband med analysen lyfta fram den historiska kontexten, men enbart i de sammanhang där jag har ansett det särskilt relevant. I övrigt hänvisas den historiskt intresserade läsaren till facklitteraturen på området, och för mer översiktlig kunskap till utredningsbetänkanden o.dyl.[3]

1.1.3 Disposition

I det följande avsnittet av kapitel 1 diskuteras rollbegreppet som analysinstrument. Kapitel 2 har rubriken "Spänningar". Här diskuteras på ett principiellt plan samspelet mellan politik och förvaltning samt stat och region. Med detta kapitel avslutas *del I* av rapporten.

I *del II* inleds den empiriska analysen. Denna del innehåller enbart kapitel 3, i vilket landshövdingerollen diskuteras och analyseras.

[3] Se t.ex. SOU 1995:27, s.59 ff. Länsdemokratifrågan med fokus på landstingen diskuteras exempelvis i Esping, 1989, *Perspektiv på länsdemokrati.* Landshövdingarnas historia med särskild inriktning på de s.k. landshövdingemötena avhandlas i den redan nämnda *Landshövdingarna och deras okända möten* (Fridh, 1994).

Del III har beteckningen "Samspelet". Här diskuteras i kapitel 4 landshövdingarnas och länsstyrelsernas relation till regeringen och Regeringskansliet, men även till andra aktörer i det politiskt-administrativa systemet. I kapitel 5 fokuseras de regionala självstyrelseorganen.

I *del IV* genomförs den sammanfattande analysen och formuleras vissa slutsatser. Detta sker i kapitel 6.

1.2 Rollbegreppet som analysinstrument

Jag har valt att analysera landshövdingarna i första hand utifrån ett rollperspektiv. Härav följer att landshövdingarna kommer att analyseras som individuella aktörer, dock individuella aktörer som agerar under vissa specifika förutsättningar. Rollbegreppet har sitt ursprung inom scenens värld – man "spelar roller". Med samhällsvetenskaplig språkdräkt kan man uttrycka det som att människor tenderar att agera på olika sätt beroende på i vilken samhällelig kontext och situation de befinner sig (Ehn, 1998). En roll utmejslas och får sitt innehåll i relation till andra samhälleliga roller. Tjänstemannarollen måste exempelvis ses i förhållande till politiker- och medborgarrollerna (March & Olsen, 1989, s.161). Till skillnad från skådespelaren, som har ett manuskript att följa, skapas det samhällsvetenskapliga rollbegreppet i första hand av den enskilda rollinnehavarens och omgivningens förväntningar på rollen. I detta ligger också, enligt min mening, en styrka i rollbegreppet som analysinstrument. Med hjälp av begreppet kan både den omgivande samhälleliga strukturen och den individuella aktören inbegripas i analysen (Ehn, 1998).[4]

Jag har i ett annat sammanhang använt mig av roller som analysinstrument. I det fallet rörde det sig om en analys av tre tjänstemannagrupper – statssekreterare, departementsråd och verkschefer. Vid analysen av dessa grupper konstruerades inledningsvis, utifrån vissa teoretiska antaganden, tre tjänstemannaroller – en rättslig, en politisk och en marknadsorienterad (Ehn, 1998). Tillvägagångssättet fungerade i stort sett tillfredsställande.

[4] Den formella definitionen av roll i denna studie är: *Attityder och beteenden strukturerade kring rättigheter, skyldigheter och arbetsuppgifter som förbinds med en specifik samhällelig position. En persons roll bestäms av de förväntningar på hans eller hennes attityder och beteenden som finns i personens omgivning samt av dennes egen föreställning om de krav på attityder och beteenden som positionen ställer.*

I den här följande analysen kommer jag dock inte att använda en sådan deduktiv ansats. Det huvudsakliga skälet är att ovanstående tre tjänstemannagrupper, till skillnad mot landshövdingarna, tillhör en relativt väl kartlagd tjänstemannapopulation. Det är därför möjligt att bedöma om man utifrån teoretiska utgångspunkter har landat i en någorlunda rimlig tjänstemannatypologi; en typologi som kan "fånga in" de studerade tjänstemännen och också fungera som ett redskap i den förklarande analysen.

Vid en studie av landshövdingarna befinner man sig på ett mer outforskat territorium. Jag anser därför att en induktiv ansats lämpar sig bättre för denna tjänstemannagrupp. Det är först efter en omsorgsfull analys av de enskilda fallen som det kan vara möjligt att urskilja vissa distinkta rolltyper bland landshövdingarna. En sådan ansats ligger i linje med den som statsvetaren Donald Searing menar är den lämpligaste att använda vid rollanalyser (Searing, 1991). Han anser att kopplingen till aktörernas faktiska beteende blir tydligare om man definierar och operationaliserar rollbegreppet i nära anslutning till aktörernas – i mitt fall landshövdingarnas – intuitiva uppfattningar om rollinnehållet. Den forskningsansats Searing propagerar för har som grund empiriska studier av konkreta aktörsroller.

Det bör understrykas att även om rollanalysen utgör det viktigaste enskilda analysinstrumentet i denna studie sker långt ifrån samtliga analyser utifrån ett rollperspektiv. I diskussionen och analysen i rapportens tredje del – *Samspelet* – anläggs exempelvis ett betydligt bredare perspektiv, där rollen enbart utgör en av flera infallsvinklar.

2 Spänningar

Rubriken på detta kapitel syftar på de gränsdragningsproblem och de oftast ideologiskt laddade motsättningar som blir tydliga vid en närmare analys av de båda begreppsparen politik–förvaltning och stat–region. Dessa två begreppspar är inte bara intressanta i sig; de har ett särskilt intresse i det här sammanhanget, då landshövdingerollen kan sägas utkristalliseras i spänningsfältet mellan dessa.
Kapitlet har två huvudavsnitt där begreppsparen diskuteras. Diskussionen förs på ett principiellt plan, och viss möda ägnas åt att tydliggöra begreppsliga oklarheter i sammanhanget. En precisering görs också när det gäller hur begreppen politik, förvaltning, stat och region skall tolkas i denna rapport.

2.1 Politik–förvaltning

2.1.1 Den politikerstyrda och den tjänstemannastyrda förvaltningen

Som påpekats ovan växer landshövdingerollen fram i gränslandet mellan politik och förvaltning och stat och region. Det är emellertid inte enbart för landshövdingen, eller för den delen den enskilda tjänstemannen, som gränsen politik–förvaltning har intresse. Även på organisationsnivå rymmer relationen mellan dessa två begrepp intressanta spänningar. När det gäller enskilda myndigheter finns det visserligen inga egentliga gränsdragningsproblem formellt sett – myndigheterna är förvaltningsorganisationer ledda av tjänstemän. Observera att detta gäller den formella gränsdragningen. I praktiken är dock situationen mer komplicerad, vilket jag strax återkommer till.

Hur skall man då se på den speciella myndighet som Regeringskansliet utgör? Det är otvivelaktigt också en tjänstemannaorganisation, men det har en politisk ledning. Departementen består visserligen till övervägande del av "opolitiska" tjänstemän, men de rymmer också ett betydande (och växande) antal politiskt tillsatta tjänstemän. Inte sällan

ses gränsen mellan departement och myndigheter som en gräns mellan politik och förvaltning – det är i departementen som politiken skapas och det är myndigheterna som ansvarar för genomförandet. Som vi vet är detta en minst sagt förenklad bild av verkligheten. Politik skapas på många andra ställen än i departementen, många initiativ kommer just från myndigheterna. Inte heller kan man i dag beskriva statliga myndigheter som typiska verkställarorganisationer. Mer och mer har de statliga myndigheterna orienterats mot kunskapsproduktion samt tillsyn och kontroll av verksamhet som utförs av kommunala eller privata organisationer.

I vissa avseenden kan man se en parallell till denna uppdelning i en politiskt styrd och en tjänstemannastyrd förvaltningsorganisation i diskussionen om den framtida regionala samhällsorganisationen. Förespråkare för region- eller länsparlamentmodellen sätter ibland den tjänstemannastyrda samhällsorganisationen (länsstyrelsen) i motsats till den demokratiska (länsparlamentet alternativt landstinget, se t.ex. Landstingsförbundet, 1997). Även denna verklighetsbild är emellertid förenklad. Också länsstyrelsen är i förlängningen en politiskt-demokratiskt styrd organisation. Det är ytterst riksdagen som ger länsstyrelsen, i likhet med alla andra statliga myndigheter, dess demokratiska legitimitet. Den avgörande skillnaden mellan länsstyrelse och landsting är nivån där den demokratiska legitimiteten skapas. För landstingets del sker genom direkta val legitimeringen på samma nivå som verksamheten äger rum.

2.1.2 Gränsen politik–förvaltning ur ett aktörsperspektiv

Politik och förvaltning tillhör de begrepp som sällan diskuteras eller definieras i statsvetenskapliga analyser därför deras betydelse ses som självklar, vilket den naturligtvis inte är. I likhet med flera andra centrala begrepp inom statsvetenskapen, demokrati är ett sådant, kan man finna ett flertal accepterade definitioner av begreppen. Lennart Lundquist ger exempel på tre olika vanligt förekommande bestämningar av begreppet politik: offentlig verksamhet, auktoritativ fördelning av värden samt maktutövning (Lundquist, 1994, s.41). I en sociologisk ordbok beskrivs politik som:

> The process of creating public policy through influencing or controlling the sources of power and authority. The process involves competition and usually conflict. (Theodorson & Theodorson, 1969)

I ovanstående definition återfinns som synes element av samtliga Lundquists bestämningar.

När man försöker definiera begreppet politik blir det tydligt hur nära kopplat det är till förvaltningsbegreppet. Bestämningarna ovan illustrerar detta. Offentlig verksamhet, auktoritativ fördelning, maktutövning– inbegriper inte detta förvaltningen och dess myndigheter? Det är tydligt att i ett sammanhang där både politik och förvaltning diskuteras är det knappast görligt att definiera begreppen separat. Det måste snarast bli en *diskussion om gränsen* – må den vara reell eller imaginär – mellan politik och förvaltning.

Enklare definitioner i detta sammanhang tar fasta på vem som fattar besluten. Politiska beslut fattas av politiker, icke-politiska förvaltningsbeslut av tjänstemän. Förutom att denna definition tenderar att bli tautologisk – politik är politik därför att det är vad politiker ägnar sig åt, förvaltning är förvaltning därför att tjänstemän sköter denna verksamhet – skapar den också en orealistiskt smal politisk arena (Lundquist, 1994, s.42, Petersson & Söderlind, 1993, s.50).

Få forskare skulle förneka att även förvaltningsverksamheten innehåller moment av politik. Tjänstemännens arbete i den moderna välfärdsstatens omfattande offentliga verksamhet torde närmast med nödvändighet innehålla ett visst mått av politiskt maktutövande. Diskussionerna har oftast gällt vidden av det politiska fältet– vad är politik och vad kan betraktas som mer "tekniskt" administrerande. Här har försök gjorts att åstadkomma en distinktion med utgångspunkt i karaktären på de beslut som fattas inom det politiskt-administrativa systemet. De politiska besluten skulle då grunda sig på värderingar medan förvaltningsbesluten är av teknisk karaktär och utgår från fakta eller verklighetsomdömen. Gränsdragningen är dock inte rimlig; element av såväl värderingar som fakta återfinns i alla beslut (Petersson & Söderlind, 1993, s.51).

För praktikerna själva – tjänstemännen i den offentliga förvaltningen – är det trots allt ingen självklar sanning att de utgör en del av "politiken". Det är betydligt vanligare att de tar för givet existensen av en mer eller mindre tydlig gräns mellan politik och förvaltning. Till detta går det att finna flera orsaker. En är helt enkelt att det råder en betydande oklarhet om vad som skall inbegripas i begreppet politik. Många likställer exempelvis politik med partipolitik eller med allmänt politiskt laddade och omdebatterade frågor. Utifrån denna avgränsning kan tjänstemannen sedan med emfas hävda att han eller hon inte sysslar med politik. Med en sådan gränsdragning blir den politiska sfären mycket liten. Åtskilliga frågor som av en utomstående betraktare skulle ses som politiska faller här utanför "politiken". En sådan gränsdragning mellan politik och förvaltning tenderar också att bli mycket rörlig. När

frågor där det tidigare rått politisk enighet och värderingsmässig samstämmighet börjar att ifrågasättas i samhällsdebatten flyttas också gränsen mellan politik och förvaltning.

Ett andra skäl till att tjänstemän, och även politiker, urskiljer en mer eller mindre tydlig gräns mellan politik och förvaltning är att de ofta blandar samman frågan om var denna gräns skall dras med frågan huruvida tjänstemän och politiker har olika roller i systemet. I det sistnämnda fallet finns det väl knappast någon som hävdar att rollerna är helt identiska, även om det finns forskning som visar att de tenderar att flyta samman, särskilt på högre nivåer inom förvaltningen (t.ex. Aberbach, Putnam & Rockman, 1981). Fortfarande torde dock gälla att politikerna är de som i första hand anger inriktningen på politiken och som därvid efter bästa förmåga försöker styra förvaltningen. Det är också politikerna som har det yttersta ansvaret inför väljarna. Tjänstemännen har att lojalt verkställa de politiska besluten, ha lagen som yttersta rättesnöre och visa hänsyn mot medborgarna (Lundquist, 1997, s.29 f). I praktiken är det också de som oftast "initierar, bereder, implementerar och utvärderar de politiska besluten" (Lundquist, 1997, s.6). Till denna lista kan läggas att det är tjänstemän som utövar kontroll och tillsyn över de politiska beslutens genomförande (Ehn, 1998).

Ett tredje skäl till att gränsen mellan politik och förvaltning fortfarande uppfattas som tydlig av både politiker och tjänstemän är att båda dessa grupper har ett intresse av att upprätthålla denna myt. För politiker kan det vara tacksamt att i vissa lägen kunna hålla frågor ifrån sig och hänvisa till att detta inte är en "politisk" fråga, utan ett ärende för förvaltningen (jfr Jacobsson, 1984). Omvänt kan det vara av intresse för tjänstemän att kunna hävda att deras agerande enbart har sin grund i strikt professionella sakliga överväganden. Här spelar den grundläggande inställningen till den offentliga förvaltningens verksamhet en inte oväsentlig roll för ställningstagandet. För en person som ser förvaltningen som en del av rättsstaten, snarare än som en politisk organisation eller effektiv serviceproducent, och som därför starkt betonar rättssäkerhetsaspekter, är en tydlig gränsdragning mellan politik och förvaltning av stor betydelse (Petersson & Söderlind, 1993, s.52).

Som framgår av ovanstående redogörelse finns det ingen vedertagen definition av begreppen politik och förvaltning. Huruvida man väljer att tala om en gränslinje mellan de båda begreppen och var den gränsen i så fall skall dras är alltid beroende av hur begreppen definieras. Jag förordar en bred definition av politik, där förvaltningsverksamheten ses som en del av politiken i vid bemärkelse. För att citera Lennart Lundquist – "en inledning till, förberedelse av, fortsättning på eller uppföljning av politikernas verksamhet" (Lundquist, 1994, s.42). Dock förtjänar det att understrykas att ovanstående normativa utgångspunkt inte

innebär att tjänstemäns och politikers roller ses som identiska. Det är politikerna som ytterst skall styra och som är ansvariga inför väljarna.

Av diskussionen framgår också att det finns intressanta spänningar i tjänstemannarollen; mellan lojalitet, lagtrohet och medborgarhänsyn. Vidare ger rollen möjligheter till en självständig maktutövning. Sammantaget gör detta de offentliga tjänstemännen – inte minst landshövdingarna – till intressanta objekt för statsvetenskaplig forskning. Jag skulle rent av vilja argumentera för att landshövdingarna är särskilt intressanta i det här sammanhanget. De befinner sig nämligen inte bara i spänningsfältet mellan lojalitet, trohet mot lagen och medborgarhänsyn, utan också i skärningspunkten mellan statlig och regional nivå i det politiskt-administrativa systemet. Det är de två sistnämnda begreppen– stat och region – som diskuteras i det följande avsnittet.

2.2 Stat–region

Redan vid rubriksättningen av detta avsnitt uppenbarar sig de begreppsliga oklarheter som vidlåder relationen mellan stat och region i ett politiskt system, som i det här fallet Sverige. För att exemplifiera: borde jag i stället valt begreppsparet stat–län, eller kanske central–regional nivå, eller nation–region? Exemplen kan mångfaldigas. Jag vill dock redan här deklarera att jag inte tänker ägna mig åt någon avancerad begreppsexercis i det följande avsnittet. Syftet är i stället, för det första, att göra de skilda ideologiska perspektiv som jag menar ligger bakom spänningarna i synen på relationen stat–region något tydligare. Ett andra syfte är att försöka reda ut vissa oklarheter när det gäller begreppen stat och region.

2.2.1 Den svenska paradoxen och de skilda perspektiven

Sverige brukar karakteriseras som en enhetsstat med en stark statsmakt som i princip har oinskränkta befogenheter, men också med en stark kommunal självstyrelse, ytterst grundad i den kommunala beskattningsrätten. Simon Andersson beskriver Sverige som den stat som i ett europeiskt perspektiv har den längst drivna kommunala självständigheten och det mest vidsträckta kommunala ansvarsområdet. Han ser det svenska folkstyret närmast som en paradox – det är i praktiken både starkt centralistiskt och extremt decentralistiskt (Andersson, 1996, s.2).

Den "paradox" Andersson beskriver får också vissa konsekvenser för diskussionen om den regionala frågan och för hur begreppen stat

och region kommer att definieras. Den regionala nivån, vare sig vi talar om landsting eller länsstyrelser, hamnar ofta i kläm mellan en stark central statlig nivå och likaledes starka kommuner. Polariseringen mellan stark centralisering och stark decentralisering gör också en mer begreppsligt inriktad diskussion om stat och region sällsynt värdeladdad, vill jag hävda. Det mesta som företas i regionfrågan tenderar att uppfattas som ett hot mot antingen enhetsstaten eller alternativt mot den kommunala självstyrelsen (jfr SOU 1995:27, s.103).

Den svenska samhällsorganisationen är antingen ett utflöde av den centrala statliga makten, eller en del av den lokala eller regionala självstyrelsen. På den regionala nivån blir spänningen mellan dessa två maktprinciper särskilt tydlig. Det finns flera skäl till detta; låt mig peka på två av de mer uppenbara. För det första är staten organisatoriskt starkare representerad på denna nivå jämfört med den lokala nivån, främst då genom länsstyrelserna. För det andra har inte de kommunala organen på regional nivå – landstingen – en lika stark folklig förankring och tradition som sina motsvarigheter på lokal nivå. Landstingens maktposition är helt enkelt svagare.

Något förenklat kan man i dag tala om två i grunden skilda sätt att värdera samhällsorganisationen, vilka kan åskådliggöras genom begreppen top-down respektive bottom-up, dvs. med ett uppifrån- eller nedifrånperspektiv. I det första perspektivet utgår den politiska makten från den centrala nivån; i enhetsstaten Sverige är det enligt grundlagen riksdag och regering som har det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten och det politiska beslutsfattandet. Alla offentliga uppgifter är i detta perspektiv i princip nationella uppgifter och all makt som utövas på lägre politiska nivåer, t.ex. regioner, gör det genom delegering från den centrala politiska nivån; delegerade befogenheter som det följaktligen står den centrala nivån fritt att återkalla. Genom denna distinktion blir det också tydligt att decentralisering som begrepp ytterst emanerar från ett top-down perspektiv. Decentraliseringen förutsätter en styrande central nivå från vilken ansvar och befogenheter kan föras nedåt i systemet.

Ett mer renodlat bottom-up perspektiv tar avstamp i subsidiaritetsprincipen. Denna presenterades första gången i påven Pius XI:s socialencyklika 1931, men har sina rötter i Aristoteles och Thomas av Aquinos tänkande.[5] Grundtanken är att samhället byggs nedifrån och upp, från familjer upp mot allt större gemenskaper. Lägre nivåer i samhället bygger upp de högre. Detta utgör aristotelisk grundmateria. Det som Thomas av Aquino tillför, och där han skiljer sig från Aristoteles,

[5] Begreppet subsidiaritet sägs ha skapats 1848 av en katolsk biskop vid namn Kettler (Lindeborg, 1995, s.93).

är tanken att de högre nivåerna är till för de lägre, inte tvärtom.[6] De "högre" gemenskaperna existerar för att ge stöd (subsidium) åt de "lägre" (Eklund, 1994, s.9 ff). Som den uttolkats i den moderna offentliga debatten har subsidiaritetsprincipen kommit att stå för att de politiska besluten skall fattas och uppgifter skötas på den nivå närmast medborgarna där det är mest ändamålsenligt. Den högre nivån skall således inte ta över beslut som kan skötas på ett bra sätt på en lägre nivå.

I ett samhälle som det svenska innebär subsidiaritetsprincipen att det som sköts effektivt lokalt också skall skötas där; i andra hand förs uppgifterna till den regionala nivån och först i sista hand till den centrala nivån (jfr SOU 1992:63, s.80). Med effektivitet menas i det här avseendet också att de närmast berörda skall ha så stort inflytande över den aktuella uppgiften som möjligt, vilket vanligtvis har tolkats som att den politiska legitimeringen genom direkta val skall ske på den nivå där uppgifterna sköts (se t.ex. SOU 1995:27, s.183). Det krävs således enligt denna tolkning en politisk legitimering utöver den rent geografiska dimensionen. Geografiskt är det ju ingen skillnad om en verksamhet utförs lokalt eller regionalt av en statlig myndighet eller ett självstyrelseorgan. Ett bottom-up perspektiv tenderar därmed att leda till ett förordande av regionparlament.

Riktig så enkel som diskussionen ovan antyder är dock inte relationen mellan de olika politiska nivåerna utifrån subsidiaritetsprincipen. En grundtanke i denna princip är att människan är social till sin natur. Av detta följer att den samhälleliga gemenskapen i sig är en nödvändighet, detsamma gäller förekomsten av en politisk auktoritet i en eller annan form. Den politiska auktoriteten i ett samhälle utövas av en politisk makt, så att säga som ställföreträdare för folket. Det har beskrivits som en delegering uppåt av folkets rätt till självbestämmande (Eklund, 1994, s.26). Vad som nu sagts beskriver relationen mellan det civila samhället – enskilda människor, familjer, fritt bildade samhälleliga grupper – och den politiska makten som sådan. Däremot säger detta inget om relationerna mellan den politiska maktens olika nivåer. Här gäller visserligen det självklara att den högre nivån inte skall ta över

[6] Den form av konstitutionell kungamakt som den framväxande svenska ämbetsmannastatens "chefsideolog" Christopher Jacob Boström bekänner sig till är i sig helt oförenlig med subsidiaritetsprincipen. Det är endast inför Gud som Konungen är ansvarig och de statliga ämbetsmännen är de enda, utöver monarken, som på ett sant opartiskt och objektivt sätt kan uttolka allmänintresset, enligt Boström (Liedman, 1988, jfr Eklund, 1994, s.29). Den boströmska läran förmedlade ett top-downperspektiv på samhället som än idag präglar delar av statsförvaltningen.

sådant som sköts ändamålsenligt på en lägre nivå. En central fråga är emellertid vem som avgör var den mest ändamålsenliga hanteringen av ett ärende sker. Subsidiaritetsprincipen innebär att det inom den politiska gemenskapen är den högsta nivån som avgör detta. Det är nämligen endast denna nivå som har ett specifikt ansvar för gemenskapen i dess helhet (Eklund, 1994, s.26, jfr Lindeborg, 1995, s.92).[7] Överfört till den nationella kontexten innebär detta att det är den centrala politiska makten, dvs. riksdag och regering, som ytterst avgör på vilken politisk nivå det är mest ändamålsenligt att en viss verksamhet hanteras. Det är således inte heller utifrån principen om subsidiaritet fråga om att avhända riksdag och regering möjligheten och ansvaret att organisera landets politiska och administrativa system. Däremot finns det en grundläggande normativ skillnad mellan de som förespråkar ett bottom-up perspektiv i diskussioner om den regionala frågan, och de som med ett top-down perspektiv ser regionen i första hand som ett instrument för att föra ut centralt fattade politiska beslut eller fördela centrala resurser (jfr Esping, 1985, s.33).

Att det finns intressanta ideologiska spänningar i synen på den regionala samhällsförvaltningens organisation framgår av den partipolitiska debatten i frågan. Den enighet som har funnits när det gäller decentralisering av ansvar och befogenheter till kommunal nivå har inte präglat synen på den regionala förvaltningen. Visserligen har det under de senaste decennierna funnits en relativt stor samstämmighet om att det behövs någon form av samordning av förvaltningen på regional nivå. Vem som skall ansvara för denna samordning – staten eller landsting/regionalt självstyrelseorgan – råder det dock betydande oenighet om.

Flertalet partier tycks ha haft svårigheter att hantera en ideologisk fråga som inte helt passar in på den gängse höger-vänsterskalan. Det enda av de äldre partierna som har hållit en principfast linje är centerpartiet. Företrädare för partiet förde redan vid 1963 års riksdag i en motion fram idéer om en mer demokratisk länsförvaltning och har sedan dess hållit fast vid länsdemokratilinjen som sin huvudlinje. Som konsekventa förespråkare för denna linje har i riksdagen sedermera miljöpartiet och kristdemokraterna etablerat sig. Övriga partier har i större eller mindre utsträckning vacklat mellan länsförvaltnings- och

[7] Det skall dock ha funnits en kalvinistisk variant av denna "subsidiaritetsprincip", där avgörandet om vilken nivå som är mest ändamålsenlig för hanterandet av ett ärende inte behöver fattas på den högsta politiska nivån. Enligt den belgiske teologen Marc Luyckx förde protestantiska emigranter med sig denna princip till USA, där den kom att spela en väsentlig roll i de amerikanska författningsdebatterna (Lindeborg, 1995, s.92).

länsdemokratilinjen. Folkpartiet och vänsterpartiet har oftast stått på länsdemokratiförespråkarnas sida. Moderaterna har under långa perioder varit passiva i frågan. Ett undantag var dock 1970-talet fram till regeringsskiftet 1976, då partiet aktivt stödde länsdemokratitanken. Under 1990-talet har den moderata linjen varit att landstingen på sikt bör avskaffas och något nytt regionparlament inte tillskapas. Socialdemokraterna har under huvuddelen av perioden från 1960-talet varit det parti som starkast förespråkat länsförvaltningslinjen. Det är egentligen först med Regionberedningen 1995 som man kan se en kursändring från socialdemokratins sida (Wennås, 1995, s.80 ff).

Vid en närmare granskning av den partipolitiska debatten i denna fråga blir det tydligt att det huvudsakligen är med demokrati- och effektivitetsargument som diskussionerna har förts. Mycket förenklat framhäver top-down perspektivets företrädare i första hand effektiviteten. Samhällsplanering på regional nivå kan inte utföras effektivt av landsting/regionalt självstyrelseorgan. En regionalisering av samhällsplaneringen kan inte heller ske utan en omfattande reglering av verksamheten, vilket i sin tur hämmar effektiviteten, menar försvararna av länsförvaltningsmodellen (SOU 1995:27, s.133). Dessa argumenterar därutöver ofta utifrån ett egalitärt tänkande, där en stark centralt styrd samordning krävs för att skapa rättvisa och jämlika förhållanden i landet. Vidare "riskerar" länsdemokratimodellen att leda till att landstingen blir "överkommuner", något som strider mot den svenska konstitutionella modellen, enligt top-down förespråkarna.

Bottom-up förespråkarna lyfter särskilt fram demokratiaspekter i sin argumentation. Det självklara huvudargumentet är att medborgarna på läns- eller regionnivån genom länsdemokratin får samma demokratiska inflytande som på kommunal- och riksnivå. Ett argument av effektivitetskaraktär är att det inte är rationellt att ha två "konkurrerande" beslutsorgan på länsnivå; ett självstyrelseorgan kan också reagera snabbare än ett statligt ämbetsverk på de behov som kan uppstå regionalt. Under senare år har länsdemokratiföreträdarna lyft fram EU och "regionernas Europa" som ytterligare ett argument för en kraftsamling på regional nivå (SOU 1995:27, 133 f.).

Den ideologiska sprängkraften i den regionala frågan blir också tydlig när stats- och regionbegreppen i det följande skall preciseras.

2.2.2 Statsbegreppet

En diskussion om statsbegreppet blir lätt abstrakt; en resa ut i de tunnare luftlager där olika semantiska eller rättsfilosofiska föreställningar

avhandlas. Jag tänker avhålla mig från en sådan utflykt och i stället försöka förankra diskussionen i den svenska samhälleliga kontexten.

I en bilaga till Länsdemokratiutredningens betänkande diskuterar statsvetaren Pär-Erik Back de offentligrättsliga konsekvenserna av en vidgad länsdemokrati (Back, 1968, s.288 ff, jfr Back, 1982, s.271 ff). I det sammanhanget berör han också de oklarheter som framförallt gäller avgränsningen av begreppen stat och kommun. Back pekar bland annat på det väl kända förhållandet att "stat" kan beteckna både "den samlade offentliga makt- och beslutsstrukturen i ett samhälle" (s.291), och utgöra ett mer snävt avgränsat begrepp, oftast i förhållande till kommunal nivå. För att undvika dessa oklarheter introducerar Back den latinska termen *respublica* som en samlande beteckning för ett lands hela politiska system och offentliga förvaltning. Inom parentes kan tilläggas att denna begreppsliga innovation gör det möjligt för Back att snabbt och möjligtvis något lättvindigt avfärda farhågorna för statens suveränitet och "odelbarhet" vid en genom överföring av befogenheter till landstingen vidgad länsdemokrati. Man skall se detta som en delegering av befogenheter inom respublica, dvs. staten i dess vidare bestämning, argumenterar Back. Respublica beslutar att vissa uppgifter som tillkommer respublica *tills vidare* skall utföras av enheter på regional nivå. Med ett sådant perspektiv står det sedan respublica fritt att (i föreskriven ordning) återta eller ändra i de delegerade befogenheterna, således är statens suveränitet ohotad. Back argumenterar här för en vidgad länsdemokrati utifrån ett top-down perspektiv.

Backs försök att etablera ett nytt begrepp för att tydliggöra distinktionen mellan "staten" i en vidare och i en mer avgränsad bemärkelse misslyckades på det hela taget. Otydligheten består och kan stundom vara förvirrande. Lägg till detta att begrepp som "rike" och "nation" också figurerar i debatten. Statsbegreppets tvetydighet är visserligen besvärande, men är ändå enligt min mening hanterbar, så länge det tydligt framgår i vilket syfte begreppet används.

När det gäller diskussionen om relationen mellan central och regional nivå bör också uppmärksammas att "staten", även i en mer avgränsad betydelse, inte är en monolit. Den sektorisering som präglar den centrala nivån har stor inverkan på regionproblematiken. På central nivå finns, förutom riksdagen, ett regeringskansli där departementen tenderar att i första hand bevaka sina egna politikområdens intressen snarare än statens som helhet och där inte sällan sektorsgränserna är djupa även inom departementen, mellan olika avdelningar och sakenheter (se t.ex. Ehn & Sundström, 1997). På central nivå finns vidare ett antal centrala ämbetsverk som också de sätter den egna organisationens intressen i första hand. Termen fragmentering har använts för att be-

teckna den svenska staten i dag.[8] Det är givet att denna sektoriserade centrala statliga nivå försvårar ett samlat statligt agerande på det regionala planet. Särskilt utsatta är i det sammanhanget länsstyrelserna, där flertalet departement och åtskilliga myndigheter har intressen att bevaka.

Sektoriseringen på den centrala nivån fortplantar sig även till den regionala nivån. Ett stort antal myndigheter har regional verksamhet som ligger utanför länsstyrelsen. Flertalet av dessa har numera också en regionindelning som avviker från länen. Sektoriseringen, eller fragmenteringen, stannar emellertid inte vid detta. Den återfinns också inom länsstyrelsen,[9] där länsexperterna inte sällan ser sig mer som delar av professionella sektoriella gemenskaper än som delar av en regional förvaltningsmyndighet där tvärsektoriell samordning utgör en prioriterad uppgift.

I samband med diskussionen om den regionala samordningens möjligheter i förhållande till de starka sektorsintressena har också frågan om den nuvarande länsindelningens ändamålsenlighet aktualiserats. Vi får anledning att återkomma till den diskussionen senare i rapporten. Det gäller för övrigt sektoriseringen i stort. Här har denna problematik i första hand tjänat som illustration till statsbegreppets komplexitet och som en introduktion till en diskussion som kommer att fördjupas i samband med den empiriska analysen.

[8] Förvaltningspolitiska kommissionen lyfter fram fragmenteringen som ett av de stora problemen inom svensk statsförvaltning i dag (SOU 1997:57).

[9] Vill man hårddra det hela kan även länsstyrelserna betraktas som företrädare för ett "sektorsintresse". Ett sådant perspektiv ligger nära public choiceteorins bild av förvaltningen som befolkad av rationella "egoister", vilka – skulle åtminstone vissa public choiceteoretiker hävda – strävar efter att maximera den egna organisationens resurser och tillväxt. Jag ser dock vissa svårigheter med att använda en sådan teoretisk ansats i detta arbete. Exempelvis är det svårt att med det perspektivet skilja ut de i det här sammanhanget intressanta "sektorsintressena" – samtliga aktörer agerar enligt modellen för att maximera sin "sektors" resurser. Jag ser också vissa problem med att finna ut vilka organisationsegoistiska intressen som olika aktörer kommer att företräda. Är det t.ex. sakenhetens, departementets, Regeringskansliets, professionens, myndighetens, länsstyrelsens etc.? En aktör utgör en del i många olika organisationer vars "egoistiska" intressen långt ifrån alltid sammanfaller.

2.2.3 Regionbegreppet

Att i den politiska diskussionen hänvisa till "regionernas Europa" i positiva ordalag får väl i dag anses vara mycket politiskt korrekt. Begreppet region tillhör numera också den politiska standardrekvisitan. Utvecklingen har gått snabbt; i den länsdemokratiska debatten har begreppet region inte många år på nacken. I riksdagen dök det upp första gången 1991 i en centerpartimotion. Region användes där som en synonym till län, och det är på det sättet som begreppet även fortsättningsvis oftast har använts. I analyssammanhang är det emellertid svårt att sätta likhetstecken mellan län och region. Det räcker att studera centrala ämbetsverks och statliga bolags regionindelning för att inse att regioner ofta är något helt annat än län.

Begreppet region är således i likhet med statsbegreppet mångtydigt och beroende av i vilket sammanhang det används har det givits ett otal olika innebörder. För den följande analysen är därför uppslagsbokens enkla definition av region som liktydigt med ett geografiskt område inte tillräcklig. Inte heller räcker den precisering som innebär att region i administrativa sammanhang betecknar nivån mellan centralmakt och lokalsamhälle (Statskontoret, 1997, s.23).

Det går att urskilja två grundläggande perspektiv på regionbegreppet. I det första betraktas regionen som ett *medel,* något som knyts till en bestämd uppgift eller företeelse. Detta utgör den funktionella synen på regionen. I det andra perspektivet är regionen ett *mål.* Roger Henning och Ingrid Liljenäs beskriver detta synsätt som att regionen står för relationer mellan individer och sociala grupper, vilka alla i sin tur har relationer till ett speciellt geografiskt område (Henning & Liljenäs, 1992, s.14). Synsättet sammanhänger med det som i diskussionen ofta brukar benämnas mental- eller identitetsregion; en stabil och svårföränderlig företeelse. Den mentala regionen betraktas som en nödvändig beståndsdel i s.k. homogena regioner, vilka i sin tur definieras som ett i vissa avseenden enhetligt område. Här refereras ofta till regioner som exempelvis de schweiziska kantonerna eller de tyska länderna.

Den funktionella regionen[10] har i Sverige haft stor betydelse för den centrala samhällsplaneringen; planeringsbegrepp som arbetsmarknadsregion eller sjukvårdsregion är väl kända. En funktionell region är funktionell i förhållande till en bestämd företeelse, t.ex den lokala arbetsmarknaden. Av detta följer att funktionella regioner varierar avsevärt i storlek, beroende på vilka funktioner som avses. Det är därför oftast, som Henning & Liljenäs konstaterar, en begränsad överens-

[10] Även centrerad region förekommer som beteckning på denna regiontyp.

stämmelse mellan de olika funktionella regionerna (Henning & Liljenäs, 1992, s.19).

Förhållandet mellan homogena och funktionella regioner och de regioner som "skapas vid skrivbordet" – de administrativa – är av särskilt intresse för den följande analysen (Henning & Liljenäs, 1992, s.27). Med administrativ region[11] avses här en region med en tydlig geografisk gräns (går att avläsa på kartan), som har tillkommit genom beslut och vars syfte är att underlätta administrationen av en viss verksamhet (Henning & Liljenäs, 1992, s.28).[12] Det finns ett ömsesidigt beroende mellan den funktionella och administrativa regionen. Funktionella regioner kan ge upphov till administrativa gränser, se t.ex. kommunindelningsreformerna. Men de administrativa gränserna påverkar också de funktionella. Var man exempelvis förlägger infrastruktur inom en administrativ region har naturligtvis stor betydelse för hur de funktionella regionerna utvecklas. Det är sällsynt att funktionella och administrativa regioner sammanfaller; om så ändå är fallet är det oftast för en kortare period.

Det är i spänningen mellan homogena, funktionella och administrativa regionindelningar som vi hittar ursprunget till mycket av senare års diskussion om den regionala nivåns utformning och styrning. De ekonomiska och tekniska förutsättningar för de funktionella regionerna förändras kontinuerligt och i allt snabbare tempo. De administrativa regionerna är i detta perspektiv oföränderliga, eller mer positivt uttryckt – de står för stabilitet. Ekonomi och teknik i vid bemärkelse känner inga territorier (Henning & Liljenäs, 1992, s.62). Administrativa regioner konstruerade för att utöva politiskt-demokratiska funktioner är fast rotade i territorier. En nation, ett landsting, en kommun – alla är de politiska konstruktioner med basen i ett territorium. Länsstyrelserna är mer av en blandning. De utgör som administrativa organ huvudsakligen ett medel för staten att förverkliga vissa mål. I kraft av sin långa historiska varaktighet och genom den politiska roll i länet som de har kommit att spela har emellertid länsstyrelserna inte sällan kommit att ses som identiska med länen, och därmed uppfattats som mål i sig. Här skulle tillskapandet av regionala självstyrelseorgan, vilka övertar en del av länsstyrelsens mer politiskt laddade uppgifter, kunna öppna för en mer funktionell syn på, och en mer funktionell organisering av, länsstyrelseorganisationen.

[11] Termen beslutsterritorium förekommer också som beteckning på denna regiontyp.

[12] Administrativa regioner finns inte enbart inom den offentliga sektorn, utan också inom företag med en verksamhet spridd över landet (Henning & Liljenäs, 1992, s.28).

Under senare år har vi kunnat se en ökad ambition från politiskt håll att anpassa de administrativa politiska regionerna till de funktionella. Länssammanslagningar är det tydligaste exemplet på detta. Inte sällan framhålls här stordriftsfördelar. Problemet är dock att den ekonomiska och teknologiska basen för den funktionella regionen förändras hela tiden. Transportsystem utvecklas snabbt, informationssystem ännu snabbare. Företag som institution är inte längre territoriella.[13] Frågan som kan ställas är om det är rimligt att låta de ständigt föränderliga funktionella regionerna styra den administrativa gränsdragningen (Henning & Liljenäs, 1992, s.63).

[13] Utvecklingen har beskrivits som en "avterritorialisering av produktionen och kapitalet" (Aronsson, 1995, s.218).

Del II

Rollen

3 Landshövdingerollen

Med detta kapitel inleds den empiriska delen av rapporten. Vi skall nu sänka oss ner från de mer abstrakta problem- och begreppsdiskussionernas höjder till praktiken som den gestaltar sig i ett landshövdingeperspektiv. I kapitlet som följer diskuteras bland annat landshövdingarnas bakgrund och hur den eventuellt har förändrats över tid. Vidare diskuteras hur landshövdingarna ser på landshövdingeämbetet och sin egen roll, och om de tycker sig se några förändringar över tid i detta avseende. Här diskuteras också hur den ökade internationaliseringen har påverkat landshövdingerollen.

En implicit utgångspunkt för analysen i detta och följande empiriska kapitel är diskussionen i föregående kapitel om begreppen roll, politik, förvaltning, stat och region. Det är utifrån ett rollperspektiv och i spänningsfältet mellan politik och förvaltning och stat och region som landshövdingarna kommer att analyseras.

3.1 Vem blir landshövding?

> För landshövdingeämbetet består således ännu i våra dagar uppfattningen på regeringsnivå att ämbetet i första hand bör rekryteras bland regeringen närstående politiker, företrädare för oppositionen i riksdagen, någon gång en tung ämbetsman eller en företrädare för arbetsmarknadens organisationer. (Sven Moberg, anförande på landshövdingemötet nov. 1984, citerat från Fridh, 1994, s.107) [14]

Det är nu 14 år sedan denna beskrivning av rekryteringskriterierna för landshövdingeämbetet formulerades av Verksledningskommitténs ordförande. Men som vi kommer att se kunde den lika gärna vara formulerad i dag. Mycket lite har förändrats under de år som gått när det gäller rekryteringen av landshövdingar.

[14] Nästan exakt samma formulering återfinns också i Verksledningskommitténs betänkande, bilaga 4 (SOU 1985:40, s.275).

Formellt sett är landshövdingarna myndighetschefer, i likhet med "vanliga" verkschefer. Det finns också de som hävdar att rekryteringen av landshövdingar och verkschefer i princip sker utifrån samma kriterier. Detta är riktigt om man går långt tillbaka i tiden, men det är inte korrekt i dag. I äldre tider var det inte ovanligt att konungen utsåg nära vänner och förtrogna till såväl landshövdingar som verkschefer. Parlamentarismens och demokratins genombrott förändrade egentligen inte denna princip. Skillnaden var att det nu var regeringen närstående personer som utsågs till ämbetena. En växande och alltmer specialiserad statsförvaltning gjorde att denna praxis efterhand tunnades ut för verkscheferna; dock ej för landshövdingarna (SOU 1985:40, s.275). Ett nedslag vid fyra olika tidpunkter under de senaste 25 åren visar en förbluffande stabilitet när det gäller landshövdingarnas bakgrund.[15]

Tabell 3.1 Landshövdingarnas bakgrund, 1973, 1983, 1993, 1998, procentandelar

Tjänst/uppdrag närmast före rekrytering	1973	1983	1993	1998
Statsråd/Riksdagsledamot	42	46	54	62
Kommun-/Landstingspolitiker	8	17	4	10
Statssekreterare	21	13	4	5
Högre ämbetsman	17	17	17	10
Facklig organisation	4	8	4	10
Näringslivet	8	0	17	5

[15] En genomgång som dåvarande landshövdingen Ingemar Mundebo gjorde 1984 bekräftar den bild av landshövdingarnas bakgrund som ges i tabell 3.1 (Mundebo, 1984, s.152 f). Även den undersökning av utnämningarna mellan 1970 och 1983 som Civildepartementet lät göra för Verksledningskommitténs räkning ger en liknande bild (SOU 1985:40, s.277 f, även stencil, Civildepartementet). Den sistnämnda undersökningen skiljer sig från min genomgång genom att utgå från landshövdingarnas huvudsakliga verksamhet innan de tillträdde tjänsten. Jag utgår från den tjänst/det uppdrag som landshövdingen hade omedelbart innan han/hon tillträdde landshövdingebefattningen. Vilka kriterier Mundebo har haft för din klassificering framgår inte av hans redovisning.

En första kommentar till ovanstående tabell är att man bör bedöma de förändringar som har inträffat mellan de olika åren med viss försiktighet.[16] Procentandelarna är beräknade på en liten population – 24 landshövdingar vid de tre första undersökningstidpunkterna, 21 vid det sista, 1998. Som framgår av tabellen har jag valt att slå samman statsråds- och riksdagsledamotskategorin. Ett sådant tillvägagångssätt kan naturligtvis diskuteras. Det är en betydande skillnad mellan att sitta i regeringen respektive riksdagen. Skälet till att slå samman dessa kategorier är att de regeringsskiften som har inträffat från 1976 har inneburit att en stor andel av de som vid utnämningen till landshövding är riksdagsledamöter tidigare har varit statsråd. Bakom en ökande andel riksdagsledamöter döljer sig således en hel del tidigare ministrar. Rimligtvis utgör statsrådserfarenheten ett inte oväsentligt skäl till varför personen i fråga har erbjudits tjänsten som landshövding.

Inte heller gränserna mellan de andra kategorierna är alldeles tydliga. De högre ämbetsmännen, oftast generaldirektörer eller ambassadörer, är inte sällan personer som stått den politiska ledningen nära, t.ex. som statssekreterare tidigare i karriären. Det finns med andra ord inom denna kategori personer som är mer politiska tjänstemän än traditionella opolitiska ämbetsmän. När det gäller de fackföreningsledare som blivit landshövdingar är det också i detta fall så gott som alltid personer som stått den politiska ledningen nära som utnämnts.

Sammantaget ökar de två rena politikergrupperna sin andel något över tid, undantaget 1993.[17] Det året är också något speciellt genom att landshövdingar med en näringslivsbakgrund är ovanligt många (fyra

[16] Tabell 3.1 bygger på den tjänst/det uppdrag som landshövdingen hade omedelbart innan han/hon tillträdde sin nuvarande befattning. Detta förfaringssätt ger visserligen inte en lika rättvisande bild av landshövdingens bakgrund som om man utgår från den huvudsakliga verksamheten före landshövdingetjänsten. Fördelen med min klassificering är att uppgifterna är enklare att ta fram och dessutom tillförlitligare. Man slipper göra bedömningar av vilket verksamhetsområde som är det huvudsakliga för en viss person. Är det t.ex. enbart längden på en viss tjänst som har betydelse eller är det också viktigt vilken verksamhet det är frågan om?

[17] I en undersökning av landshövdingarnas rekryteringsbakgrund under 1900-talet fram till och med 1950 redovisas ett antal som motsvarar en andel landshövdingar med riks- eller kommunalpolitisk bakgrund på 46 procent för hela perioden 1901 till 1950. Andelen landshövdingar med en bakgrund som företagsledare är för samma period 9 procent. Procentandelarna är dock inte fullt jämförbara med mina resultat, då man i den tidigare undersökningen inte har begränsat sig till *en* meriteringsgrund per landshövding. Tvärtom har i flertalet fall en och samma landshövding hänförts till fler än en bakgrundstyp (Grimlund, 1954, s.142).

st.). Vi bör dock inte bli alltför överraskade över detta resultat; som synes är andelen redan 1998 tillbaka på en lägre nivå. År 1993 hade Sverige en borgerlig fyrpartiregering. Det är emellertid inte detta förhållande som avspeglar sig i den tillfälliga ökningen av andelen landshövdingar med en bakgrund inom näringslivet. Tre av fyra landshövdingar med denna bakgrund hade utnämnts av socialdemokratiska regeringar. Näringslivsföreträdarna på landshövdingeämbetet är också oftast av en särskild sort; de kommer från vd-poster inom folkrörelseanknutna verksamheter, t.ex. bondekooperationen, nykterhets- eller sparbanksrörelsen.[18] En och annan företrädare för det viktiga skogsbaserade näringslivet i norr har dock trängt sig in i denna skara.

En uppdelning på partitillhörighet för politikergrupperna (statsråd, riksdagsledamöter, kommun- och landstingspolitiker) ger följande tabell:

Tabell 3.2 Landshövdingar med politikerbakgrund, partitillhörighet, procentandelar

Partitillhörighet	1973	1983	1993	1998
Socialdemokraterna	75	40	36	40
Centerpartiet	17	20	7	20
Folkpartiet	0	13	21	13
Moderaterna	8	27	36	27
Antal politiker, absoluta tal	12	15	14	15

År 1973, innan den första borgerliga regeringen i modern tid tillträdde 1976, dominerade som synes socialdemokraterna stort bland landshövdingar med politikerbakgrund. Denna dominans har efterhand avtagit och sett i förhållande till andel av väljarkåren är de borgerliga partierna som grupp betraktad "överrepresenterade" bland landshövdingar vid de tre följande undersökningstidpunkterna.[19] Andelen landshövdingar från

[18] En av landshövdingarna inom näringslivskategorin 1993 hade också en lång politisk bana bakom sig, krönt med en statsrådsbefattning.

[19] Med utgångspunkt i en empirisk undersökning av landshövdingarnas rekryteringsbakgrund 1901 till 1950 hävdar Grimlund att landshövdingeämbetet har "avpolitiserats" efter parlamentarismens genombrott. Före denna tidpunkt var det viktigare att de nyutnämnda landshövdingarnas politiska uppfattning överens stämde med den politik regeringen förde. Flera av landshövdingarna från denna tid lät sig också efter utnämningen inväljas i riksdagen och de som redan hade en plats där behöll vanligtvis denna. Efter parlamentarismens genombrott

de olika borgerliga partierna har varierat en hel del över tid. I dagsläget är det särskilt centerpartiet som andelsmässigt ligger högt i förhållande till valresultatet, med tre landshövdingar. Observera dock att det inte är sagt att landshövdingeposterna skall fördelas proportionellt mellan partierna. Det rör sig också om så pass få individer att en eller ett par utnämningar kan leda till relativt stora procentuella omkastningar.

Om man räknar in statssekreterarna bland landshövdingar med en politisk bakgrund är situationen över tid stabil. Som framgår av tabell 3.1 har 70 till 77 procent av landshövdingarna en bakgrund som statsråd, riksdagsledamot, kommunpolitiker, landstingspolitiker eller statssekreterare vid samtliga undersökningstidpunkter utom 1993.

Minskningen över tid av andelen statssekreterare som blir landshövdingar förtjänar en särskilt kommentar. Tjänsten som statssekreterare har efterhand blivit fullt ut politiserad; regeringsskiftet 1976 brukar anges som en brytpunkt i detta avseende.[20] Vid detta tillfälle avgick samtliga statssekreterare tillsammans med sina respektive statsråd. Andelen statssekreterare på landshövdingeposten har således minskat över tid, men samtidigt har förmodligen andelen "politiker" bland de statssekreterare som ändå blivit landshövdingar ökat. Vidare har parallellt med att statssekreterartjänsten politiserats belastningen på dess innehavare ökat. Det är numera mycket krävande att vara statssekreterare; att både vara "politiker" och "vd" på ett departement. Spoilsystemet och den tunga arbetsbelastningen har gjort att genomströmningen på statssekreterartjänsten är större i dag, i jämförelse med ett par decennier bakåt i tiden. Statssekreterare är man oftast bara en kortare period, för att sedan gå vidare till andra uppgifter. Tjänsten är numera inte, som ofta tidigare var fallet, en ärofull slutpunkt på en lång departementskarriär. Med tanke på att landshövdingeposten av tradition har utgjort slutpunkten på yrkeskarriären i sin helhet – som en av de intervjuade landshövdingarna uttryckte det: "landshövdingar är ju per definition föredetta" – är det förståeligt att andelen statssekreterare på denna "ändhållplats" har minskat över tid. Statssekreterarna är när de lämnar sin post mitt uppe i karriären; landshövdingarna är redan vid tillträdet på väg att avsluta den.

För att summera diskussionen ovan: med några enstaka undantag inom kategorin "näringsliv" har samtliga landshövdingar sin bakgrund

---

blev det efterhand allt vanligare att en nyutnämnd landshövding med plats i riksdagen ganska snart efter utnämningen lämnade denna plats (Grimlund, 1954, s.144 f).

[20] För en diskussion om statssekreterarrollens förändring över tid se Ehn, 1998.

inom den politiska sfären. Med statsvetenskaplig terminologi skulle vi kunna säga att de har rekryterats från den "politiska eliten".[21]

Hans Esping gör en distinktion mellan politiker och statstjänstemän och menar att tendensen från regeringens sida att utnämna politiker hellre än tjänstemän till landshövdingar är en konsekvens av en makt- och rollförskjutning mellan länsstyrelser och landsting. Under tidigt 1960-tal var det, enligt Esping, självklart att länsstyrelsen skulle utgöra det dominerande regionala samhällsorganet. Idag är det lika självklart att det skall vara landstinget. Denna maktförskjutning har inneburit att landshövdingens roll har blivit mer representativ, menar Esping. Det inflytande som landshövdingen idag utövar grundar sig inte i första hand i ämbetet utan följer mer av personliga egenskaper. Det är detta som regeringen till del har tagit fasta på i sin utnämningspolitik, enligt Esping (Esping, 1990, s.29).

Den förskjutning mellan länsstyrelser och landsting som Esping noterar är naturligtvis intressant och viktig, och hans iakttagelse att den har konsekvenser för landshövdingerollen är svår att argumentera emot. Däremot är det inget som talar för, vill jag mena, att det skulle finnas någon medveten strategi från regeringens sida för att anpassa rekryteringen till den förändrade rollen. Till ämbetet utnämndes tidigare, och utnämns alltjämt, personer inom den politiska sfären som vill (ibland "bör"!) lämna den politiska hetluften för en något lugnare tillvaro innan yrkeskarriären avslutas.[22] Inte sällan är det frågan om ett tack för lång och trogen tjänst inom politikens domäner.[23] Principen att ge ämbetet

[21] Maktutredningen beskriver Sverige som styrt av två eliter – en ekonomisk och en politisk. Kännetecknet är, till skillnad från flertalet andra länder, maktdelning mellan två relativt distinkta sfärer, snarare än en sammanflätning (SOU 1990:44, s.301 ff).

[22] Tage Erlander skriver i sin dagbok om "landshövdingesjukan" som drabbar statssekreterare och statsråd, vilka efter några år i den politiska hetluften vill söka sig till något "lugnare, bättre och trevligare arbete" (Erlander, 1982, s.244). Landshövdingeämbetet var en sådan eftertraktad tjänst. Erlander hänvisar till Per Edvin Sköld som lär ha fällt yttrandet: "Har någon av kollegerna drabbats av landshövdingesjukan så gör dig av med honom fortast möjligt för han kommer aldrig att bli återställd" (Erlander, 1982, s.244, jfr Ruin, 1986, s.129).

[23] Det är emellertid inte alltid så att en förfrågan om man är intresserad av tjänsten kommer helt överraskande för den tilltänkta landshövdingen. Åtminstone inom politikergruppen finns det något som liknar en informell kvotering. Den är dock långtifrån proportionell och utesluter konsekvent de minsta partierna i riksdagen. För att komma ifråga för en landshövdingepost kan man s.a.s. ställa sig i kö hos sitt parti. Att det kan gå till på det viset bekräftas i flera av intervjuerna med landshövdingarna.

som "belöning" till personer inom den politiska eliten har varit stabil över seklerna och rollförskjutningen mellan länsstyrelser och landsting har inte, såvitt jag kan bedöma, inneburit någon förändring i detta avseende.

Att landshövdingeämbetet är en tjänst som erhålls sent i karriären framgår av tabell 3.3:

Tabell 3.3 Landshövdingarnas ålder, 1973, 1983, 1993, 1998

åldersfördelning %	-50	51-60	61-	medelålder (år)
1973[a]	4	65	30	59,0
1983	4	63	33	58,6
1993	8	46	46	58,2
1998	0	71	29	57,4

a: för en av landshövdingarna 1973 saknas uppgift

Den genomsnittliga landshövdingen har som framgår av tabellen ett par år kvar till den sextionde födelsedagen. Det är endast fyra landshövdingar sammanlagt vid de fyra undersökningstidpunkterna som inte är över femtio år. Medelåldern sjunker ändå något över tid – 1 ½ år på ett kvarts sekel.[24] Vi kan här jämföra med generaldirektörsgruppen som vid två undersökningstillfällen – 1971 och 1990 – hade en medelålder på 54 år vid båda.[25] Generaldirektörerna, som i jämförelse med andra statliga tjänstemannagrupper tenderar att vara genomsnittligt betydligt äldre,[26] är ändå klart yngre än landshövdingarna. Att åldern också kan

[24] Grimlund redovisar en genomsnittsålder vid utnämningstillfället på 52,5 år för hela perioden 1901 till 1950. Tendensen under det halvsekel han studerar är att genomsnittsåldern ökar. Under 1920-talet var landshövdingarna vid utnämningstillfället i genomsnitt 50,5 år, under 1940-talet hade genomsnittsåldern stigit till 53,7 år (Grimlund, 1954, s.146). Observera att siffrorna inte är fullt jämförbara med mina resultat, då jag redovisar de sittande landshövdingarnas genomsnittliga ålder vid en bestämd tidpunkt, inte deras ålder vid utnämningstillfället.

[25] Procentandelen 1990 baseras på ett urval av hälften av samtliga generaldirektörer, 1971 genomfördes en totalundersökning (Ehn, 1998).

[26] 1990 var exempelvis genomsnittsåldern för statssekreterarna 46 år och för ett urval departementsråd (inkl. expeditions- och rättschefer) 48 år. En relativt hög medelålder som synes, men ändå klart lägre än för generaldirektörerna (Ehn, 1998).

uppfattas som ett problem illustrerar nedanstående uttalande från en landshövding:

> Jag tror att många landshövdingar har varit för gamla. Det är ett tungt jobb. Det är en stor myndighet, det är mycket som förväntas, det är mycket personal och då måste kriteriet när man väljer ut en landshövding vara att man tror att personen är duglig för detta. Man får inte vara en fallfrukt och man får inte vara en kart heller.

Ett utmärkande drag för makteliter är den starka manliga dominansen. Den högre ämbetsmannakåren i Sverige har inte utgjort något undantag i detta avseende (se t.ex. Ehn, 1998). Andelen kvinnliga landshövdingar vid de fyra undersökningstidpunkterna framgår av tabell 3.4:

Tabell 3.4 Kvinnliga landshövdingar, 1973, 1983, 1993, 1998, procentandelar

	%
1973	0
1983	13
1993	13
1998	33

Visserligen är det fortfarande långt kvar till en helt jämställd förvaltning, men när det gäller den könsmässiga snedfördelningen bland landshövdingarna har utvecklingen ändå gått mot en jämnare fördelning; inte en enda kvinnlig landshövding 1973 jämfört med var tredje tjugofem år senare. Det är framförallt under de senaste fem åren som jämställdheten har fått ett genombrott vid rekryteringen av landshövdingar. Detta är naturligtvis ingen tillfällighet, utan resultatet av en medveten regeringspolitik. När exempelvis den socialdemokratiska regeringen tillträdde 1994 markerade man tydligt att hälften av de ledande befattningarna inom staten skulle besättas med kvinnor (se t.ex. RRV 1996:50). Dit har man inte nått än när det gäller landshövdingegruppen, men det tar också längre tid för en sådan utnämningspolitik att få genomslag på tjänster där innehavarna inte avgår vid ett regeringsskifte. Det kan dock noteras att andelen kvinnor bland landshövdingarna är högre än för myndighetschefsgruppen i sin helhet. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen är i dag 23 procent av myndighetscheferna kvinnor (prop.1997/98:136, s.50).

"Vem blir landshövding?" var den fråga som formulerades i rubriken till detta avsnitt. En smula hårddraget är svaret att det är mycket sannolikt att det är en person som har haft sin yrkeskarriär förlagd till den politiska sfären, vanligtvis en politiker. Landshövding blir man sent i karriären, oftast är det frågan om en sluttjänst (jfr Mundebo, 1984, s.153). Medelåldern på landshövdingarna är förhållandevis hög, och fortfarande är det oftast en man som innehar ämbetet.

Naturligtvis är det så att regeringen inte bara har rätt att, utan också bör, utse personer som den har fullt förtroende för till de högsta tjänsterna i förvaltningen. Landshövdingetjänsten tillhör definitivt denna kategori. Här är det frågan om den högsta ämbetsmannen i den statliga regionala förvaltningsorganisationen. Att landshövdingarna företrädesvis hämtas bland äldre partipolitiker behöver inte heller detta vara tecken på svagheter i rekryteringspolitiken. För en landshövding är det viktigt att ha erfarenhet av den politiska världen och att överhuvudtaget ha ett brett kontaktnät. En lång erfarenhet av kvalificerat politiskt arbete bör i detta avseende vara klart meriterande. Det är också möjligt att den rollförskjutning mellan länsstyrelse och landsting som Esping uppmärksammar har gjort att landshövdingerekryteringen inte är fullt så anakronistisk som den i förstone kan tyckas. Till en mer "representativ" roll kan rekryteringen av äldre "förtjänta" politiker, eller män/kvinnor i staten, vara förnuftig.

Icke desto mindre är det svårt att värja sig för intrycket att regeringen tar mindre seriöst på landshövdingeutnämningarna i jämförelse med utnämningarna till andra ledande befattningar i statsförvaltningen. Detta i en situation där betydelsen av regeringens utnämningsmakt ökar genom de många och viktiga befogenheter som numera har delegerats till myndigheterna. Förvaltningspolitiska kommissionen uppmärksammar detta och menar att utnämningsmakten bör utnyttjas som ett av regeringens viktigaste medel att styra förvaltningen (SOU 1997:57, s.123). I den nyss framlagda förvaltningspolitiska propositionen påpekas att ett kvalificerat och ansvarsfullt ledarskap är viktigare i dag än någon gång tidigare (prop.1997/98:136, s.50). I den propositionen presenterar regeringen också sin aktuella chefspolicy. Där står att läsa att rekryteringen av myndighetschefer "skall ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande" (prop. 1997/98:136, s.51). Den som utnämns till myndighetschef bör också ha tidigare erfarenhet av chefsuppdrag, enligt regeringen. För den viktiga posten som statens främsta representant på den regionala nivån är denna policy uppenbarligen inte giltig.[27] Här gäller fortfarande i huvudsak

[27] Det finns dock anledning att varna för en övertro på detaljerade modeller för rekryteringsförfarandet. Erfarenheterna när det gäller användningen av check-

en kombination av informell kvotering mellan partier och en belöning för lång och trogen tjänst i den centrala statsapparaten.

I propositionen om den regionala samhällsorganisationen föreslår regeringen att länsstyrelsernas roll som regeringens företrädare i länet tydliggörs (prop.1996/97:36). Det bör, enligt regeringen, klart framgå att länsstyrelsernas huvuduppgift är att vara statens företrädare. Länsstyrelseinstruktionen har också ändrats i vissa delar för att tydliggöra detta. Regeringen menar vidare att den försöksverksamhet som nu pågår med regionala självstyrelseorgan som övertar det övergripande ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna leder till att den inbyggda konflikten i länsstyrelsen mellan att vara regeringens företrädare i länet och samtidigt regionens företrädare inför statsmakterna upphör. Med en i dessa dagar flitigt förekommande term talar regeringen om en mer "renodlad" roll för länsstyrelsen; en roll som sektorsövergripande förvaltningsmyndighet med ett tydligt ansvar direkt mot regeringen.

Den renodling av länsstyrelsens roll som regeringen föreslår innebär också att landshövdingerollen förändras. I län med självstyrelseorgan är det inte självklart att landshövdingen fortsättningsvis behåller positionen som länets samlande och ledande aktör i relationen till statsmakterna. Han eller hon kommer att få konkurrens från den ledande personen i självstyrelseorganet. Av förändringarna följer att länsstyrelsen mer kommer att likna en "vanlig" myndighet. Den fråga som då rimligtvis bör ställas är om inte rekryteringsförfarandet bör anpassas till detta. Det vill säga att landshövdingarna bör rekryteras med utgångspunkt i samma policy som är tänkt att tillämpas vid rekryteringen av andra myndighetschefer.

3.2 Landshövdingarna och landshövdingerollen

Landshövdingerollen rymmer i sig flera olika roller. Hur tyngdpunkten mellan dessa fördelas sammanhänger till en del med den enskilda landshövdingens egna preferenser. Landshövdingen är såväl verkschef för myndigheten länsstyrelsen, som länets främsta talesman inför den centrala nivån. I rollen som länets talesman ligger då också att driva utvecklingsfrågor i länet och att fullgöra de representativa plikter som

---

listor och mallar för rekryteringen är inte heller odelat positiva (Ehn & Sundström, 1997, s.123 ff). Som påpekas ovan är det viktigt att regeringen har fullt förtroende för de personer den utser till de högsta chefsposterna i förvaltningen; det måste därför finnas utrymme för regeringen att göra sina egna bedömningar vid varje enskilt rekryteringstillfälle.

åligger en landshövding. Den tidigare landshövdingen Ingemar Mundebo beskriver det som en "ambassadörsroll" (Mundebo, 1984, s.150). Landshövdingen är vidare ordförande i länsstyrelsens styrelse, liksom i bland annat länsarbetsnämnd och skogsvårdsstyrelse (Statskontoret, 1998b, s.56 f). Han eller hon är också regional samordnare och den som har att balansera olika statliga sektorsintressen på regional nivå. Därutöver är det vanligt att landshövdingar har uppdrag på central nivå, ofta som ordförande i statliga utredningar.

När landshövdingarna själva i intervjuerna beskriver landshövdingerollen och vad de ser som särskilt tilltalande med denna är det mångfalden i uppgifterna som flertalet väljer att lyfta fram. Några citat får illustrera denna i grunden positiva syn på ämbetet:

> Överhuvudtaget har det varit ett roligt uppdrag därför att det är så mångsidigt. Det skiljer sig från nästan alla andra uppdrag. Det är aldrig enformigt, det är så många typer av uppgifter.
>
> ...det är oerhört omväxlande, man lär känna hela samhället, man får träffa människor av alla de slag.
>
> Det roligaste, om man kan använda det uttrycket i detta sammanhang, det är att landshövdingsposten erbjuder en oerhörd bredd.
>
> Mångfalden är allra roligast.
>
> Det är den här bredden. Man får syssla med så många olika aktiviteter.
>
> Arbetsuppgifterna är mycket omväxlande, man har hela kartan av regeringsärenden och områden, varav en del är mycket omfattande. Det gör att det aldrig blir tråkigt, att köra ett spår bara. Själva rollen som landshövding är oerhört stimulerande, att få vara med i nästan allting som är betydelsefullt och viktigt, träffa massor av människor, oftast i positiva sammanhang.

Mångfalden och bredden upplevs av samtliga landshövdingar som har tagit upp denna aspekt som ett positivt inslag i landshövdingerollen. Huvudsakligen positivt ser också flertalet landshövdingar på det som har betecknats som den "dubbla rollen"; att både vara statens högsta ämbetsman i länet och att vara länets företrädare inför staten. I den diskussionen kan man finna två olika linjer som landshövdingarna argumenterar utifrån. I det ena fallet ser de tydligt den potentiella problematiken i denna dubbla roll, men de tycker samtidigt att just detta utgör

ett av de mest spännande inslagen i uppgiften att vara landshövding. Några exempel på detta sätt att argumentera följer nedan:

> Landshövdingen har naturligtvis en dubbel roll. Dels är landshövdingen, han eller hon, ett instrument för regering och riksdag att säkerställa att olika politikområden slår igenom ute i landet. Det har vi mängder av exempel på. Samtidigt är man då någon sorts företrädare för länet. ... Jag finner den /dubbelrollen/ stimulerande och tycker att det är en av de saker som gör uppdraget roligt. Det är en viktig balansgång.

> Det kan finnas en konflikt mellan att vara statens representant och länets talesman. Det skiljer sig egentligen inte från den vanliga verkschefsrollen; att kunna till regeringen förmedla erfarenheter och synpunkter från verksamheten. Det gäller att hitta en balanspunkt så att man inte klipper av alla band till regeringen.

> Ja, det där är en balansgång som man måste vara medveten om och som man måste förhålla sig till. Det innebär ju att det underifrån finns ett väldigt starkt tryck att jag ska vara kraftfull. ... Det gäller att veta när man gör det, hur man gör det och när man inte gör det.

> Det är en balansgång ... Det visar ju egentligen bara att det kanske behövs en sådan här sammansmältningsprocess, men att regeringen kanske lite för lite använder sig av den personen, kalla det sitt ombud ...

Den andra argumentationslinjen är att i princip förneka existensen av problemet. Landshövdingen är statens man/kvinna i länet, det är detta som ytterst gäller. Nedanstående landshövdingar illustrerar detta sätt att argumentera:

> Jag har den regeln att vi företräder staten ... vi är en statlig myndighet. Vi skall tillse att Naturvårdsverkets och andras krav, Boverkets krav, uppfylls, Vägverkets krav uppfylls ... det skall vi göra, där skall vi lägga vår sak. Men det är sannerligen inte vår uppgift att lägga käppar i hjulet ...

> Inga bekymmer. Jag ser att jag är regeringens förlängda arm. Regeringen är min styrelse och riksdagen är min bolagsstämma. Och jag har att i mitt län uppnå de nationella mål som regeringen och riksdag fattar beslut om. ... Sedan prioriterar jag mellan dem här, försöker anpassa dem till de regionala förutsättningarna.

Jag har här beskrivit två argumentationslinjer. En där balansgången mellan att vara statens och regionens företrädare erkänns som ett potentiellt problem, men också som en intressant utmaning i landshövdingerollen och en linje där existensen av den "dubbla rollen" förnekas; landshövdingens roll är klar och tydlig – han eller hon är statens representant i länet, punkt slut. Skillnaderna mellan företrädare för dessa båda linjer skall dock inte överdrivas. Det är snarare fråga om en gradän en artskillnad. Även de som uppfattar den dubbla rollen, och tycker att den är intressant och viktig, ser sig i första hand som statens regionala representanter.

Det kan i detta sammanhang vara intressant att jämföra med de resultat som Verksledningskommittén presenterade i en rapport 1985. På en fråga hur landshövdingarna ser på den dubbla rollen var det ingen av de landshövdingar som besvarade frågan som såg några svårigheter i att förena funktionen att vara regeringens förlängda arm i länet med funktionen att vara länets företrädare inför regeringen (Ds C 1985:16, s.209).[28] Jämfört med 1998 är landshövdingarna inte lika benägna att lyfta fram de svårigheter som eventuellt kan finnas i att hantera denna dubbla roll. Vi får dock inte glömma att också dagens landshövdingar tror sig kunna förena de båda rollerna – inte sällan tycker man att detta är en särskilt intressant aspekt av arbetet – även om de således är något mer uppmärksamma på de problem som kan finnas i sammanhanget.

I ett annat avseende har emellertid en viktig attitydförskjutning inträffat mellan de båda undersökningstillfällena. Enligt Verksledningskommittén så framhölls det "allmänt" från landshövdingarnas sida att det skett en tyngdpunktsförskjutning till förmån för rollen som länets talesman.[29] Rollen som regeringens förlängda arm ansågs mer ligga på tjänstemännen i länsstyrelsen (Ds C 1985:16, s.209). År 1998 är tendensen snarast den omvända; som jag har redovisat ovan är en argumentationslinje bland landshövdingarna att betona rollen som statens representant i länet. Några landshövdingar som tydligt framhåller att rollen som länets talesman har företräde står inte att finna vid det sena-

[28] I en enkät som Göte Fridh tillställde landshövdingarna hösten 1993 fick de bl.a. ange vad de anser vara landshövdingens viktigaste uppgift. Fridh finner att man kan gruppera svaren i tre ungefär lika stora grupper. En tredjedel anger som sin viktigaste uppgift att vara statens företrädare i länet, oftast då i kombination med att vara länets företrädare inför statsmakterna. En tredjedel prioriterar länets utvecklingsfrågor, och den sista tredjedelen framhåller "lagledarrollen" och chefskapet för länsstyrelsen som den viktigaste uppgiften (Fridh, 1994, s.181 f).

[29] Även Hagström finner i en intervjuundersökning med landshövdingar från 1970-talets början att rollen som länets talesman är den som flertalet landshövdingar anser vara den kvalitativt viktigaste (Hagström, 1978, s.203).

re undersökningstillfället. En landshövding diskuterar explicit denna attitydförskjutning:

> ...från riksdagshåll, riksdagsrevisorer och många andra politiker och även på länsplanet har man uppfattat att denna länsstyrelsens företrädarroll för staten har blivit tydligare. ... När jag kom in var det fortfarande väldigt mycket av det omvända att man både från landshövdingar, länsstyrelse och politiker i allmänhet mera såg länsstyrelsen som länets företrädare.

Strävan att tydliggöra – att renodla – länsstyrelsens roll är, som citatet ovan antyder, inte alldeles ny. Ambitionen att renodla länsstyrelsens roll till att vara statens företrädare i länet har dock blivit mer markerad efterhand. Det tydligaste exemplet på denna tyngdpunktsförskjutning återfinns i den tidigare nämnda propositionen om den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36, t.ex. s.34). Attitydförskjutningen bland landshövdingarna bör därför också ses som en reaktion på regeringens förändrade syn på länsstyrelsernas roll. Genom försöken med regionala självstyrelseorgan blir förändringen ännu tydligare. Den aktuella instruktionen för länsstyrelsen bekräftar denna förskjutning (SFS 1997:1258). Statskontoret tolkar instruktionen som att "landshövdingens uppgift är att vara *regeringens företrädare i länet.* Den tidigare uppgiften att vara *regionens företrädare* i förhållande till statsmakterna är nedtonad" (Statskontoret, 1998a, s.69). Vi får anledning att återkomma till denna förändring i synen på landshövdingerollen i avsnitt 3.3.

Ett tidstypiskt inslag i diskussionen om landshövdingerollen 1998 är att vissa landshövdingar väljer att utnyttja en begreppsapparat hämtad från den privata sektorn i sin beskrivning av rollen.[30] När det gäller den interna arbetsfördelningen inom länsstyrelsen beskrivs inte sällan landshövdingen som en arbetande styrelseordförande och länsrådet som verkställande direktör. Det finns också landshövdingar som använder näringslivsterminologin för att beskriva den dubbla rollen som statens och regionens företrädare. Förebilden för dessa landshövdingar utgörs av relationen mellan en koncernledning och ett dotterbolag:

> ... jag tycker om att se på det här jobbet ungefär som jag föreställer mig att en dotterbolagschef ser på sitt uppdrag i sin koncern. Du är beroende av direktiv, budget, principer, guidelines, som koncernledningen utarbetar. Du skall se till att få bästa möjliga resultat. Om du har bra resultat, så är det bra för hela

[30] Jämför Ehn, 1998, som finner att ett marknadsorienterat språkbruk sprider sig bland högre svenska statstjänstemän.

> koncernen. Om du försöker få ett bra resultat på bekostnad av ett annat dotterbolag så får du inte credit för det av koncernledningen, utan du får smisk på fingrarna. Ett tydligt uppdrag, men samtidigt är koncernledningen det ställe där jag landar mina aggressioner, ställer mina krav, kommer med mina idéer – det är också en tvåvägskommunikation. Och jag tycker inte det är märkvärdigare än så att vara landshövding.
>
> Man brukar säga att det kan vara en rollkonflikt. Men det är också min parallell till näringslivet. Dotterbolagschefen i en koncern företräder koncernledningen i dotterbolaget. Men som dotterbolagschef är det oerhört viktigt att ge rätt information, och ur dotterbolagets perspektiv. ... Jag företräder koncernledningen – staten – i länet, men min viktigaste uppgift är att ge mycket tydliga besked till regeringen om tillståndet i länet.

Jag inledde detta avsnitt med att beskriva hur landshövdingarna oftast lyfte fram mångfalden som ett positivt kännetecken för landshövdingerollen. Ett annat kännetecken för rollen som påfallande ofta nämns, och som kanske är ännu mer utmärkande för just landshövdingerollen, är vad som skulle kunna kallas samordningsfunktionen. Det är i detta avseende som landshövdingarnas unika position mellan politik och förvaltning och mellan stat och region blir särskilt tydlig.

Genom samordningsfunktionen blir det också uppenbart att landshövdingen är något mer än en "vanlig" myndighetschef, och att han/hon har en position som går utöver det som länsstyrelsen som myndighet står för. Ingemar Mundebo beskriver det, något tillspetsat, som att landshövdingen och länsstyrelsen delvis sysslar med olika saker. Länsstyrelsen är i mycket en förvaltningsmyndighet och sysslar därvidlag med frågor som landshövdingen i begränsad omfattning tar del av. Landshövdingen sysslar mer med frågor som rör näringsliv och sysselsättning, dvs. länets utveckling i ett vidare perspektiv. Landshövdingen är i denna roll, med Mundebos terminologi, en ambassadör, kontaktskapare, PR-man, som verkar med uppgifter som ligger i gränslandet mellan politik och förvaltning (Mundebo, 1984, s.152).

Det kan tilläggas att landshövdingarna och länsstyrelserna även formellt har en unik position när det gäller samordningen på den regionala nivån. Det är den enda myndigheten som har som främsta uppgift att löpande väga samman olika sektorsintressen, både nationella och regionala sådana (Fridh, 1994, s.218).

Landshövdingerollen har naturligtvis inte alltid haft denna starka inriktning mot utvecklingsfrågor och regional näringspolitik. Det var först mot slutet av 1970-talet som rollen började förändras i den riktningen. Flera län initierade vid den tiden s.k. länskampanjer, eller till-

skapade näringslivsdelegationer, särskilda arbetsgrupper etc. Landshövdingarna inriktade sig allt mer på att samordna olika offentliga och privata aktörer inom regionen. Denna utvecklings- och samordningsroll kom också att förstärkas av att länsstyrelserna och landshövdingarna från denna tidpunkt fick större frihet och ökade ekonomiska resurser för att starta olika regionalpolitiska projekt. Kontakterna med näringslivet blev därmed också allt viktigare (Johansson, 1991, s.93 ff, Johansson, 1995, s.82).

Den samordning som landshövdingarna i intervjuerna diskuterar går i både vertikal och horisontell riktning och är särskilt framträdande i arbetet med utvecklingsfrågorna i länen. Några exempel på hur landshövdingarna ser på samordningsrollen följer nedan:

> En landshövding har egentligen inte mycket makt längre, däremot har landshövdingen hittills haft den status att kallar du folk till överläggningar så kommer de.

> Folks föreställningar om landshövdingens roll är någonting mycket större än att vara chef för länsstyrelsen. Så är det också om man ser till hur arbetsdagen används, hur man blir efterfrågad. Det är anmärkningsvärt hur ofta som man vänder sig till landshövdingen därför att då är det inget snack om vem det är som ska vara ordförande, eller vem det är som ska försöka förena stridiga viljor, eller representera när det ska vara högtidligt eller så. Det tycker jag man måste vara rädd om.

> Den här rollen att vara landshövding är i sig oerhört intressant. I ett samhällssystem ha den här självklara plattformen, att kunna spela på den. En landshövding kan sammankalla vilka parter som helst utan att någon någonsin kan göra gällande att det var fel, det var inte han som skulle ha gjort det, det var någon annan etc. Den här rollen är nästan det allra viktigaste om man diskuterar vad man ska ha landshövdingen och länsstyrelsen till i en statsförvaltning.

När landshövdingarna diskuterar sin roll, särskilt med avseende på den dubbla rollen och på samordningsfunktionen, är det inte sällan med den underförstådda reservationen att rollen kan komma att förändras framöver. Det är om sådana förändringar som avsnitt 3.3 skall handla; förändringar av rollen som landshövdingarna redan har kunnat notera och förändringar som de tror kan vara på väg, bland annat som en konsekvens av försöken med regionala självstyrelseorgan. Först dock en kortare diskussion om internationaliseringens konsekvenser för landshövdingerollen.

3.2.1 Landshövdingarna, EU och internationaliseringen

Landshövdingarna har också fått tillfälle att diskutera EU-medlemskapets och den tilltagande internationaliseringens betydelse för landshövdingerollen. När det gäller EU är det framförallt det omfattande administrativa merarbete som hanterandet av EU:s strukturfondspengar och jordbruksstöd har inneburit, som landshövdingarna lyfter fram. Man använder uttryck som "oerhört arbetskrävande", "väldigt merarbete", "mycket bekymmer", "oerhört besvärligt", "länsstyrelsens tyngsta uppgift i dag" för att beskriva dessa nya uppgifter för länsstyrelsen. Särskilt problemfyllt initialt tycks hanteringen av jordbruksstödet ha varit. I det fallet har också konflikter med Jordbruksverket bidragit till landshövdingarnas kritiska kommentarer. För länsstyrelsen i allmänhet och för lantbruksenheten i synnerhet har inträdet i EU medfört stora förändringar. Intervjucitaten nedan ger en antydan om den omställning som länsstyrelserna har genomgått:

> Vår lantbruksenhet sysslar i dag med helt andra saker än vad de gjorde när jag började som landshövding. I dag är det i huvudsak tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken som de sysslar med.
>
> ... det är en otrolig ärendehantering ... Det är inte bara att behandla ansökningar utan det är inspektioner ute på jordbruk också, och att det hela är korrekt. Så visst har EU betytt mycket merarbete ... och har bidragit till omprioriteringar, där andra uppgifter antingen har avvecklats eller får nedprioriteras.
>
> ... jordbrukspolitiken har ju ställt om hela sättet att arbeta och det är mycket betungande.

Administrativt har EU således medfört stora förändringar och en hel del extra arbete. Det bör emellertid understrykas, för det första, att en del av det merarbete som hanteringen av EU-stödet har inneburit är av "engångskaraktär", det vill säga sammanhänger med organiseringen av uppgiftshandläggningen. När väl organiseringen är klar är uppgiften inte längre fullt lika krävande tidsmässigt. För det andra finns det stora variationer mellan länen när det gäller hur stort merarbete som EU-medlemskapet har lett till. Detta sammanhänger i sin tur naturligtvis med i vilken utsträckning som det enskilda länet är berättigat till EU-stöd.

EU-inträdet har således, åtminstone inledningsvis, medfört en hel del extra administrativt arbete och ställt till med åtskilliga bekymmer

för länsstyrelserna. Däremot har det internationella kontaktutbytet inte påverkats särskilt mycket av EU-inträdet, enligt vad som framgår av intervjuerna. Här har sovjetimperiets fall betytt mer för inriktningen och omfattningen av kontakterna. Flertalet landshövdingar nämner kontakter med Baltikum och Östeuropa som ett nytt och förhållandevis centralt inslag i det internationella kontaktutbytet efter 1990– "det har verkligen blommat ut intensivt", som en landshövding uttrycker det. Inte sällan är det frågan om kontakter i samband med olika biståndsinriktade samarbetsprojekt. Även när det gäller de internationella kontakterna finns det stora variationer mellan länen, eller kanske snarare mellan landshövdingarna. I stor utsträckning tycks det internationella kontaktutbytet vara avhängigt landshövdingens personliga prioriteringar, men naturligtvis spelar också länets geografiska läge och storlek roll. I Västra Götaland tar exempelvis de många internationella besöken i Göteborg en betydande del av landshövdingens tid i anspråk.

Sammanfattningsvis utifrån ett landshövdingeperspektiv har EU tydligt förändrat länsstyrelsens roll, men inte i lika stor utsträckning landshövdingarnas. För deras del har Berlinmurens fall betytt mer, åtminstone när det gäller det internationella kontaktutbytet.

3.3 En förändrad landshövdingeroll?

Den diskussion som landshövdingarna för om landshövdingerollens förändring nu och framöver är ofta kopplad till de förändringar som de tror kommer att ske som en konsekvens av försöken med regionala självstyrelseorgan. Denna fråga kommer vi att återkomma till senare i rapporten (främst kap.5), där de regionala självstyrelseorganen diskuteras utifrån ett samspelsperspektiv. Diskussionen här fokuseras därför på de eventuella konsekvenser för landshövdingerollen som en förändrad regional samhällsorganisation kan medföra.

En vanlig åsikt bland landshövdingarna är att regeringen inte fullt ut har förstått de möjligheter som landshövdingerollen rymmer. De känner sig ibland lite bortglömda och inte sällan förbigångna när initiativ tas som berör den regionala nivån. Flera landshövdingar med bakgrund som statsråd vittnar om den bristande kunskap om landshövdingerollens möjligheter som finns i regeringen och för den delen också Regeringskansliet – "man borde först ha varit landshövding något år innan man får bli regeringsledamot". Hur landshövdingarna resonerar i detta avseende framgår av citaten nedan:

> Jag kan säga att landshövdingerollen den förutsätter att de överordnade på den statliga sidan – regeringen, Regeringskansliet –

känner att man vill att landshövdingen skall fungera som sitt instrument ute i länet. Om man tvekar om detta, om hela den här strukturen krackelerar på något sätt, då tror jag att landshövdingens roll blir allt mer oklar. Det är oerhört bra när ett statsråd ringer och säger: "Du, vi har funderat på det här, kan du hjälpa oss med detta?" ... Men när man märker, framförallt på senare tid, att ibland sådana uppdrag går en förbi, då känner man att kontentan i landshövdingerollen urholkas lite grann. Jag tycker under den här nioårsperioden att det finns en viss förskjutning av det här, vilket gör att jag ... upplevde rollen som landshövding som lättare i början, trots att jag egentligen hade mer att göra, men det fanns en tydligare roll. Jag var ändå regeringens instrument i länet. ... Det tror jag är en förutsättning. Annars kan man ställa sig frågan varför skall då inte någon sorts landstingsstyrelses ordförande istället vara länets talesman.

... det är liksom en strävan, lite svårfångat, från statsmakternas sida; man vet inte riktigt vilket ben man skall stå på. Man vill inte ge landshövdingarna riktigt mandat, varken i utvecklingsfrågorna, eftersom man inte vet vilket ben man skall stå på, och inte heller riktigt att man skall vara en statlig samordnare. ... Det tror jag att alla landshövdingar känner att det har blivit sämre, vilket jag tycker är synd. Jag känner att landshövdingeämbetet innehåller möjligheter som vore bra för staten att utnyttja.

Och jag tycker ... att politikerna, regeringen framförallt och departementen, inte använder länsstyrelserna som de borde göra. ... De flesta landshövdingar är före detta statsråd och de säger ju det att de är förvånade när de börjar jobba på länsstyrelsen vilken kompetens, vilka möjligheter, det finns.

... det som är mest påtagligt är att man nog inte alltid har känt att man har stöd i Regeringskansliet för den roll som man har som landshövding, att vi inte alltid har haft det förtroende som man måste ha.

Jag tror det vore väldigt värdefullt om tjänstemännen i Regeringskansliet kom ut till länsstyrelserna och pryade. Gjorde praktiktjänst några månader, bara för att få uppleva vilka olika funktioner som finns där, vilka kunskaper som finns, hur man faktiskt i länsstyrelsen på ett många gånger effektivt och påtagligt sätt vågar agera tvärsektoriellt.

Landshövdingarna anser således att det finns en okunskap om landshövdingeämbetets och länsstyrelsens möjligheter i Regeringskansliet. Detta är en okunskap och/eller ett ointresse som bidrar till att ge de

statliga sektorsmyndigheterna ett stort spelrum. Åtskilliga landshövdingar beskriver en regering som, när det gäller regionala frågor, är i händerna på sektorsintressen på myndighets- men också på departementsnivå. En uppfattning som formuleras på ett typiskt sätt av nedanstående landshövding:

> Det finns en ständig kamp kan man säga där det enskilda departementet, ofta då departementsledningen, liksom av naturliga skäl kommer att följa ett mönster där de backar upp en myndighet, en central myndighet, som har sitt sektorsintresse och som vill hålla i frågan, inklusive vem som skall hantera de här frågorna regionalt och lokalt; vill bygga upp regionala förvaltningar, ibland även lokala förvaltningar. Medan vårt intresse då har varit att hålla ihop det här. I princip är vi den "regering" som regeringen skall använda sig av regionalt. Och vi är duktiga på det. I de kontakterna har vi inte alltid känt att vi har haft regeringens stöd för det. Ofta skulle jag vilja säga att det är liksom någon sorts omedvetenhet. Man är inte tillräckligt kunnig om länsstyrelsernas roll, utan de vet att det finns landshövdingar, men länsstyrelsernas kapacitet har inte alla riktigt grepp om idag skulle jag vilja säga, därför att de lever med sina myndigheter.

Försöksverksamheten med regionala självstyrelseorgan och förskjutningen av länsstyrelsens roll mot att tydligt vara statens företrädare i länet, bidrar till att skapa en osäkerhet landshövdingarna. Viktigt i sammanhanget är att i försökslänen överförs ansvaret för länsutvecklingsfrågor till regionala självstyrelseorgan. Därmed försvinner en central uppgift för landshövdingarna. En negativ inställning till de regionala självstyrelseorganen och deras verksamhet, och en stor oro för att dessa organ skall permanentas och också införas i andra län, dominerar bland landshövdingarna. Några exempel följer nedan:

> ... den här samordnande rollen som länsstyrelsen har, där ser jag risken med att om man då plockar ut vissa saker ... då försvagar man samordningsrollen. Skall man få en sektorsövergripande samverkan så vill ju till att man har något organ på länsplanet som har någon kraft att göra det. Om landshövdingen kallar till överläggning mellan ett antal regionala verksföreträdare så måste det ändå vara så att man upplever att det här är en viktig överläggning, att den här överläggningen betyder någonting. Om det bara blir någon sorts kafferep, då förlorar vi all respekt.

> Det är helt fel tycker jag. Det är att förstöra någonting väldigt viktigt för svensk statsförvaltning och svensk förvaltning överhuvudtaget. Därför att om staten skall kunna få genomslag för

> sin politik så måste man också ha möjlighet att låta någon statens representant leda utvecklingsarbetet. ... Jag tror att det är oerhört viktigt att man har en statens representant som har en stark ställning och som kan tala med regeringen på allra högsta nivån.
>
> ...de som arbetar för regionparlament, det ligger i deras intresse att underminera landshövdingens legitimitet.
>
> Rollen reduceras väsentligt. ... Det är mera en myndighetsutövning, en polisiär funktion.
>
> Dels tycker jag att länsstyrelseinstruktionen är ett tecken på att lite grann så rycks mattan undan för landshövdingarna att spela den här rollen som man har gjort eller kunnat göra, och sedan kan man väl se att den här försöksverksamheten går ju inte riktigt att föra tillbaka till tidigare läge. Och blir det så, då är det ju i stort sett kört. Då framträder så småningom regionalguvenörer, folkvalda guvenörer, som gör sig till talesmän för länet. ... Fullföljs det här, då är ju den här rollen att vara någon typ av neutral talesman för länet ... den försvinner. ... Man går från en typ av förvaltningsrättslig styrning ... till mer utav partipolitisk dominerad förvaltning. Partipolitiken tränger in i den statliga verksamheten på något sätt (eller det som har varit statlig verksamhet).

För rättvisans skull skall också sägas att vissa landshövdingar ändå ser positivt på möjligheterna att finna en central roll, även om de regionala självstyrelseorganen etableras; "jag tror inte att landshövdingen blir utan inflytande i den nya modellen", som en landshövding uttrycker det.

Tillskapandet av de regionala självstyrelseorganen innebär att det inte är givet att landshövdingen fortsättningsvis kan behålla positionen som länets främsta företrädare och samlande gestalt. Den ledande politiska företrädaren för det regionala självstyrelseorganet kommer också att göra anspråk på den rollen. I intervjuerna är det åtskilliga landshövdingar som ställer sig tveksamma till politikers möjligheter att ta över deras samlande roll; en politiker har "lite svårt att vara en samlande gestalt för en region", som en landshövding försiktigt uttrycker det.

En analys visar att det finns tre typer av argument som landshövdingarna för fram i det här sammanhanget. Ett första argument är att den ledande politikern i det regionala självstyrelseorganet saknar landshövdingeämbetets självklara auktoritet. En auktoritet som ligger i ämbetet i sig, oavsett vem som innehar landshövdingeposten. Den politiska ledaren måste bygga sin auktoritet i större utsträckning på person-

liga ledaregenskaper. Nedanstående landshövdingecitat exemplifierar denna argumentationslinje:

> ... bara titulaturen landshövding i sig har en viss pondus och auktoritet innan man ens vet vilken person som har ämbetet. ... titeln att vara ordförande i regionstyrelsen ger inte samma auktoritet som titeln landshövding. ... Så oavsett vilken person som går in i landshövdingerollen så går den in i någonting som är känt. Jag tror att det är lättare för en ny landshövding att bli känd, komma in i rollen, än det är för regionstyrelsens ordförande. Sedan beror det naturligtvis på vilken person man väljer. Hur medveten man är med att arbeta med rollen och vilket förtroende man har runt omkring sig.

Ett andra argument från landshövdingarnas sida mot att en politiker skall kunna fylla rollen som länets främsta företrädare och samlande gestalt är att det hela tiden kommer att finnas politiska motståndare som kritiserar och ifrågasätter hans eller hennes ledarskap. Landshövdingarna nedan för en sådan argumentation:

> ... landshövdingen står över partierna och upplevs som en, i den meningen, samlande kraft för olika grupperingar, medan en majoritetsledare ständigt har en opposition som har uppdrag att opponera och ifrågasätta vad denne ledare har för sig. Det är en aspekt som man bör ha med i bagaget.

> En politiker, hur duktig och representativ han än är, kan aldrig få den rollen /som landshövdingen/, därför att motståndarna i andra partier kommer alltid att agera med misstänksamhet.

> ... politiker, hur mycket länsparlament och regionparlament du skapar, kommer aldrig att ha den positionen att man kommer att kunna samla alla aktörer omkring detta.

Ett tredje argument som vissa landshövdingar nämner är att det finns risk för bristande kontinuitet i rollen när länets främste företrädare är politiskt tillsatt, och därmed kan tvingas avgå efter fyra år.

Av intervjuerna framgår att landshövdingeämbetet befinner sig i vad man skulle kunna beteckna som ett "formativt skede". Någonting nytt håller på att etableras genom försöksverksamheten och den syn på länsstyrelserna som regeringen har fört fram i olika sammanhang. Flertalet landshövdingar ställer sig i detta läge tveksamma till förändringarna. Detta föranleder vissa reflexioner.

Renodlingen av landshövdingens roll till att på ett tydligare sätt än tidigare vara statens företrädare i länet borde rimligtvis göra rollen något mindre problematisk när det gäller att balansera mellan statens och länets intressen. Men samtidigt upplevs den förändrade landshövdingerollen ofta som mer "ointressant" för landshövdingarna. Som en landshövding uttrycker det:

> Landshövdingen har inte legitimitet att vara länets talesman längre. Du blir verkschef för statens regionala organisation ..., och då blir det inte lika roligt.

Ett rimligt antagande är att det fortsättningsvis, som en konsekvens av förändringarna, kommer att bli svårare att rekrytera "tunga" politiker till landshövdingetjänsten.

Det är säkert också riktigt, som flera landshövdingar påpekar, att samordningsrollen försvåras om det regionala självstyrelseorganet tar över ansvaret för utvecklingsarbetet i länet. För att förstå hur starkt många landshövdingar reagerar på denna förändring är det viktigt att uppmärksamma den informella arbetsfördelning som är vanlig mellan landshövding och länsstyrelse, där landshövdingarna ofta lägger den stora delen av sitt arbete på utvecklingsfrågorna i länet, på näringslivs- och sysselsättningsfrågor, och där länsstyrelsen arbetar mer som en traditionell förvaltningsmyndighet. Om utvecklingsfrågorna till största delen försvinner från länsstyrelsen är det landshövdingens roll som förändras mest dramatisk. Hans eller hennes inflytande över länets utveckling minskar påtagligt.

Jag har tidigare i kapitlet argumenterat för att rekryteringskriterierna för landshövdingar behöver anpassas till en förändrad roll. Diskussionen i avsnitt 3.3 har givit ytterligare argument för detta. I en situation där "utvecklingsuppdraget" försvinner från landshövdingarnas bord blir tillsynsuppgifter och mer traditionell myndighetsutövning uppgifter som också landshövdingarna måste se som sina huvudområden, om inte landshövdingeämbetet enbart skall ha en representativ karaktär förstås. Detta innebär en förskjutning av landshövdingerollens fokus som rimligtvis bör få stor betydelse för rekryteringen. För att uttrycka sig något tillspetsat ökar behovet av "dugliga" verkschefer och minskar behovet av "representativa" länsföreträdare.

Del III

Samspelet

4 Styrning, samspel och kontakter

I föregående kapitels diskussion om landshövdingerollen kom också relationen till andra aktörer, i första hand regeringen och Regeringskansliet, att beröras. Att så sker är naturligtvis oundvikligt. Rollen konstitueras inte i ett vakuum, utan i ett tätt samspel med andra aktörer på den politiskt-administrativa arenan. I denna den tredje delen av rapporten förskjuts dock fokus i analysen från rollen till samspelet. I det första kapitlet studeras samspelet och kontakterna med regeringen och Regeringskansliet, men även med andra aktörer inom det politiskt-administrativa systemet. I det andra kapitlet koncentreras analysen till de regionala självstyrelseorganen. Där kommer synen på samspelet med självstyrelseorganen, liksom mer principiella synpunkter på dessa nya organ, att diskuteras.

4.1 Styrning i en sektoriserad stat

Länsstyrelseenheten i Inrikesdepartementet ansvarar i dag för samordningen av länsstyrelsefrågor i Regeringskansliet.[31] Även strukturella frågor samt myndighets- och utvecklingsfrågor hanteras av denna enhet. Nu är det inte enbart från regeringen och Regeringskansliet som styrningen av länsstyrelsen sker. Centrala myndigheter utövar också styrning av länsstyrelserna. Det sker dels formellt genom bemyndiganden från regeringen, dels i mer informella överenskommelser med länsstyrelserna där dessa ges mer eller mindre omfattande uppdrag (Riksdagens revisorer, 1998, jfr Statskontoret, 1998b, s.62).

Tilläggas bör att Inrikesdepartementet i styrningen av länsstyrelserna inte enbart har att försöka hantera ett antal centrala myndigheter under andra departement; myndigheter som utifrån sina särskilda intressen styr länsstyrelserna i olika avseenden. Ett än mer påtagligt problem för länsstyrelseenheten i dess strävan att åstadkomma en tydlig styrning och att utnyttja länsstyrelsen som regeringens förlängda arm på regional nivå, är de svårforcerade sektorsgränserna inom Regeringskansliet,

[31] Fr.o.m. 1/1 1999 tillhör enheten Finansdepartementet.

mellan och inom departement. I det sammanhanget bör uppmärksammas att Inrikesdepartementet, i likhet med andra fackdepartement, inte har till uppgift att göra avvägningar mellan olika sektorsintressen.

Sektoriseringen av statsförvaltningen, och den revirbevakning som tenderar att följa av denna, är det stora hindret för en tydlig, enhetlig och därmed "stark" styrning av länsstyrelserna från regeringens sida. Vi kommer att få anledning att återkomma till detta vid ett flertal tillfällen i detta och följande avsnitt. Men det finns också andra förklaringar till att regeringens styrning av länsstyrelserna är förhållandevis svag. Utifrån ett historiskt perspektiv tycks det som om länsstyrelsernas öde i någon mening beseglades under decennierna 1930-50. För det första blev det då tydligt att den verkställande nivån i samhällsförvaltningen skulle bli kommunerna, inte någon statlig lokalförvaltning. Detta ledde till att länsstyrelsens roll förändrades. Det blev nu viktigare med politisk tyngd och regional förankring, i jämförelse med den hierarkiskt-byråkratiska auktoritet som länsstyrelserna av tradition stod för (Esping, 1985, s.14).

För det andra, och delvis sammanhängande med satsningen på kommunerna, valde regeringen att för genomförandet av de stora välfärdsreformerna i görligaste mån undvika de traditionella "byråkratierna", däribland länsstyrelserna. Erfarenheterna från andra världskrigets särskilt uppbyggda kristidsförvaltning ansågs mycket positiva och bidrog till att nya organisatoriska strukturer byggdes upp för administrerandet av det "nya" välfärdssverige. Det var emellertid inte enbart, och knappast heller i första hand, de praktiska erfarenheterna av kristidsförvaltningen som fick regeringen att bryta med dittillsvarande organisation och tradition. Snarare skall förändringen ses som ett tydligt politiskt-ideologiskt ställningstagande, vilket underlättades av kristidsförvaltningens lyckosamma genomförande. Åtskilliga ledande socialdemokrater ansåg att den traditionella statsförvaltningen i princip utgjorde en bromskloss för förändringar och en kvarleva från det gamla överhetssamhället.

Den socialdemokratiska regeringen var således tveksam till ämbetsmännens lojalitet och entusiasm att genomföra reformpolitiken. Med kommunerna som huvudsakliga verkställare av den nya välfärdspolitiken byggde regeringen upp ett antal förvaltningssektorer, ledda av centrala ämbetsverk med lekmannastyrelser och verkschefer utnämnda i första hand på politiska snarare än professionella meriter.[32] Länssty-

[32] Införande av lekmannastyrelser har motiverats utifrån såväl behovet av sakkunskap, som partsrepresentation och medborgerligt omdöme (SOU 1985:40, s.106). Det mest grundläggande motivet tycks ändå ha varit en strävan att bryta vad som upplevdes som ämbetsmannaförvaltningens makt och på det viset

relserna som traditionellt hade utgjort en viktig länk i styrkedjan mellan den centrala nivån och kommunerna kompletterades med ett antal regionala sektorsorgan försedda med lekmannastyrelser (Esping, 1985, s.16 f). Viktigast var här länsarbets- och länsbostadsnämnderna. Det primära intresset för regeringen när den nya förvaltningsstrukturen skapades på regional nivå var att snabbt kunna genomföra beslutade välfärdsreformer. "Genomslagskraften var viktigare än samordningen", konstaterar Esping (1985, s.17). Utvecklingen bidrog också till att göra landshövdingens position som statens företrädare i länet mindre framträdande. Landshövdingeämbetet blev mer sammanknippat med rollen som företrädare för länet (Hagström, 1978, s.17, Brändström, Grimlund & Ricknell, 1979, s.100 f).

Ett tredje skäl till att regeringens styrning av länsstyrelserna är svag är vad som kan betecknas som striden om var ansvaret för den regionala samhällsplaneringen skall ligga – på länsstyrelserna eller på landstingen.[33] I den debatten går det att urskilja två huvudlinjer; en länsförvaltningslinje där länsstyrelsen ges den dominerande rollen och en länsdemokratilinje där planeringsansvaret läggs i landstinget. Den politiska dragkampen mellan dessa båda linjer har i princip pågått sedan 1960-talet och har – förutom att generera en mängd utredningar – bidragit till en ryckighet och en otydlighet i regeringens styrning av länsstyrelserna.[34]

Kraftmätningen mellan företrädarna för länsdemokrati- och länsförvaltningslinjerna framgår tydligt av de förändringar i länsstyrelsens styrelses sammansättning och i dess befogenheter, som har genomförts från 1970-talet. Länsstyrelsen har sedan 1971 haft en s.k. lekmannastyrelse. Ursprungligen bestod den av, förutom landshövdingen som ord-

---

demokratisera förvaltningen. Statsvetarna Donald Söderlind och Olof Petersson ser lekmannastyrelsernas segertåg som ett uttryck för "en misstro mot de professionella tjänstemännens lämplighet att ensamma leda de centrala ämbetsverken" (Söderlind & Petersson, 1986, s.90, jfr Esping, 1990, s.30).

[33] Se t.ex. förre landshövdingen Ragnar Lassinantti, i Statskontoret, 1984, s.90 f.

[34] Det går att hitta spår av denna dragkamp betydligt längre tillbaka i tiden. Under första halvan av 1800-talet, före tillkomsten av 1855 års landshövdingeinstruktion, ägde en omfattande debatt rum, där kravet på ett större folkligt inflytande i de regionala och lokala frågorna ställdes mot ett försvar för landshövdingens starka ställning. Reformvännerna föreslog bland annat att folkvalda institutioner skulle tillskapas inom eller utom länsstyrelserna. Det var dock knappast ett genuint demokratiskt intresse som låg bakom reformförslagen, utan snarare en ambition att avlasta den regionala statsförvaltningen för att därigenom åstadkomma besparingar i statsutgifterna (Brändström, Grimlund & Ricknell, 1979, s.98 f, jfr Hagström, 1978, s.16).

förande, tio ledamöter varav fem utsågs av landsting/landstingsfria kommuner och fem av regeringen. Från år 1977 utser landsting/landstingsfria kommuner samtliga ledamöter. Antalet styrelseledamöter utökades i samband med den förändringen till fjorton. Den uttalade avsikten med 1977 års reform var att stärka det länsdemokratiska inslaget i länsstyrelserna. Utvecklingen från år 1977 fram till dagens försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning, har inte inneburit någon förändring när det gäller styrelsens sammansättning eller antalet ledamöter, däremot har styrelsens befogenheter efterhand snävats in.

Kritiken mot att ett statligt organ styrs av en styrelse med en av staten utsedd ledamot (landshövdingen) och fjorton av landstinget utsedda ledamöter, har varit omfattande ända sedan reformens tillblivelse. Socialdemokratiska riksdagsledamöter beskrev i samband med riksdagsdebatten om reformen styrelsen som ett "konstitutionellt missfoster", medan de borgerliga länsdemokratiförespråkarna försvarade förändringen. Bland annat påpekade folkpartisten Daniel Tarschys att det inte var så främmande ur ett mer konstitutionellt perspektiv att landstingen utser länsstyrelsernas styrelser – under mer än hundra år hade man ju utgjort valkorporation för riksdagens första kammare (Wennås, 1995, s.104).

Enkätundersökningar som Verksledningskommittén och Regionberedningen har låtit genomföra visar att det finns en betydande osäkerhet bland styrelseledamöterna när det gäller deras roll och ansvar. Åtskilliga ledamöter anser det svårt att förena sitt regionala politiska ansvar med rollen som statlig företrädare i länet (SOU 1995:27, s.392 ff). Den förändring som nu genomförs innebär att länsstyrelsens styrelse avvecklas i de län där regionala självstyrelseorgan införs på försök. Detta i samband med att länsstyrelsens roll renodlas till att tydligare bli statens företrädare i länet.

Från slutet av 1960-talet och med accelererande hastighet därefter har det blivit tydligt att de samhällsproblem som den regionala samhällsförvaltningen konstruerades för att lösa har ändrat karaktär. Det är inte längre fråga om att kraftfullt genomföra ett antal välfärdsreformer. För att på bästa möjliga sätt hantera frågor som t.ex. regional utveckling, kollektivtrafik och miljövård blir aspekter som samordning och flexibilitet mer betydelsefulla (Esping, 1990, s.30). Den expanderande offentliga verksamheten med ett växande antal statliga regionala sektorsorgan har gjort att samordningsbehovet särskilt har kommit i förgrunden. I denna situation har länsstyrelsernas roll delvis omprövats. Genom 1991 års reform med samordnad länsförvaltning har de också fått en roll att spela, som är mer i takt med tiden. Den politiska barlasten av att utgöra en traditionsrik del av den svenska ämbetsmannastaten har inte längre samma tyngd. Fortfarande har dock länsstyrelserna svårt

att hävda sig när betoningen läggs på frågor som flexibilitet och politisk förankring.

Samordning är emellertid inget statiskt fenomen. När det gäller denna funktion har en tydlig förskjutning ägt rum under de senaste två decennierna. Från i första hand en sektoriell samordning av olika ekonomiska aktiviteter i tid och rum (t.ex. väg- och bostadsbyggande), till en samordning av verksamheter där synergieffekten är av central betydelse; en verksamhet utnyttjas för att aktivt stödja en annan. Den första typen av samordning utgår från ett mer traditionellt centralmaktsperspektiv. I den senare typen är det oftast regionens intressen som utgör drivkraften (Esping, 1985, s.30 ff). Den logiska konsekvensen av detta är att även när det gäller samordningsfunktionen tenderar vågskålen att väga över till länsdemokratiförespråkarnas fördel.

En annan dimension av den regionala förvaltningens förändring utgörs av förskjutningen från att vara ett instrument för implementering av en centralt formulerad politik till att utgöra en självständigt "problemlösande" nivå (Esping, 1990, s.29 f). Till denna förändring kan man finna såväl ideologiska som ekonomiska motiv. Ideologiskt är det ett utslag av framgångar för länsdemokratimodellen och överhuvudtaget för en mer decentralistisk syn på samhällsorganisationen. De ekonomiskt kärvare tiderna för statsförvaltningen från mitten av 1970-talet bidrar naturligtvis också till förskjutningen. Nu gäller det inte längre i första hand att fördela ett nationellt överskott, utan att mobilisera de regionala resurserna (Esping, 1990, s.29 f).

4.2 Landshövdingarna och samspelet

I samtalen med landshövdingarna diskuterades utförligt olika aspekter av samspelet mellan länsstyrelse och regeringen/Regeringskansliet. Utifrån den beskrivning som har givits ovan kanske det inte är så förvånande att flertalet landshövdingar formulerade mer eller mindre omfattande kritik mot regeringens sätt att styra länsstyrelserna. En del av den kritik som framfördes har redan berörts i föregående kapitel, där landshövdingerollen stod i fokus. Här kommer intresset mer att vara inriktat på samspelet mellan den centrala statliga nivån och länsstyrelserna, även om det naturligtvis inte går att dra någon alldeles tydlig gräns mellan dessa båda perspektiv.

När samspelet med den centrala statliga nivån diskuteras med landshövdingarna är det problemet med statsförvaltningens starka sektorisering som oftast nämns. Några exempel följer nedan:

> Svensk statsförvaltning är ju fortfarande väldigt sektoriellt uppbyggd. ... Länsstyrelserna har som uppdrag att samordna statsförvaltningen på länsplanet och därmed så är vi allas och ingens och det gör att det är ingen som ser på länsstyrelserna som vår myndighet. Och det gör att sambandet mellan länsstyrelsen och vår uppdragsgivare inte landar riktigt tydligt någonstans i kanslihuset. Inrikesdepartementet är samordnande, men de tyngsta frågorna som vi har att syssla med är miljö, näringsliv och den typ av...rättsväsendet hör också dit. Men om du frågar de departementen, så pekar de på Rikspolisstyrelsen eller Naturvårdsverket eller ... Det tycker jag är den sämsta erfarenheten, det är frustrerande, och där mitt förslag alltid har varit att den som samordnar statsförvaltningen skall vara ett statsråd som sitter i Statsrådsberedningen, därför att det är där koncernledningen sitter och det är därifrån vi skulle ta våra uppdrag.
>
> Det viktigaste i det här uppdraget är samordningen. Statens verksamhet är, kan man säga, fullständigt stuprörsformad. Det är ju så att du här uppe har ett antal departement – du har riksdag i och för sig – sedan har du ett antal verk, det ser ut så här hela vägen /ritar ett antal lodräta streck/, och det finns inget samband mellan de här. Det är en tillfällighet om det gör det. ... Det är närmast strömlinjeformat. Det förekommer överhuvudtaget ingen samordning inom staten. Det här är den största och gigantiska bristen; det är det vi brottas med varje dag året runt.
>
> Det är det mest revir- och sektorsindelade stället som finns i Sverige, så är det Regeringskansliet, och det har det alltid varit. ... När det gäller sektoriseringen inom Regeringskansliet så fortplantar den sig ju ... nedåt. Jag tror att det här måste tas mycket mer resoluta tag från regeringens ledning och statsministerns kansli. ... Nu driver de varandra – departementen och verkscheferna – och vissa departement är starka, vissa är det inte alls, där är det ju verkschefen som driver departementet framför sig.

En landshövding ger en mycket målande beskrivning av sin syn på den svenska statsförvaltningen:

> Kanslihuset är som ett litet, litet huvud på en stor muskulös kropp. Huvudet rår inte på den kroppen, den gör lite vad den vill. Kroppen är, menar jag, myndigheter och verk med mycket muskler. Där finns utredningsresurserna, där finns kunskaperna och kapacitet. Det är klart att man ska fördela om ... Det gick ju an när den där kroppen visste vad den ville, och gjorde rätt, då det gick i en viss riktning med bestämda steg, när den var programmerad på rätt sätt. Men nu när det ska programmeras om

> och det ska gå på helt andra vägar, på ett helt annat sätt, då funkar det inte.

En annan landshövding ger ett konkret exempel på vad denna anser vara ett utslag av sektoriseringen:

> Ett exempel på detta som jag tycker är väldigt bra, det var detta att samtidigt som man inledde den här försöksverksamheten, och där man då tonade ner landshövdingarnas roll i utvecklingsfrågor, definitivt i försökslänen men i viss mån också i de andra länen. Samtidigt med detta fick vi det s.k. landshövdingeuppdraget, som var ett försök att utnyttja landshövdingarna för att få igång nya försök, få bort låsningar som kan hindra ökande sysselsättning och tillväxt. Detta kom samtidigt. Det skapar en väldig förvirring.

En landshövding ser ingen annan väg att komma till rätta med sektoriseringen på central statlig nivå än genom en total omorganisering av Regeringskansliet. Departementen borde, enligt denna landshövding, slås samman till 4-5 superministerier under ledning av varsin minister. Dessa ministrar skulle tillsammans med statsministern – vilken även han/hon bör ha ett utbyggt och förstärkt kansli under sig – vara garanter för att en reell samordning kom till stånd.

Som framgår av citaten diskuterar landshövdingarna Regeringskansliets och de centrala sektorsmyndigheternas roll när det gäller sektoriseringen i ett sammanhang. Ett förhållande som i och för sig inte är särskilt förvånande. Sektoriseringen är ett fenomen som fortplantar sig ner i statsförvaltningen från Regeringskansliet, via sektorsmyndigheterna, in i länsstyrelserna. Ofta är det just den styrning som kommer från de centrala myndigheterna som landshövdingarna anser vara särskilt problematisk i sammanhanget. Ett par exempel följer:

> ...idag utsätts vi ju för en massa detaljstyrning som är onödig och som är arbetskrävande och som läggs ut på oss direkt från verk och myndigheter utan att vi har några resurser för det, utan de försöker styra över oss. Det borde de inte ha rätt att göra.

> ... det har varit väldigt mycket av separata styrsignaler ifrån de olika fackdepartementen in mot sektorer i länsstyrelsen, och där krävs det en samordning. Inte minst med hänsyn till vilka resurser som ställs till förfogande. Om vi får ett antal uppdrag som kommer från olika håll, så ska det där genomföras med de resurser som en helt annan kraft i Regeringskansliet tilldelar oss, så kan det bli en lite konstig disponering.

Det är inget nytt problem som landshövdingarna tar upp här. Exempelvis ansåg hälften av de landshövdingar som Verksledningskommittén intervjuade 1984 att de centrala verkens styrning av länsstyrelserna var alltför långtgående (Ds C 1985:16, s.208).

En aspekt av sektoriseringen som berörs av vissa landshövdingar är den länsstyrelseinterna sektorisering som följer när de s.k. länsexperterna inte i första hand ser sig som länsstyrelsens representanter, utan mer som företrädare för sin sektorsmyndighet och/eller sin profession. Ett sådant förhållande torde inte vara ovanligt med tanke på hur nära samarbetet är mellan länsexperter och sektorsföreträdare utanför länsstyrelsen. Det är självfallet både nödvändigt och viktigt att länsexperterna har dessa kontakter. Det finns dock utifrån länsstyrelsens perspektiv en risk att länsexperterna i första hand strävar efter att optimera den egna sektorn och dess mål. Länsstyrelsens mål däremot skall inte formuleras med utgångspunkt i sektorsintressen, utan utifrån ett regionalt perspektiv (t.ex. Arbetstagarkonsult, 1996, s.21).

Bland annat Regionberedningen har pekat på svårigheterna att hävda betydelsen av den regionala samordningen när de sektorsintressen som de centrala myndigheterna representerar får ett så starkt genomslag också på regional nivå (SOU 1995:27, s.386). Detta tar sig bland annat uttryck i form av inflytande över vissa tjänstetillsättningar vid länsstyrelserna, genom rätt att överklaga länsstyrelsebeslut och genom den styrning via uppdrag etc. som myndigheterna utövar gentemot länsstyrelserna. Regionberedningen menar – man uttrycker sig försiktigt här – att den regionala samordning som länsstyrelserna företräder får svårt att hävda sig mot sektorsintressena så länge det saknas en effektiv samordningsfunktion också på central statlig nivå:[35]

> Med den gängse hierarkiska ordning som gäller i offentlig förvaltning är det knappast realistiskt att förvänta sig att den regionala representanten kan åstadkomma en bättre samordning än vad regeringen förmår. (SOU 1995:27, s.387)

De svårigheter som Inrikesdepartementet och dess länsstyrelseenhet står inför när man skall samordna styrningen av länsstyrelserna illustreras tydligt i länsstyrelseenhetens verksamhetsplan för 1998. Där står att läsa under Verksamhetsmål A att en kartläggning och analys av den samlade centrala styrningen av länsstyrelserna skall genomföras. Bakgrunden till detta initiativ är att man i dag saknar "kännedom om hur den faktiska styrningen av länsstyrelserna sker" (Inrikesdepartementet,

[35] Senare har liknande synpunkter framförts av REKO-STAT-utredningen (SOU 1997:13, s.211 f).

1998, s.12). Detta är den verklighet som länsstyrelserna har att efter bästa förmåga försöka bemästra.

De problem när det gäller styrningen i en starkt sektoriserad statsförvaltning som har diskuterats i detta avsnitt är inte nya, även om behovet av samordning torde ha ökat då allt fler frågor tenderar att vara sektorsövergripande (jfr SOU 1997:57, s.138). Inte heller är problemen unika för länsstyrelserna. Möjligtvis kan man säga att länsstyrelserna som sektorsövergripande samordnare på regional nivå är särskilt utsatta i detta avseende. Svårigheterna att samordna den statliga politiken på central nivå är också ett problem som har uppmärksammats av ett flertal statliga utredningar; under senare år kan nämnas Regionberedningen, Förvaltningspolitiska kommissionen och REKO-STAT-utredningen. I den utsträckning som utredningarna kommer in på Regeringskansliets organisation – och det är svårt att undvika detta – tenderar man ändå att uttrycka sig mycket försiktigt. Det är naturligtvis känsligt för en statlig utredning att oombedd framföra synpunkter på hur regeringens kansli fungerar, och eventuellt hur det bör förändras. Hur regeringen väljer att organisera sitt arbete har av hävd ansetts vara en intern angelägenhet för den sittande regeringen. Frågan är om detta synsätt kan vidmakthållas. Erfarenheten är att – trots en stor medvetenhet om problemen – mycket litet har hänt i Regeringskansliet när det gäller att överbrygga sektorsgränser och förbättra samordningen.[36]

Å ena sidan kan det tyckas självklart att regeringen själv skall bestämma hur den skall organisera arbetet i sitt kansli; å andra sidan får samordningsproblemen i departementen konsekvenser långt utanför Regeringskansliets väggar. En regering med ambitioner att förändra sin organisation möter också stora problem när det gäller att få med sig tjänstemannaorganisationen i detta arbete. Regeringen består av ett antal statsråd som när de tillträder snabbt tenderar att bli "fångar" i sina respektive tjänstemannaorganisationers sektorstänkande. En landshövding med erfarenheter från regeringsarbetet ger ett exempel:

> ...andra dagen jag tjänstgjorde ... Ett departementsråd hade anledning att ge sig upp till Statsrådsberedningen och föreslå överflyttning av ärenden från ett departement till hans departement. Det första de tänker på många, det gjorde han i varje fall, ... när man bytte regering, det var att han skulle öka sitt revir. Detta finns alltså fortfarande.

[36] En förändring är att man från 1 januari 1997 har skapat en enda myndighet av Regeringskansliet. Huruvida denna organisatoriska förändring kan bidra till överbrygga de djupa sektorsgränserna återstår dock att se.

Förvaltningspolitiska kommissionen uppmärksammar också detta problem. Enligt kommissionen tvingas statsråden ibland "driva departementets frågor hårt för att behålla den egna tjänstemannaorganisationens förtroende och lojalitet". Kriteriet på framgång för ett statsråd är huruvida han eller hon "lyckas stärka det egna departementets ställning, oavsett om det sker på helhetens bekostnad" (SOU 1997:57, s.138, jfr Larsson, 1986, s.275). Ett statsråd som Förvaltningspolitiska kommissionen intervjuat ger följande beskrivning:

> Du fastnar i vad dina tjänstemän säger, och det blir prestige att du skall visa dina tjänstemän att du har lyckats bra i förhandlingarna. ... Det där tycker jag är ett mycket, mycket stort problem. Jag trodde det var oerhört mycket mer kollektivt i regeringen. (SOU 1997:57, s.138)

Det bör dock understrykas att de konflikter som finns mellan olika departement och olika sakenheter inom ett departement inte sällan avspeglar reella politiska intressemotsättningar, vilka knappast kan och inte heller bör organiseras bort (jfr Ehn & Sundström, 1997, s.180 f, Larsson, 1986, s.275 f). Sakpolitiska motsättningar försvinner inte genom administrativa reformer.

Införandet av enkammarriksdagen, en allmänt sett mer ombytlig väljarkår, en hårdare arbetsbelastning och en tuffare mediabevakning är ett antal faktorer som har bidragit till att omsättningen på statsråd har ökat de senaste decennierna. Mycket talar för att detta förhållande begränsar möjligheterna till mer omfattande organisatoriska förändringar av den centrala förvaltningsapparaten. Vidare har de kortare valperioderna (fram till 1994) och tendensen till tätare regeringsskiften gjort att en tillträdande regering har haft bråttom att försöka få igenom sina viktiga sakpolitiska frågor. En förvaltningspolitisk reform står då säkerligen inte särskilt högt på dagordningen. För att summera, det finns inte mycket som talar för att regeringen utan hjälp "utifrån" på ett mer påtagligt sätt förmår förändra sin organisation.

Om ett mer omfattande förändringsarbete ändå skulle komma att genomföras bör det också inbegripa en analys av de centrala myndigheternas organisatoriska ställning. Kan det finnas fördelar med en mer eller mindre långtgående integration av myndigheterna i Regeringskansliet?[37] Denna fråga har i princip varit begravd sedan Departemen-

[37] Regionberedningen snuddade hastigt vid ämnet genom att formulera denna möjlighet som en öppen fråga (SOU 1995:27, s.387).

talkommittérade lade fram sitt betänkande 1912.[38] När nu mer än 85 år har förflutit sedan detta betänkande presenterades borde tiden vara mogen för en förutsättningslös analys av relationen departement–myndigheter.

I längden är det svårt att se att regeringen kan undgå att på ett mer genomgripande sätt ta sig an sektoriseringsproblematiken. Utifrån ett regionalt perspektiv förändras inte heller det grundläggande problemet – nödvändigheten av att överbrygga sektorsgränser och förbättra samordningen på central statlig nivå – av att regionala självstyrelseorgan införs.

En annan fråga som diskuterades i intervjuerna var landshövdingarnas syn på lekmannastyrelserna och deras sammansättning. Något förenklat kan landshövdingarnas inställning i denna fråga sammanfattas som kritisk på ett principiellt plan och positiv på ett praktiskt. Den principiella kritik som flertalet landshövdingar framförde gällde hur styrelsen utses. Man ansåg det principiellt felaktigt att landstingen utser ledamöterna i en statlig styrelse. Det bör då noteras att det är vad som uppfattas som det principiellt felaktiga som landshövdingarna reagerar mot, inte mot att politiska företrädare för kommuner och landsting utses till styrelseledamöter. Tvärtom är flertalet landshövdingar positiva till styrelsernas sammansättning. De anser det viktigt med en lokal och regional politisk förankring i styrelsen. Landshövdingarna ser också gärna att "tunga" politiker tar plats i styrelsen. Citaten nedan illustrerar denna på samma gång kritiska och positiva inställning:

> Jag tycker det är värdefullt med en styrelse, men det skall inte vara en styrelse som landstinget efter de politiska valen, utan det skall vara en styrelse som utses av vår huvudman som tillsammans med mig har ett budgetansvar och ett verksamhetsansvar. ... Det är en statlig myndighet, ett statligt ansvar, den skall utses av vår huvudman, av staten. Annars blir det ett sådant här mischmasch. Däremot är det värdefullt om staten utser lokala politiker. Det ger en förankring i länet och då har de sitt mandat

[38] Departementalkommittérade konstaterade som utgångspunkt för sina reformförslag fyra allvarliga brister i den centrala statsförvaltningen. För det första fann man att fackkunskapen i departementen var för dålig. För det andra ledde dubbelarbetet i departement och verk till förseningar och ökade kostnader. För det tredje gjorde ämbetsverkens stora självständighet i förhållande till departementscheferna att enhetlighet och planmässighet i ledningen av statsförvaltningen försvårades, och för det fjärde var samarbetet mellan departement och verk otillräckligt (Departementalkommittérade, 1912). De uppräknade bristerna tycks oroväckande aktuella än idag.

> mycket tydligt ... från regeringen. Sedan kan det kompletteras, menar jag, med kompetens och sakkunskap på andra sätt.
>
> Jag tycker det är självklart att de skall komma från regionen ..., men att de skall utses direkt utav en organisation som jag menar i någon mån lever i något slags konkurrenssituation, det blir ett väldigt konstigt läge. ... De skall utses av den som har givit mandatet och det är ju staten.
>
> Det tycker jag är det stora felet, att det är landstinget som utser dem. Som i alla andra myndigheter skulle staten utse styrelsen. Då kan de här människorna sitta och både ta hänsyn till det kommunala intresset och så vet dom i ryggen att de har att företräda länet, inte bara kommunen, utan de skall företräda länet, och inte bara länet utan också staten. ... Jag tycker man skall ha styrelser som är regionalt förankrade, det tycker jag är viktigt.

Generellt har landshövdingarna således en positiv inställning till sina styrelser. Framförallt understryker de hur viktigt det är att kunna förankra olika beslut och strategier bland de lokala och regionala politikerna i styrelsen. Förankring är en ständigt återkommande term när landshövdingarna diskuterar styrelsens roll. En kritisk synpunkt dock, vilken framförs av flera landshövdingar, gäller den, som man uppfattar, "störande" partipolitiseringen av styrelsearbetet som förekommer. Denna partipolitisering kan innebära att ledamöternas ställningstaganden i praktiken bestäms vid partigruppernas förmöten. "Man skall se till saken och det gör man i plenum", är en kommentar som tydligt illustrerar den dominerande inställningen bland landshövdingarna i denna fråga.

4.3 Spindeln i kontaktnätet – landshövdingarnas kontakter granskade

I detta avsnitt studeras landshövdingarnas kontaktutbyte. Utgångspunkten för den följande analysen är att det kontaktmönster som gäller för en viss tjänst, kan ge underlag för bedömningar av tjänstens funktion i det politiskt-administrativa systemet, liksom av detta systems sätt att fungera generellt. Kontaktutbytet utgör i viss mening styrningens och samspelets innersta konkreta kärna.

Landshövdingarna är särskilt intressanta studieobjekt när kontaktutbytet studeras. Inte enbart av det skälet att ämbetet står i fokus i denna rapport, utan också för att landshövdingen befinner sig i skärnings-

punkten mellan politik och administration och mellan stat och region. En rimlig arbetshypotes är att med denna strategiska position i det politiskt-administrativa systemet följer ett intensivt kontaktutbyte i olika riktningar. Antagandet underbyggs också av – som tidigare har berörts – att landshövdingarna själva ofta spontant nämner sin roll som samordnare på den regionala nivån. En roll som knappast kan hanteras utan ett omfattande kontaktutbyte.

Analysen bygger på ett särskilt frågeformulär som landshövdingarna fick tillfälle att besvara vid intervjutillfället. Samtliga tillfrågade landshövdingar ifyllde också formuläret.[39] På detta ombads de att ange hur ofta kontakter har ägt rum med 18 olika på förhand bestämda grupper. Däremot ställdes inga specifika frågor om i vilka former dessa kontakter ägt rum och vad de gällde. De fem svarsalternativ som landshövdingarna hade att ta ställning till var *i stort sett varje dag, i stort sett varje vecka, i stort sett varje månad, en/ett par gånger per år* samt *sällan/aldrig*. Dessa svarsalternativ har sedan givits olika skalvärden som grund för indexberäkningar. De skalvärden som har använts har som utgångspunkt att de olika svarsalternativen skall ange relativt precisa avstånd.[40] Med den utgångspunkten har alternativet *i stort sett varje dag* givits värdet 200 (motsvarar 4 av 5 arbetsdagar i veckan), alternativet *i stort sett varje vecka* har fått värdet 40, alternativet *i stort sett varje månad* 10, alternativet *en/ett par gånger per år* 2 samt alternativet *sällan/aldrig* skalvärdet 0. För att få fram indexvärden multipliceras sedan dessa skalvärden med den procentuella andelen av landshövdingar för varje svarsalternativ.[41]

[39] Två landshövdingar tillställdes inte kontaktformuläret på grund av att de var nya i tjänsten. Analyserna i avsnittet bygger därför på 14 ifyllda kontaktformulär.

[40] Skalvärdena, liksom svarsalternativen, är identiska med dem som har framtagits inom det s.k. ELSA-projektet vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Inom ELSA har bl.a. högre statstjänstemäns (dock ej landshövdingars), riksdagsledamöters samt kommunala tjänstemäns och politikers kontaktmönster studerats (se Wallin, 1998).

[41] Är det exempelvis 5 procent av landshövdingarna som har angivit att de har en viss kontakt i stort sett varje dag innebär detta 5 procent av 200 är lika med indexvärdet 10. På samma sätt om 65 procent har angivit i stort sett varje vecka blir indexvärdet 65 procent av 40 är lika med 26. Värdena för de olika svarsalternativen läggs sedan samman till ett totalt indexvärde för kontakterna med respektive grupp. För att fortsätta med exemplet ovan kan man tänka sig att indexvärdena för de återstående tre svarsalternativen – *i stort sett varje månad, en/ett par gånger per år* samt *sällan/aldrig* – blir 2, 0,1 respektive 0. Det framräknade totala indexet för detta fiktiva exempel blir då: 10+26+2+0,1+0=38,1.

Till skillnad mot s.k. ekvidistanta skalor, dvs. skalor där skalavståndet är lika långt mellan varje svarsalternativ, t.ex. 100, 75, 50, 25, 0, ger den indexskala som används här mer information om kontaktutbytets karaktär. Därmed går det också att dra mer precisa slutsatser om landshövdingarnas kontaktmönster. Indexskalan här är dock känsligare för extremvärden i skalans vänstra del; det gäller i princip alternativet *i stort sett varje dag*. En kontroll för spridningen av svaren visar emellertid att den är låg, vilket gör problemet med extremvärden hanterbart. Därmed kan också indexet sägas ge en bra bild av var på skalan landshövdingarna "flockar sig" (Wallin, 1998, s.40).

En möjlig felkälla vid den här typen av kontaktfrekvensmätningar är den s.k. överskattningseffekten. När de uppgifter som intervjupersonerna är ombedda att lämna på ett eller annat sätt är prestigeladdade tenderar dessa ofta att – mer eller mindre medvetet – ange en högre aktivitet än den som faktiskt förekommit (Wallin, 1998, s.7). Nu utgör knappast kontaktfrekvens det mest prestigeladdade området, varför förhoppningsvis överskattningseffekten är begränsad (Wallin, 1998, s.7). Helt säker kan jag emellertid inte vara, utan detta – liksom andra validitets- och reliabilitetsproblem – får helt enkelt hanteras genom en rimlighetsbedömning av svaren.[42]

Analysen i detta avsnitt kommer till en del att bestå av jämförelser mellan landshövdingarna och andra högre statstjänstemän, även i viss utsträckning med riksdagsledamöter och kommunpolitiker. I ett forskningsprojekt vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universi-

[42] Ett validitetsproblem i sådana här sammanhang är i vilken egenskap intervjupersonerna svarar (Wallin, 1998, s.7). För landshövdingarna är det deras externa uppdrag, inte sällan som ordförande i någon statlig utredning, som kan skapa oklarheter. Jag ser dock dessa uppdrag som en del av landshövdingerollen; något som jag dessutom uppfattar att landshövdingarna själva gör. Eftersom jag var närvarande vid ifyllandet av formuläret har jag också, i de fall det har rått oklarheter, kunnat informera om hur formuläret bör tolkas. När det gäller landshövdingarna torde därför detta validitetsproblem vara försumbart. Det finns också ett reliabilitetsproblem kopplat till den här typen av formulär. Landshövdingarna har, ibland ganska hastigt, fyllt i ett formulär med en femgradig skala. Det är dessutom frågan om bedömningar som de förmodligen aldrig har haft anledning att göra tidigare. Självklart skulle resultatet skilja sig något om landshövdingarna hade fått möjlighet att upprepa ifyllandet några dagar senare (Wallin, 1998, s.8). Detta utgör dock inget specifikt problem för kontaktfrekvensmätningar, utan kan sägas gälla generellt för den här typen av kvantifierbara ifyllningsformulär. Det viktiga – förutom en allmän medvetenhet om problemen – är att det inte finns anledning att förvänta sig någon systematisk avvikelse vid en upprepning av undersökningen.

tet, har i stort sett identiska kontaktfrekvensmätningar gjorts.[43] Den undersökningen, som genomfördes 1990, har också utgjort förebild för föreliggande studie. Trots att det skiljer åtta år mellan undersökningstillfällena torde en jämförelse kunna bidra till att ge en fylligare bild av landshövdingarnas kontaktmönster. När innebörden av ett visst uppmätt indexvärde för landshövdingarna skall förklaras, eller åtminstone förstås, bör en jämförelse med andra ledande politiskt-administrativa aktörer vara betydelsefull.

En utgångspunkt för den här rapporten är att landshövdingarna befinner sig i skärningspunkten mellan politik och förvaltning och mellan stat och region. Det är också utifrån detta perspektiv som den följande analysen är upplagd. I tabell 4.1 redovisas därför först landshövdingarnas kontakter med den centrala politiska nivån.

Tabell 4.1 Landshövdingarnas kontakter med den centrala politiska nivån, index

	indexvärde
Inrikesministern	8
Egna statssekreteraren	13
Andra statsråd	18
Andra statssekreterare	16
Företrädare för regeringsparti i riksdagen	21
Företrädare för oppositionsparti i riksdagen	18

Generellt kan sägas att kontaktfrekvensen mellan landshövdingarna och den centrala politiska nivån, som den framträder i ovanstående tabell, inte är särskilt intensiv. Översatt till skalans nominella beteckningar varierar kontaktfrekvensen från knappt en gång i månaden till drygt varannan vecka. Något överraskande är också att kontakterna är tätare med riksdagsledamöterna än med den egna politiska ledningen i Inri-

[43] Det är lätt för mig att intyga detta, eftersom jag är en av de forskare som har genomfört den undersökningen. Övriga forskare i projektet har varit Gunnar Wallin (projektledare), Claes Linde och Magnus Isberg. En slutrapport från denna studie av den politiska och administrativa eliten i Sverige – kontaktfrekvensmätningarna utgör enbart en liten del av studien – publiceras i februari 1999. En avhandling, där tjänstemannarollernas förändring över tid studeras, har också producerats inom projektets ram – *Maktens administratörer* (Ehn, 1998).

kesdepartementet.[44] Som synes är kontakterna också mer frekventa med den politiska ledningen i andra departement, än med de närmast ansvariga i Inrikesdepartementet.[45] Vi får dock inte glömma att de förstnämnda är betydligt fler till antalet. Ändå menar jag att tabellen i detta avseende illustrerar ett mycket viktigt förhållande. Visserligen är det Inrikesdepartementet som ansvarar för länsstyrelsefrågorna i Regeringskansliet[46], men när det gäller de tunga sakfrågorna för länsstyrelserna ligger ansvaret på andra departement, som t.ex. Närings- och Miljödepartementen. Inrikesdepartementet ansvarar för den nog så viktiga samordningen av Regeringskanslets styrning av länsstyrelserna, men väger lätt sakpolitiskt sett utifrån länsstyrelsernas perspektiv.

Det kan här vara upplysande att jämföra resultaten för landshövdingarna med motsvarande kontaktfrekvenser som 1990 uppmättes för de "vanliga" verkscheferna. Den förhållandevis låga nivå på kontaktutbytet med de centrala politikerna som vi finner hos landshövdingarna visar sig då inte vara unik. Den ligger tvärtom väl i linje med den kontaktfrekvens som andra verkschefer uppvisar. Även för dessa gäller att kontakterna med den egna ministern genomsnittligt sker knappt en gång i månaden (indexvärde 9, Wallin, 1998, s.17). Med andra statsråd och med riksdagsledamöter äger kontakterna rum än mer sällan.[47] När det gäller dessa grupper har således landshövdingarna mer intensiva kontakter.

Det kan naturligtvis hävdas att det trots kommunikationsteknikens snabba framsteg kan finnas geografiska förklaringar till de sparsamma kontakterna mellan landshövdingar och den centrala politiska ledningen. Med ett undantag har landshövdingarna sin hemvist utanför huvudstaden, där den politiska centralmakten är koncentrerad. Landshövdingarna är emellertid inte de enda verkscheferna som är lokaliserade

[44] Av intervjuerna framgår att det vanligtvis var landshövdingarna som tog initiativet till kontakterna med den politiska ledningen i Regeringskansliet.

[45] Vissa av kontakterna med Inrikesministern och även med andra statsråd äger förmodligen rum i samband med de s.k. landshövdingemötena som genomförs i stort sett varje månad. Vid landshövdingemötena brukar Inrikesministern närvara åtminstone några gånger per år, men även andra statsråd inbjuds att närvara när frågor som berör deras ansvarsområden diskuteras. Det kanske bör tilläggas att dagordningen för dessa landshövdingemöten sätts av landshövdingarna. Med undantag för Inrikesministern som får kallelse till varje möte är det således landshövdingarna själva som bestämmer vilket eller vilka statsråd som eventuellt skall inbjudas att delta.

[46] Fram till 1/1 1999, då enheten överförs till Finansdepartementet.

[47] Indexvärdet för kategorin "andra statsråd" är 8, likaså för "företrädare för regeringsparti i riksdagen". För "företrädare för oppositionsparti i riksdagen" är indexvärdet 6 (Wallin, 1998, s.17).

utanför Stockholm, även ett antal generaldirektörer har numera sin myndighet placerad på annan ort. En jämförelse mellan landshövdingarna och dessa utlokaliserade verkschefer visar att de sistnämndas kontakter med den centrala politiska nivån är klart lägre; en genomsnittsfrekvens som varierar mellan indexvärdet 5 (egna statsråd och företrädare för regeringsparti i riksdagen) och 3 (andra statsråd), vilket motsvarar ungefär varannan månad, respektive några gånger per år.[48]

För att sammanfatta: landshövdingarnas kontakter med den centrala politiska ledningen får betecknas som sporadiska. Som vi har kunnat se är kontakterna dock inte mindre frekventa än för andra verkschefer och i jämförelse med andra verkschefer som har sin myndighet placerad utanför Stockholm har landshövdingarna ett tätare kontaktutbyte med de centralt placerade politikerna.

En fråga som kan ställas är om landshövdingarnas kontakter med Regeringskansliet i första hand sker via (de opolitiska) tjänstemännen. I tabell 4.2 redovisas dessa tjänstemannakontakter och dessutom de kontakter som landshövdingarna har med en annan centralt placerad tjänstemannagrupp, nämligen tjänstemännen på centrala myndigheter.

Tabell 4.2 Landshövdingarnas kontakter med centrala tjänstemän, index

	indexvärde
Tjänstemän på Inrikesdepartementet	32
Tjänstemän på andra departement	29
Tjänstemän på centrala myndigheter	21

Tabellen visar att kontakterna med departementstjänstemännen är något mer intensiva än med politikerna. Särskilt täta kan de dock inte betecknas som; genomsnittligt klart mindre än en gång i veckan. Kontakterna med tjänstemän på centrala myndigheter är ännu något färre.

Bilden av de fåtaliga kontakterna med den centrala politiska nivån behöver dock nyanseras. Lägger man samman de kontakter som landshövdingarna har med statsråd, statssekreterare och andra departementstjänstemän får man en genomsnittlig kontaktfrekvens på några gånger i veckan.[49] En välvillig tolkning blir då snarast att kontakterna med Regeringskansliet är väl utvecklade, och att landshövdingarna väljer på

[48] För kategorin "företrädare för oppositionsparti i riksdagen" är indexvärdet 4 (Wallin, 1998, s.28).

[49] Observera dock att kontakterna med de olika grupperna ibland kan ske vid ett och samma tillfälle.

vilken nivå de ska tas. Det finns ju ingen anledning att av prestigeskäl "besvära" ett statsråd med ärenden som kan skötas på tjänstemannanivå. Kvarstår gör emellertid iakttagelsen att kontakterna med politikerna i Regeringskansliet är sporadiska.

När det gäller kontakterna med de centrala myndigheterna kan de i förstone tyckas oroväckande glesa – genomsnittligt inte oftare än ungefär var fjortonde dag. Särskilt med tanke på att detta är aktörer som ofta på olika sätt "styr" länsstyrelserna tycks kontaktutbytet bekymmersamt lågt. Det finns emellertid ytterligare kontaktvägar mellan länsstyrelser och centrala myndigheter. Här sker säkerligen en stor del av kontakterna via länsstyrelsens länsexperter. Åtskilliga myndigheter har också regionala förvaltningar som på olika sätt samspelar med länsstyrelsen. Mest intensiva torde kontakterna med länsarbetsnämnd och skogsvårdsstyrelse vara för landshövdingarnas del, eftersom de i regel sitter ordförande i dessa nämnder. Kontakterna mellan länsstyrelser och centrala myndigheter är således betydligt mer intensiva än vad tabell 4.2 ger sken av. Det förtjänar också att understrykas att det är landshövdingarnas kontaktmönster som studeras här; något som självklart inte skall förväxlas med länsstyrelsens kontakter i dess helhet.

En jämförelse med generaldirektörernas kontakter med tjänstemännen i Regeringskansliet visar att när det gäller det egna departementet är generaldirektörernas kontakttäthet ungefär på samma nivå som landshövdingarnas (indexvärde 35, Wallin, 1998, s.12). När det gäller kontakter med tjänstemän på andra departement är dock skillnaden markant. Generaldirektörernas kontakter är här sporadiska, i genomsnitt mindre än en gång i månaden (indexvärde 9). För landshövdingarna däremot är dessa kontakter, som framgår av tabell 4.2, nästan på samma nivå som kontakterna med Inrikesdepartementet. Detta utgör återigen ett utslag, vill jag hävda, av länsstyrelsernas komplicerade styrrelationer, där flertalet departement – utom just Inrikesdepartementet – har sakfrågor som länsstyrelsen på ett eller annat sätt ansvarar för på regional nivå. I en sådan komplex styrsituation måste rimligtvis kontakterna bli bredare än i en "vanlig" myndighet.[50]

Så här långt i analysen har vi uppehållit oss vid kontakterna med den centrala politiska och administrativa nivån. Nu skall analysen vidgas till att också gälla kontakter med representanter för den regionala och lokala nivån. Som ansvarig för statens regionala samordning är det rimligt att anta att landshövdingarna har täta kontakter med andra of-

[50] Även när det gäller dessa kontakter har de utlokaliserade generaldirektörerna generellt en lägre frekvens; indexvärde 27 för kontakter med tjänstemän på det egna departementet och indexvärde 4 för kontakter med tjänstemän på andra departement (Wallin, 1998, s.28).

fentliga regionala och lokala aktörer. Huruvida detta antagande stämmer framgår av tabell 4.3:

Tabell 4.3 Landshövdingarnas kontakter med tjänstemän och företrädare för offentliga regionala och lokala organ, index

	indexvärde
Tjänstemän i statliga länsorgan	59
Företrädare för andra länsstyrelser	38
Företrädare för landsting	26
Företrädare för kommuner	97

Även om landshövdingarnas kontakter med de enskilda grupperna ovan, med undantag av landstingsföreträdarna, är genomsnittligt sett tätare än med de centralt placerade aktörer som har redovisats tidigare, är det tveksamt om de för någon annan grupp än kommunföreträdarna kan betecknas som täta. Det är onekligen något överraskande att kontakterna med den sistnämnda gruppen är nästan fyra gånger tätare än kontakterna med landstingsföreträdarna. Ett skäl till detta förhållande är naturligtvis att kommunföreträdarna är fler till antalet, men därutöver avspeglas säkert den kommunala respektive landstingskommunala nivåns politiska tyngd i landshövdingarnas kontaktutbyte. Det är kommunerna som utgör den viktigaste verkställande nivån i samhällsförvaltningen.

För två av kategorierna i tabell 4.3 – tjänstemän i länsorgan och företrädare för kommuner – går det att göra jämförelser med 1990 års generaldirektörer.[51] Det visar sig i båda fallen att landshövdingarnas kontaktutbyte är betydligt intensivare än generaldirektörernas. De sistnämndas kontakter, både när det gäller länsorgan och kommuner, ligger ganska exakt på ett genomsnitt på en gång i månaden (indexvärde 11 för båda kategorierna). De generaldirektörer som är placerade utanför Stockholm har precis som vid de tidigare jämförelserna en lägre kontaktfrekvens (Wallin, 1998 s.12 ff).[52] Jämförelserna med generaldirektörerna ger en värdefull kompletterande måttstock på landshövdingarnas kontaktmönster. Det är uppenbart att i jämförelse med generaldirektörerna i de centrala myndigheterna, oavsett var dessa är lokalisera-

[51] Kategorierna "företrädare för andra länsstyrelser" och "företrädare för landsting" fanns inte med i 1990 års kontaktformulär.

[52] Generaldirektörerna utanför Stockholm har ett indexvärde på 9 för kontakter med tjänstemän i länsorgan och 7 för företrädare för kommuner (Wallin, 1998, s.28).

de, är landshövdingarnas kontaktutbyte mer riktat mot den regionala och lokala nivån. Allt annat än detta skulle också vara uppseendeväckande. Det är inte inriktningen på landshövdingarnas kontaktutbyte som förvånar, utan möjligtvis att frekvensen när det gäller kontakter med offentliga företrädare på såväl central och regional som lokal nivå är något lägre än förväntat.

Landshövdingarnas kontakter, som de har redovisats så här långt, har således inte riktigt varit av den intensitet som kunde förväntas för innehavarna av ett ämbete där samordning och samspel utgör så centrala element i ämbetsutövningen. Innebär det faktum att utvecklingsfrågorna i länet tenderar att dominera landshövdingarnas arbetsdag att deras kontaktmönster har sin tyngdpunkt mer på kontakter utanför den offentliga sektorn; med företag, intresseorganisationer, företrädare för internationella organ eller andra länder, journalister, och naturligtvis inte minst med enskilda medborgare? Ett i högsta grad rimligt antagande kan det tyckas. I tabell 4.4 redovisas de faktiska frekvenserna för landshövdingarnas "externa" kontakter:

Tabell 4.4 Landshövdingarnas kontakter med aktörer utanför den svenska offentliga sektorn, index

	indexvärde
Företrädare för internationella organ/andra länder	14
Företrädare för intresseorganisationer	80
Företrädare för företag	108
Journalister	129
Enskilda medborgare	152

Som framgår av tabellen är landshövdingarnas externa kontakter intensiva. Undantaget är de internationella kontakterna, men här var heller inte att förvänta att kontaktutbytet skulle vara mer än sporadiskt. Till detta finns det praktiska skäl; det rör sig ju per definition om representanter för främmande land där kontaktutbytet, trots kommunikationsteknologins utveckling, inte sällan innebär resor och ofta mer omfattande förberedelser. Internationella kontakter har, åtminstone inte ännu, karaktären av mer spontana sammanträffanden.

Kontakterna med intresseorganisationer, företag, journalister och medborgare sker i genomsnitt flera gånger i veckan; med enskilda medborgare (i tjänsten) nästan dagligen. En rimlig tolkning är att landshövdingarnas "ambassadörsroll" – att lägga tyngdpunkten på länets utvecklingsfrågor, att vara PR-man för länet, att utföra en mängd representativa plikter – också avspeglar sig i deras kontaktutbyte.

I det här sammanhanget är det särskilt intressant att göra jämförelser med andra offentliga aktörer. Är landshövdingarna genom sin starka externa orientering unika i kretsen av ledande statstjänstemän? Efter en jämförelse med kontaktundersökningen 1990 måste svaret bli ja, och detta främst genom kombinationen av bredd och intensitet i de externa kontakterna. När det gäller kontaktutbytet med enstaka kategorier i tabell 4.4 finns det grupper som har ett nästan lika intensivt utbyte, men det finns ingen annan grupp än landshövdingarna som har så omfattande kontakter med såväl företag, intresseorganisationer, journalister som enskilda medborgare.

När det gäller kontakterna med företrädare för företag finns det ingen av de tjänstemanna- och politikergrupper som studerades 1990 som uppvisar en sådan täthet i kontakterna som landshövdingarna har.[53] Generaldirektörerna når här upp till ett indexvärde på 35. Närmast landshövdingarna kommer de högre affärsverkstjänstemännen med ett indexvärde på 65 (Wallin, 1998, s.23). Siffermässigt är detta långt efter landshövdingarna, men översatt till den nominella skalan är skillnaden inte större än ungefär en eller ett par kontakter i veckan. Ändå är det onekligen lite förvånande att landshövdingarna har fler kontakter med företagen än vad tjänstemännen i affärsverken har. De sistnämnda är ju verksamma inom organisationer som oftast arbetar i ett tätt samspel med företagssektorn.[54] Resultatet illustrerar tydligt det stora utrymme som näringslivs- och utvecklingsfrågor upptar av landshövdingarnas arbetsdag.

Kommunpolitikerna är den grupp som mest liknar landshövdingarna när det gäller kontakter med intresseorganisationer och med enskilda medborgare. I båda fallen har dock kommunpolitikerna aningen lägre kontaktfrekvens (indexvärde 63 för intresseorganisationer och 148 för medborgare). Resultatet säger en hel del om vidden av landshövdingarnas externa orientering; deras medborgarkontakter ligger i paritet med, och till och med överträffar, de lokalt valda medborgarföreträdarnas.

[53] De studerade grupperna 1990 var riksdagsledamöter, statssekreterare, generaldirektörer, departementsråd, högre verkstjänstemän, högre affärsverkstjänstemän samt ledande kommunpolitiker och högre kommunala tjänstemän i de femton största kommunerna. Vid detta undersökningstillfälle gällde kontakterna "företrädare för privata företag". Den något mer avgränsade formuleringen 1990 kan ha bidragit till att ge förhållandevis något lägre indexvärden vid detta undersökningstillfälle. Någon avgörande betydelse för utfallet torde dock inte de skilda formuleringarna ha inneburit. Flertalet företag är trots allt privata.

[54] Sedan 1990 har flera affärsverk omvandlats till bolag. Det gäller Posten, (f.d.) Televerket, Vattenfall, FFV och Domänverket. Idag återstår fyra affärsverk: Statens järnvägar, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät.

Ungefär samma kontaktfrekvens som landshövdingarna har när det gäller enskilda medborgare har också riksdagsledamöterna (indexvärde 133), medan generaldirektörerna inte når högre än indexvärde 50 (Wallin, 1998, s.23).[55]

Nästan lika täta som kontakterna med medborgarna är landshövdingarnas kontakter med journalister. I genomsnitt träffar de en journalist ungefär två av tre arbetsdagar. Den grupp som kommer närmast landshövdingarna här är statssekreterarna (indexvärde 108), däremot är generaldirektörernas journalistkontakter inte lika frekventa (indexvärde 39), och riksdagsledamöternas indexvärde når inte högre än 37 (Wallin, 1998, s.23).

4.4 Samspelet sammanfattat

Den svenska statens omfattande sektorisering är det problemområde som oftast berörs när landshövdingarna diskuterar styrning och samspel. De pekar bland annat på den splittrade styrningen, där flertalet departement och många centrala verk har sakintressen att bevaka i länsstyrelserna, och också utifrån sina egna intressen skickar ut styrsignaler som inte sällan kommer i konflikt med varandra. Sektoriseringen utgör ett grundläggande problem för svensk statsförvaltning i allmänhet och för länsstyrelserna i synnerhet. Det är svårt att se att de problem som finns när det gäller styrningen av länsstyrelserna kan lösas på ett tillfredsställande sätt utan att regeringen tar ett mer samlat grepp på sektoriseringen. Detta är också ett problem som måste lösas oavsett om det blir de regionala självstyrelseorganen eller länsstyrelserna som framöver kommer att utgöra de viktigaste organen i den regionala samhällsförvaltningen.

Samspel och styrning bygger ytterst på kontakter i en eller annan form. Utifrån denna enkla iakttagelse har landshövdingarnas kontaktutbyte studerats. Sammanfattningsvis kan konstateras att landshövdingarna har ett brett kontaktutbyte, både innanför och utanför den offentliga sfären. Täta kontakter har de i första hand med externa aktörer – representanter för företag och intresseorganisationer, journalister och enskil-

[55] För generaldirektörsgruppen kan noteras att medborgarkontakterna är de enda kontakter där de utlokaliserade generaldirektörerna överträffar generaldirektörerna som finns kvar i Stockholm i kontakttäthet (Wallin, 1998, s.28). Huruvida detta förhållande beror på att kontakter med enskilda medborgare etableras lättare och smidigare på en mindre ort än i storstaden, eller om det sammanhänger med karaktären på den verksamhet som bedrivs i de utlokaliserade myndigheterna kan inte besvaras här.

da medborgare. Kontakterna med enskilda aktörer inom den offentliga sfären är inte lika frekventa;[56] särskilt gäller detta kontaktutbytet med den centrala politiska nivån, vilket får betraktas som sporadiskt. Landshövdingarnas kontakter med denna centrala nivå illustrerar också länsstyrelsernas komplexa och sektoriserade samspelsmönster – landshövdingarna har fler kontakter med den politiska ledningen (statsråd, statssekreterare) i andra departement än med ledningen i Inrikesdepartementet.

Det är ett inte orimligt antagande att landshövdingarnas kontaktmönster kommer att förändras i de län där regionala självstyrelseorgan inrättas. När utvecklingsfrågorna, vilka i dag ofta utgör en dominerande del av landshövdingarnas arbete, förs över till självstyrelseorganen borde detta leda till att landshövdingarnas intensiva externa kontaktutbyte åtminstone delvis övertas av representanter för de regionala självstyrelseorganen. Följaktligen kan det förväntas att där regionala självstyrelseorgan övertar huvudansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från länsstyrelserna kommer landshövdingarnas kontaktmönster att bli mer internt än externt orienterat.

[56] Bortsett från tjänstemännen på länsstyrelsen, med vilka landshövdingen förutsätts ha dagliga kontakter.

5 De regionala självstyrelseorganen och länsstyrelsernas framtid

I detta sista kapitel innan den sammanfattande analysen fokuseras de regionala självstyrelseorganen. Kapitlet inleds med en redogörelse för innebörden av försöksverksamheten, dess bakgrund och dess konsekvenser för länsstyrelsen. I kapitlets andra del redovisas och analyseras landshövdingarnas synpunkter på den regionala reformverksamheten.

5.1 Självstyrelseorgan som lösning på den regionala samhällsorganisationens problem

Regionberedningen lyfter fram tre huvudproblem med den regionala organisationen. För det första är huvudmannaskapet otydligt. Man beskriver en "regional röra", där "flera offentliga organ utan närmare samordning sysslar med snarlika uppgifter inom ett givet geografiskt område, samtidigt som vissa uppgifter inte alls eller i otillräcklig utsträckning ägnas uppmärksamhet" (SOU 1995:27, s.165). Oklarheterna i huvudmannaskapet försvårar också en regional kraftsamling i förhållande till den nationella nivån, eller i internationella sammanhang. Vidare är det svårt för den enskilda medborgaren att se var ansvaret för olika uppgifter ligger, vilket i sin tur försvårar möjligheterna att påverka och att utkräva ansvar.

Ett andra huvudproblem enligt Regionberedningen är den bristande samordningen av den offentliga regionala verksamheten (SOU 1995:27, s.165). Detta sammanhänger i sin tur med att den offentliga organisationen huvudsakligen är uppbyggd sektorsvis.

Det tredje huvudproblemet som Regionberedningen lyfter fram är den administrativa indelningen. En föråldrad länsindelning försvårar möjligheterna att driva den offentliga verksamheten på ett effektivt sätt. En konsekvens härav blir att en mängd olika organ bedriver offentlig verksamhet på regional nivå utan en nödvändig samordning (SOU 1995:27, s.166).

De två första huvudproblemen menar Regionberedningen kan avhjälpas genom tillskapandet av regionala självstyrelseorgan, som ansvarar för den regionala utvecklingen. Utredningen anser att självstyrelseorgan ger fördelar med avseende på såväl demokrati som effektivitet och den därmed sammanhängande samordningen:

> Ett självstyrelseorgan för de regionala utvecklingsfrågorna innebär inte enbart en förstärkning av den regionala demokratin, utan ger dessutom möjligheter till bättre samordning, prioritering och resursutnyttjande. Självstyrelse för regional utveckling innebär också förbättrade möjligheter till regionalt engagemang och mobilisering av regionens resurser. (SOU 1995:27, s.179)

När det gäller det tredje huvudproblemet – den administrativa indelningen – förordar Regionberedningen att större län bildas, som ett sätt att förbättra effektiviteten. En sådan förändring måste dock bygga på en "god lokal och regional förankring", som utredningen uttrycker det (SOU 1995:27, s.179). Man menar också att det behövs åtgärder för att minska splittringen i den administrativa indelningen ovanför länsnivån.

I den proposition där regeringen föreslår att en försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan skall inledas är det i första hand demokratiargumenten som lyfts fram. Syftet med försöksverksamheten är, enligt regeringen, att ge de län som har visat intresse möjlighet att "utveckla den regionala verksamheten och ge den en starkare demokratisk förankring" (prop.1996/97:36, s.36). Här syftas i första hand på de regionala utvecklingsfrågorna, där medborgarna skall få ett ökat inflytande via självstyrelseorganen. Försöken skall bidra till att utveckla och förbättra formerna för den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsansvaret (prop. 1996/97:36, s.31).

En förstärkning av den regionala demokratin utgör emellertid inte det enda argumentet för försöken med regionala självstyrelseorgan. Regeringen har också uppfattningen att ett effektivare resursutnyttjande inom regionen kan uppnås genom de förändringar man föreslår (jfr SOU 1995:27, s.178 f). I första hand är det tänkt att effektiviseringen skall ske genom en bättre samordning av utvecklingsarbetet.[57]

Jag har tidigare i rapporten berört den regionala förvaltningens förändring från att i huvudsak vara ett instrument för genomförandet av politiska beslut tagna på den centrala nivån, till att utgöra en självstän-

[57] De statliga uppgifter som överförs till de regionala självstyrelseorganen är beslut om regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel, upprättande och fastställande av länstrafikplaner samt fördelningen av statsanslag till regionala kulturinstitutioner (Statskontoret, 1998a, s.25).

digt problemlösande nivå. Det är egentligen samma verklighetsbild som regeringen utgår från när den i propositionen argumenterar för att det är nödvändigt med en förändring av den regionala samhällsorganisationen. Det ansvar som har legat på staten centralt för att utjämna skillnader mellan regioner har under de senaste årtiondena successivt delegerats till länsstyrelserna (prop. 1996/97:36, s.40). Regeringen påpekar att Sveriges samhällsekonomiska problem under 1990-talet – stor arbetslöshet och stort budgetunderskott – har gjort att den ekonomiska tillväxten har satts i centrum. Det behövs i dag en regionalt anpassad tillväxt i hela landet; det är otillräckligt med specialinsatser i ett fåtal regioner. Det sägs visserligen inte explicit, men underförstått är det utjämningspolitiken som har fått ta ett steg tillbaka. Regeringen konstaterar att staten inte längre har möjlighet att på samma sätt som tidigare med hjälp av olika bidrag lösa regionala problem (prop.1996/97:36, s.40).

När regeringen sedan försöker precisera vad som krävs av det organ som skall ansvara för "den regionala utvecklingsrollen" lyfter man fram vikten av samarbete mellan olika aktörer – stat, kommuner, landsting, näringsliv, organisationer, EU. Det är uppenbart att regeringen anser att ett regionalt politiskt förankrat organ har större möjligheter att hantera detta samarbete i utvecklingsfrågorna än vad länsstyrelserna har.

Regeringen anser således att införandet av regionala självstyrelseorgan och överlåtandet av det regionala utvecklingsansvaret på dessa förbättrar såväl den demokratiska förankringen som effektiviteten i den regionala samhällsorganisationen. Trots denna övertygelse är regeringen inte beredd att genomföra förändringarna i samtliga län omgående, utan vill inleda med en försöksverksamhet. En motivering till varför man väljer denna strategi har redan nämnts; i försöken testas nya metoder för att stärka den regionala demokratiska förankringen. Detta utgör dock inget huvudmotiv. Huvudmotivet är att motståndet mot reformen ute i landet uppfattades som för starkt (prop. 1996/97:36, s.35 f). Regionberedningens förslag att föra över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till landstingen, vilket ligger till grund för regeringens proposition, fick underkänt av många remissinstanser. En majoritet av de statliga myndigheterna, länsstyrelserna och kommunerna var negativa till förslaget. Föga förvånande var däremot landstingen i regel positiva (prop. 1996/97:36, s.35). Regeringens strategi blev i denna situation att inleda en försöksverksamhet i de län som ville ha en sådan och under de former som länen var beredda att pröva (Statskontoret, 1998a, s.5). I propositionen understryker regeringen att den vill att försöken skall omfatta län av olika storlek och med olika förutsättningar för regional utveckling. Detta i syfte att få ett så brett underlag av erfarenheter som möjligt (prop. 1996/97:36, s.36). En tan-

ke var att olika organisatoriska modeller skulle tillämpas i olika delar av landet.

För att ett län skulle komma ifråga för försöksverksamheten krävde regeringen att partier, kommuner, landsting och viktigare organisationer var överens om deltagande. Av det skälet föll ett av de aktuella försökslänen – Jämtland – bort under resans gång. Den politiska enigheten i länet höll helt enkelt inte. Tre försökslän återstod därmed – Gotland, Kalmar och Skåne. Från 1/1 1999 tillkommer också det nyskapade (från 1/1 1998) storlänet Västra Götaland.[58]

Med tanke på självstyrelseorganens tillkomsthistoria är det förståeligt att regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen ger ett något splittrat intryck. Å ena sidan argumenterar man relativt kraftfullt för en förändring i den riktning som försöksverksamheten utgör; å andra sidan är det just fråga om en försöksverksamhet. Ponera att de utvärderingar som kommer att genomföras visar att självstyrelseorganen på det hela taget inte var någon bra idé, varken i demokrati- eller effektivitetshänseende. Hur agerar regeringen i ett sådant läge? Den har trots allt bundit upp sig för en regional samhällsorganisation med regionala självstyrelseorgan. Dessutom, vilket inte är oviktigt, torde det politiskt vara förenat med betydande svårigheter att återta uppgifter som har delegerats till självstyrelseorganen, eller att rent av avveckla desamma. Regeringen kan i en sådan situation naturligtvis påpeka att försöken i första hand är inriktade på att pröva olika modeller för organiseringen av ansvaret för den regionala utvecklingen. Den övergripande strategin att delegera utvecklingsansvaret till politiskt valda organ på regional nivå skulle i så fall ligga fast oavsett resultatet av försöksverksamheten. Det är rimligtvis så man måste tolka direktiven till den parlamentariska kommitté som har att utvärdera försöks-

[58] I korthet ser de olika modellerna för de regionala självstyrelseorganen ut som följer: På Gotland utgörs självstyrelseorganet av kommunen och inget nytt organ för hanterandet av självstyret har bildats. I Kalmar har däremot en ny organisation – ett regionförbund – skapats, bestående av länets 12 kommuner och landstinget. Även i Skåne län har ett regionförbund skapats, bestående av de 33 kommunerna samt landstingen i Kristianstads och Malmöhus län. Till skillnad från i Kalmar är dock Regionförbundet Skåne en övergångslösning. I samband med att ett nytt Skåne läns landsting bildas den 1/1 1999 överförs regionförbundets uppgifter till det nya landstinget och regionförbundet avvecklas därmed. Västra Götaland inträder i försöksverksamheten 1/1 1999, då det nya storlandstinget blir självstyrelseorgan. Jag kommer inte här att närmare diskutera de olika försöksmodellerna. För en detaljerad redovisning av försöksverksamhetens uppläggning och en första utvärdering av densamma hänvisas till Statskontoret, 1998a.

verksamheten.[59] Detta förhållande gör det emellertid inte politiskt lättare för regeringen att som en eventuell konsekvens av utvärderingen av försöken "rulla tillbaka" delar av reformen.

Det bör i sammanhanget påpekas att försöken med regionala självstyrelseorgan måste ses i ett vidare regionalt förändringsperspektiv. Läns- och landstingssammanslagningar har ägt rum i Skåne och Västra Götaland. I Gotlands län görs försök med en vidgad samordnad länsförvaltning. Vidare växer det vid sidan av den lagreglerade försöksverksamheten fram en frivillig sådan inom och mellan andra län, där olika samverkansformer provas (Statskontoret, 1998a, s.17). Till detta kan läggas bland annat EU-medlemskapets konsekvenser i olika avseenden för regionerna. Åtskilliga av de intervjuade landshövdingarna diskuterar också förändringarna utifrån ett vidare perspektiv än enbart frågan om de regionala självstyrelseorganen. Främst är det länssammanslagningarna i Skåne och Västra Götaland som betraktas som en del av försöksverksamheten.

I propositionen om den regionala samhällsorganisationen redovisar regeringen också mer allmänt sin syn på ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting. Den tonar här ner den principiella betydelsen av de förändringar som genomförs. I den bild som växer fram utgör reformen snarare ytterligare ett steg på en sedan länge utstakad väg mot ökad decentralisering, än ett mer abrupt brott mot traditionella svenska principer för fördelningen av makt och ansvar mellan de olika politiska nivåerna. Regeringen tar bestämt avstånd från alla tankar på en utveckling i federalistisk riktning. Den pekar också ut ett antal verksamheter där ansvaret enbart bör anförtros statliga myndigheter (prop. 1996/97:36, s.32). Det gäller bland annat det militära försvaret, säkerhets- och utrikespolitiken samt uppgifter som berör rättsvården och fiskala angelägenheter. Till denna grupp verksamheter hör också större infrastrukturfrågor, där det är nödvändigt att anlägga ett nationellt perspektiv. När det gäller de sistnämnda frågorna menar regeringen att det bör finnas utrymme att låta en större andel av de slutliga besluten fattas regionalt. Dessa frågor är också lämpliga att hantera för demokratiskt förankrade regionala och lokala organ, enligt regeringen.

När det gäller välfärdspolitiska frågor delas ansvaret mellan staten och den kommunala självstyrelsen. Det är den väl kända bilden av ansvarsfördelningen som regeringen presenterar här. Staten har det övergripande ansvaret för att formulera nationella mål och för att garantera en likvärdig samhällsservice för medborgarna oberoende av var de bor.

[59] Regeringen fastslår i direktiven till kommittén att en utgångspunkt för kommitténs överväganden skall vara att "det bör utvecklas former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret" (Dir.1997:80).

Kommuner och landsting är ansvariga för att praktiskt utföra välfärdsfunktioner som utbildning, barn- och äldreomsorg och hälso- och sjukvård. Regeringen menar också att utvecklingen inom flera verksamhetsområden går i riktning mot att staten behåller det övergripande ansvaret för politikens inriktning, men samtidigt ger kommuner och landsting större möjligheter att delta i politikens genomförande. Särskilt tydlig är denna utveckling inom närings-, regional-, arbetsmarknads- och miljöpolitiken, enligt regeringen (prop.1996/97:36, s.33).

Att regeringen stöder tanken på en fortsatt decentralisering från den statliga till den lokala och regionala nivån innebär inte att man vill släppa kontrollen över verksamheten på dessa nivåer. I propositionen understryks vikten av att det finns en sammanhållen statlig organisation på regional nivå med ansvar för tillsyn, rättstillämpning, uppföljning och utvärdering (prop. 1996/97:36, s.33). På ett principiellt plan håller regeringen fast vid tanken på den samordnade länsförvaltningen. Det är fortfarande en central uppgift för staten att se till att den nationella politikens mål genomförs över hela landet och att detta sker på ett sätt som, enligt regeringen, tillgodoser "samhällets helhetssyn" (prop.1996/97:36, s.34). I ett samhälle där både komplexiteten och behovet av effektivt resursutnyttjande ökar, ökar också behovet av samordning, påpekar regeringen. Detta är länsstyrelsernas grundläggande uppgift. För att stärka deras kapacitet i detta avseende bör den samordnade länsförvaltningen vidareutvecklas. Det är i det perspektivet man bör se försöksverksamheten på Gotland, där länsarbetsnämnd och skogsvårdsstyrelse inordnas i länsstyrelsen.

En ökad satsning på en samordnad länsförvaltning och en uttalad vilja att i större utsträckning använda sig av länsstyrelsen för den regionala statliga förvaltningen utgör det ena budskapet i regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen. Det andra budskapet är renodling. I de län där de regionala självstyrelseorganen har övertagit ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna blir, enligt regeringen, länsstyrelsernas roll "mer renodlad":

> Genom denna förändring försvinner konflikten i länsstyrelsernas hittillsvarande dubbla roll, dvs. att vara regeringens företrädare i länet och att samtidigt vara regionens företrädare inför statsmakterna. (prop.1996/97:36, s.56)

Länsstyrelserna skall i försökslänen koncentrera sig på uppgiften att vara sektorsövergripande förvaltningsmyndigheter med ansvar direkt mot regeringen. Regeringen aviserar i propositionen att man ämnar tydliggöra länsstyrelsens förändrade roll genom en ändring i länsstyrelseinstruktionen (prop.1996/97:36, s.34). En sådan ändring har sederme-

ra också genomförts (SFS 1997:1258, se även avsnitt 3.2). I länsstyrelseinstruktionens första paragraf står numera att länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet (i den mån det inte åligger någon annan myndighet att ansvara för särskilda förvaltningsuppgifter). Däremot står det inte längre i denna paragraf, som i den tidigare instruktionen, att länsstyrelsen också skall "främja länets utveckling och befolkningens bästa" (SFS 1990:1510).[60]

När regeringen i propositionen om den regionala samhällsorganisationen diskuterar länsstyrelsens förändrade roll – från den dubbla rollen att både vara länets representant inför regeringen och regeringens representant i länet, till att tydligare bli regeringens representant – är det situationen i försökslänen man utgår från. Det är i dessa län som länsstyrelsens roll förändras, enligt regeringen (prop. 1996/97:36, s.56). Samtidigt är det så att den ändring i länsstyrelseinstruktionens portalparagraf som refereras ovan gäller samtliga länsstyrelser. Av propositionen i sin helhet framgår också att regeringen syftar på länsstyrelserna i allmänhet, när man talar om den förändrade rollen (se t.ex. prop.1996/97:36, s.1). Här illustreras den otydlighet som vidlåder regeringspolitiken i denna fråga. Å ena sidan har en försöksverksamhet inletts, vilken skall utvärderas och ge underlag för den framtida regionala samhällsorganisationen; å andra sidan tycks regeringen i stora drag redan vara klar över hur den framtida regionala organisationen skall utformas. I denna nya organisation är länsstyrelsen i första hand regeringens företrädare, med tyngdpunkten mer lagd på traditionella förvaltningsuppgifter än på regionala utvecklingsfrågor.

I försökslänen har regeringen, som en konsekvens av överförandet av de regionala utvecklingsfrågorna till regionala självstyrelseorgan, beslutat att avveckla länsstyrelsernas lekmannastyrelser. Beslutet har genomförts från den 1 januari 1998 i Kalmar, Skåne och Gotlands län. Förändringen motiveras med att de av landstinget utsedda ledamöterna i länsstyrelsens styrelse får en oklar ställning när länsstyrelsens roll som i första hand statens företrädare markeras tydligare. Regeringen finner att länsstyrelsens roll som företrädare för det nationella statliga intresset blir mindre trovärdig, om ledamöter utsedda av landstinget

[60] I den nya länsstyrelseinstruktionens andra paragraf står inledningsvis att länsstyrelsen "svarar för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar", och något längre fram i paragrafen att länsstyrelsen "skall främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd ..." (SFS 1997:1258). Utvecklingsuppgiften är således fortfarande omnämnd, men är numera tydligare kopplad till de nationella målen och inte som tidigare till länets och befolkningens bästa (jfr Statskontoret, 1998a, s.69).

skall representera staten i förhållande till det regionala självstyrelseorganet (prop.1996/97:36, s.57).

I sammanhanget bör påminnas om att kritiken mot de principiella oklarheter som följer av att ett regionalt självstyrelseorgan– landstinget – utser länsstyrelsens styrelseledamöter, har varit omfattande ända sedan reformen genomfördes i två steg under 1970-talet (se t.ex. Ds C 1985:16, s.180 f). Ett förhållande som naturligtvis underlättar för regeringen att avveckla styrelserna, när nu tillskapandet av de nya regionala självstyrelseorganen ger ytterligare tyngd åt kritiken mot hur lekmannastyrelserna utses.

5.2 Landshövdingarna och den regionala reformverksamheten

Det har redan tidigare i rapporten funnits anledning att diskutera landshövdingarnas inställning till den aktuella reformverksamheten på regional nivå. I första hand är det naturligtvis försöksverksamheten med regionala självstyrelseorgan som har uppmärksammats. I detta avsnitt skall emellertid genomföras en mer samlad analys av landshövdingarnas synpunkter när det gäller den regionala reformverksamheten.

Som framgått av den tidigare diskussionen finns det en stor tveksamhet bland landshövdingarna till försöksverksamheten i olika avseenden. Med ett par undantag är det en mycket hård kritik som formuleras från dessa statens främsta företrädare på regional nivå. En kritik som i stor utsträckning berör själva grundbulten för reformverksamheten. Ett flertal landshövdingar menar att regeringen inte har formulerat någon princip för sin regionala roll; det är därmed oklart hur regeringen egentligen vill styra landet. Citaten nedan illustrerar denna grundläggande kritik från landshövdingarnas sida.

> Det stora misstaget tycker jag i den här försöksverksamheten det är att ingen regering under de senaste tio åren har försökt formulera några principer för vad som är bra för Sverige, hur Sverige skall styras, utan man har uttalat gjort det till att expediera lokala eller regionala intressen. Det är frågan om det inte är brott mot svensk grundlag att bete sig på det viset. Därför att om det är någon uppgift som regeringen har så är det att styra riket. Hur skall vi göra det så att det blir bra, definiera vad som är bra och försöka organisera därefter. I min föreställningsvärld är organisation aldrig något annat än en hjälpreda. Man måste först bestämma sig för vad man vill uppnå.

> ... Sedan är det frågan om vad det är man vill. Vad är det staten vill? Vill staten genomföra sin politik i hela landet. Då måste ju staten ändå besinna sig och se till att man har instrument för detta. ... Det är brist på ideologisk debatt i den här frågan.
>
> Regeringen borde hållt i mera. Det tycker jag i högsta grad att man borde ha gjort. Man borde ha haft en bild av vad man vill, men att göra det som någon sorts försöksverksamhet utan att ha en bild hur man skall göra ..., hur man skall fullfölja det här.

Denna upplevda brist på principer för styrningen och organiseringen av den regionala nivån präglar också landshövdingarnas bild av själva försöksverksamheten. Det är framförallt två typer av synpunkter som framförs. Den ena är att en försöksverksamhet som inletts utan vägledande principer kan leda till problem i nästa led, när försöksverksamheten skall omsättas i något mer permanent. Landshövdingen nedan för en diskussion i dessa banor:

> ... Man kan ju möjligen ha någon försöksverksamhet, men sedan måste man ju bestämma sig. Skall vi ha en sådan förvaltning /med självstyrelseorgan/ så får vi ju se till att man bygger upp förvaltningen i landet efter det. Man kan ju inte gärna ha två olika förvaltningssystem, kan man tycka. Då hamnar vi ju i den "spanska villan" på något sätt.

En andra synpunkt som flera landshövdingar framför är att oavsett vad de utvärderingar som nu genomförs kommer fram till är det i princip omöjligt att "rulla tillbaka" en försöksverksamhet som denna, vilken innebär en faktisk maktförskjutning från staten till den regionala nivån. Citaten nedan får illustrera denna inställning:

> För det första så tycker jag det är olyckligt att inleda en försöksverksamhet som många säger att det finns ingen väg tillbaka. Då är det ingen reell försöksverksamhet, då sätter man igång en process utan att den är ordentligt genomdiskuterad.
>
> I formalian är det inte så mycket som går över; det är den regionala utvecklingen, att utarbeta regionala planer, länsplaner, det är ju egentligen det formella. Men de signaler som man har sänt ut, framförallt från Inrikesministern, har varit mycket mer långtgående. Det är en faktisk maktförskjutning till regioner från staten. ... Alla vet att här finns ingen väg tillbaka egentligen. ... Har man väl startat den apparaten med de signalerna så kan man inte dra tillbaka det, då blir det en kompetensstrid naturligtvis.

Även om det stora flertalet av landshövdingarna är kritiska till de aktuella reformerna i sig, och också till det sätt de genomförs på, finns det landshövdingar som har en mer positiv inställning till förändringarna. Landshövdingen nedan för implicit fram både demokratiserings- och effektiviseringsargument i sin diskussion om försöksverksamheten:

> Jag tror nog att det är viktigt att i en del frågor som berör regional utveckling, att beslutandet förs ned till dem som är inblandade i andra politiska processer. Det tror jag säkert är bra, framförallt i en tid när händelseutvecklingen går så oerhört snabbt att det ofta är så att lokala eller regionala beslut kan ske snabbare än om man måste få centrala beslut. Dessutom vet man mer om den verklighet man lever i än vad man vet så att säga på departementet i Stockholm om det här. Ur den synpunkten tycker jag det är väldigt positivt med försöksverksamheten.

Ett underliggande tema i landshövdingarnas diskussion om reformerna på regional nivå är makt. Det gäller maktförskjutningar mellan central och regional nivå, men också mellan olika delar av landet. Följande landshövding uttrycker på ett ovanligt tydligt sätt den grundläggande maktfrågan i sammanhanget:

> Den stora maktfrågan handlar om var makten skall ligga. Skall den ligga hos riksdagen på det nationella planet? Och vilka riktlinjer skall gälla där? Det gäller hur mycket skall man släppa till regionen och hur långt vill man låta nationalstaten urholkas i den här meningen.

Det finns också farhågor att konflikterna mellan central och regional nivå kommer att öka som en konsekvens av maktförskjutningarna. Vissa landshövdingar varnar rent av för att Sverige kan federaliseras om inte riksdag och regering klarar av att hantera den nya situationen. Man är ute i regionerna så "fed up" med att allting skall "rattas från den nationella nivån", som en landshövding drastiskt uttrycker det. En annan landshövding ser ett nytt samarbetsklimat mellan stat och region växa fram som en följd av reformerna:

> Regionerna blir starkare ... utifrån att man kan hävda sina intressen mera, men det blir på bekostnad av staten. Puffar, och ganska aggressivt i vissa lägen, mot staten. Och det här att försöka åstadkomma lösningar i någorlunda mjuka former utan att det leder till stora konflikter mellan centralregering och regionregering, det blir svårare.

Det är således en maktförskjutning från central statlig nivå till en folkvald regional nivå som landshövdingarna ovan beskriver. I detta ligger att länsstyrelsen genom överförandet av de regionala utvecklingsfrågorna förlorar makt och inflytande till det regionala självstyrelseorganet. Det finns också en annan aspekt av denna maktförskjutning, nämligen vad som skulle kunna beskrivas som en ökad politisering av den regionala nivån. Vad som formellt sker i och med reformerna är att utvecklingsfrågorna överförs från ett statligt förvaltningsorgan till ett regionalt politiskt organ. Frågor som har setts som tjänstemannaärenden kommer att i ökad utsträckning bli föremål för partipolitiska överväganden. Som framgår av diskussionen i kapitel 2 (avsnitt 2.1.2) går det emellertid inte att dra någon tydlig gräns mellan vad som är politiska och vad som är administrativa frågor. Av diskussionen tidigare i rapporten har också framgått att just de regionala utvecklingsfrågorna tillhör de frågor som redan i dagsläget befinner sig i ett gränsland mellan politik och förvaltning. Vad som inträffar i försökslänen är således snarast att uppgifter som redan tidigare kunde betecknas som politiska i vid mening, men där politiken delvis dolts genom att frågorna har skötts inom en traditionell ämbetsmannaorganisation, nu blir mer öppet och därmed tydligare politiska. De rent partipolitiska bedömningarna torde också få ett större utrymme genom reformerna.

Även om politiseringen på den regionala nivån mer är en fråga om förflyttning av redan tidigare politiserade uppgifter från ett organ till ett annat, kan dock denna delvis fiktiva politisering ändå få vissa oönskade konsekvenser. Som påpekats från landshövdingehåll finns det en risk att de centrala myndigheterna väljer att hålla mer handfast i frågorna, istället för att släppa vad man betraktar som rena tjänstemannafrågor till ett politiskt organ; "de är inte alls beredda att delegera det här, då tappar de ju helt kontrollen", som en landshövding uttrycker det. Skulle myndigheter agera på det sätt som denna landshövding tror är det uppseendeväckande. I realiteten innebär det att delar av statsapparaten indirekt obstruerar den av regeringen initierade politiska linjen. Det förhållande att en sådan misstanke kan uppstå illustrerar hur starkt sektoriserad, eller kanske snarare fragmentiserad, som den svenska statsförvaltningen är. Självständiga myndigheter tenderar att prioritera sina egna organisatoriska intressen framför vad som anses vara fördelaktigt för staten som helhet.

Utöver de maktförskjutningar som beskrivits ovan – från central statlig till folkvald regional nivå, från länsstyrelser till regionalt självstyrelseorgan och från en administrativ organisation till en politisk organisation – finns det ytterligare en maktförskjutning, som visserligen nämns av flera landshövdingar men i den offentliga debatten inte har uppmärksammats särskilt mycket, nämligen att storstadslänens ställ-

ning har stärkts på bekostnad av såväl den centrala statliga nivån som övriga län. Det är storstadslänens behov som ligger bakom de aktuella regionala förändringarna, menar exempelvis nedanstående landshövding:

> ...avgörande var att ledningarna i de stora kommunerna, i storlek från Malmö då, ville ha regionala områden omkring sig, och då var man tvungen att göra något i harmoni med landstingskommunala intressen. Det är vad som händer, det är storkommunernas vilja som råder.

Andra landshövdingar varnar för konsekvenserna för resten av landet när storstädernas politiska styrka växer:

> Stockholm, Göteborg, Malmö, det är tre storstadsregioner; de har självklart gemensamma intressen. ... De har också majoritet i riksdagen. ... Regeringen kan få jättestora problem i riksdagen med att lägga förslag som berör hela Sverige, men som inte uppfattas bra för storstadsregionerna.
>
> Göteborg och Malmö har naturligtvis ett egenintresse i att få till stånd ett omland och en tyngd som gör att man kan mäta sig med stockholmsregionen, eller Köpenhamn, eller Hamburg eller någon annan sådan där region. Det kan man förstå, men tjänar det svenska intressen? ... Och det riskerar ju att då försvaga möjligheterna att få till stånd utveckling i andra landsändar...

När det gäller diskussionen om storstadsregionernas växande politiska styrka är det inte enbart, eller ens huvudsakligen, tillskapandet av självstyrelseorgan som landshövdingarna refererar till, utan naturligtvis också länssammanslagningarna i Skåne och Västsverige. Visserligen kan det hävdas att landshövdingar från befolkningsmässigt mindre län talar i egen sak när de varnar för konsekvenserna av förändringarna på regional nivå, men samtidigt är det viktigt att ta den oro som finns på allvar. Det är självfallet inte lyckat för en reformverksamhet om den av företrädare för stora delar av landet betraktas mer som ett storstädernas uppbrott från nationalstaten än som ett försök att demokratisera den regionala samhällsförvaltningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att landshövdingarnas inställning till de aktuella regionala reformerna knappast kan förstås utan att en koppling görs till maktfrågor i olika avseenden. Jag har i detta avsnitt diskuterat hur landshövdingarna mer eller mindre öppet i sin diskussion berör maktförskjutningar från central statlig till folkvald regional nivå, från länsstyrelser till regionalt självstyrelseorgan, från en ad-

ministrativ organisation till en politisk organisation och från resten av landet till storstadsregionerna.

Det finns emellertid ytterligare en aspekt av maktproblematiken, som landshövdingarna visserligen inte explicit diskuterar, men som för förståelsen av kritiken är nödvändig att lyfta fram. Det här är personer som inte enbart torgför ett i någon mening neutralt allmänintresse; de talar också i egen sak. Landshövdingarna förlorar inflytande på den regionala nivån när utvecklingsfrågorna förs över till regionala självstyrelseorgan. Deras möjligheter att påverka utvecklingen i länet minskar. Landshövdingens roll som länets främsta företrädare kan komma att bli ifrågasatt. Uppmärksammar man inte denna maktförlust för landshövdingarna kan man inte heller förstå styrkan i deras kritik mot den regionala försöksverksamheten, vill jag hävda.[61] Detta hindrar naturligtvis inte att det vad gäller sakfrågorna kan vara en viktig och relevant kritik som formuleras från landshövdingehåll.

[61] Mitt påstående får stöd i en aktuell rapport om regionfrågan, där det bland annat hävdas att landshövdingarnas reaktion knappast är förvånande; reformverksamheten innebär "en omfördelning av makt och befogenheter och ... därmed en inte sällan personligt förankrad maktfråga" för dessa ämbetsmän (Lindeborg, 1997, s.32).

Del IV

Slutsatser

6 Landshövdingarna, länsstyrelserna och samspelet – sammanfattande slutsatser

Detta avslutningskapitel är disponerat på följande sätt. I inledningsavsnittet ges en kortare sammanfattning av vissa viktigare iakttagelser i rapporten. I de två följande avsnitten förs en mer analytisk diskussion med utgångspunkt i ett antal specifika iakttagelser i det samlade undersökningsmaterialet. Utifrån den analysen formuleras sedan vissa slutsatser om landshövdingerollen kopplat till det regionala samspelets utveckling framöver.

6.1 Landshövdingarna och samspelet – en sammanfattning

6.1.1 Landshövdingarnas bakgrund och kontaktmönster

I rapporten studeras rekryteringen till landshövdingeämbetet vid fyra olika tidpunkter under de senaste 25 åren. Analysen visar på en stor stabilitet när det gäller landshövdingarnas bakgrund. Landshövding blir man sent i karriären, oftast är det fråga om en sluttjänst. Medelåldern på landshövdingarna är följaktligen förhållandevis hög. Vidare är det fortfarande oftast en man som innehar ämbetet. Med några enstaka undantag har samtliga landshövdingar sin bakgrund inom den politiska sfären i vid bemärkelse, vanligtvis som politiker. Oftast rekryteras personer som vill lämna den politiska hetluften för en något lugnare tillvaro innan yrkeskarriären avslutas. Utnämningen kan inte sällan ses som ett tack för lång och trogen tjänst inom politikens domäner.

En utgångspunkt för den analys av landshövdingarnas kontaktmönster som görs i undersökningen är att kontaktmönstret säger något om en tjänsts funktion i det politiskt-administrativa systemet. Kontakt-

utbytet utgör i viss mening styrningens och samspelets innersta konkreta kärna.

Det är rimligt att anta att med landshövdingarnas strategiska position i skärningspunkten mellan politik och förvaltning och mellan stat och region följer ett intensivt kontaktutbyte i olika riktningar. Antagandet stöds också av att landshövdingarna själva ofta nämner sin roll som samordnare och kontaktskapare på den regionala nivån.

Analysen visar att landshövdingarna har ett brett kontaktutbyte. Tätast är kontakterna med externa aktörer – företrädare för företag och intresseorganisationer, journalister och enskilda medborgare. Kontakterna med aktörer inom den offentliga sfären är inte lika frekventa;[62] mest sporadiskt är kontaktutbytet med den centrala politiska nivån. Landshövdingarnas kontakter med den centrala politiska nivån kan ses som en illustration till länsstyrelsernas sektoriserade samspelsmönster– landshövdingarna har fler kontakter med statsråd och statssekreterare i andra departement än med den politiska ledningen i Inrikesdepartementet.

En förändring som kan förväntas när utvecklingsfrågorna, vilka i dag utgör en stor och viktig del av landshövdingarnas arbete, förs över till de regionala självstyrelseorganen är att landshövdingarnas täta externa kontakter i viss utsträckning övertas av representanter för självstyrelseorganen. Följaktligen blir landshövdingarnas kontaktmönster mer internt än externt orienterat där den regionala självstyrelsen stärks.

6.1.2 Synen på landshövdingerollen

När landshövdingarna själva i samband med intervjuerna får beskriva landshövdingerollen, och vad de ser som särskilt tilltalande med denna, är det mångfalden och bredden i uppgifterna som de flesta väljer att lyfta fram. Flertalet landshövdingar ser också positivt på vad som brukar betecknas som den "dubbla rollen"; att både vara statens högsta ämbetsman i länet och att vara länets företrädare inför staten. I den diskussionen går det att urskilja två olika argumentationslinjer. Enligt den ena utgör den dubbla rollen ett potentiellt problem, men man tycker samtidigt att balansen mellan de båda aspekterna av rollen är ett av de intressantaste inslagen i arbetet. Den andra linjen innebär att existensen av problemet i princip förnekas. Landshövdingen är statens företrädare i länet – punkt slut. Skillnaderna mellan företrädare för dessa båda argumentationslinjer skall emellertid inte överdrivas. Även de som upp-

[62] Bortsett från tjänstemännen på länsstyrelsen, med vilka landshövdingen förutsätts ha dagliga kontakter.

fattar att det finns en dubbel roll, och tycker att den är intressant och viktig, betraktar sig i första hand som statens företrädare.

Utöver mångfalden är samordningsfunktionen ett ofta nämnt kännetecken för rollen. Samordningsrollen kan ses som särskilt utmärkande för just landshövdingarna. Det är i samordningsrollen som deras unika position mellan politik och förvaltning och mellan stat och region framträder särskilt tydligt. Genom den rollen tydliggörs också att landshövdingen är något mer än en "vanlig" myndighetschef, och att han/hon har en position som går utöver det som länsstyrelsen som myndighet står för. Något tillspetsat kan det beskrivas som att landshövdingen och länsstyrelsen delvis sysslar med olika saker. Länsstyrelsen är i huvudsak en förvaltningsmyndighet och arbetar därvidlag med frågor som landshövdingen endast i begränsad omfattning tar del av. Landshövdingen sysslar mer med frågor som rör länets näringsliv och sysselsättning, dvs. utvecklingsfrågor i ett vidare perspektiv. I denna roll är han eller hon en kontaktskapare och PR-man som verkar i gränslandet mellan politik och förvaltning.

I samtalen med landshövdingarna diskuteras utförligt olika aspekter av samspelet mellan länsstyrelsen och regeringen/Regeringskansliet. Från landshövdingarnas sida framförs här en omfattande kritik mot regeringens sätt att styra länsstyrelserna. Oftast berörs de problem som statsförvaltningens starka sektorisering ställer till med. En vanlig åsikt är att regeringen inte har förstått de möjligheter som landshövdingerollen rymmer. Flera landshövdingar med bakgrund som statsråd vittnar om en okunskap om landshövdingerollens möjligheter i regeringen och i Regeringskansliet. Okunskapen och/eller ointresset bidrar till att ge de statliga sektorsmyndigheterna ett stort spelrum, enligt landshövdingarna. Åtskilliga beskriver en regering som när det gäller regionala frågor är i händerna på sektorsintressen, i myndigheter och i departement.

Styrningsproblemen i en starkt sektoriserad stat är inte nya, även om behovet av samordning efterhand har ökat, då allt fler frågor är av sektorsövergripande karaktär. Inte heller är problemen unika för länsstyrelserna. Möjligtvis har dessa som sektorsövergripande samordnare på regional nivå drabbats extra hårt i detta avseende. Svårigheterna att samordna den statliga politiken på central nivå är också ett problem som har uppmärksammats av ett flertal statliga utredningar under senare år. Erfarenheten är att – trots en stor medvetenhet om problemen – mycket litet har hänt i Regeringskansliet när det gäller att förbättra samordningen. Hur regeringen väljer att organisera arbetet i sitt kansli anses dessutom vara en intern angelägenhet för den sittande regeringen. Frågan är om ett sådant synsätt kan vidmakthållas. Samordningsproblemen i departementen får konsekvenser långt utanför Regeringskansliets väggar.

6.1.3 Landshövdingarnas syn på den regionala försöksverksamheten

Landshövdingarna är i olika avseenden tveksamma till försöksverksamheten med ändrad regional ansvardfördelning. Det grundläggande problemet, enligt flertalet landshövdingar, är att staten inte har formulerat någon princip för sin roll på den regionala nivån och att detta har satt sin prägel på försöksverksamheten. Här menar man att regeringen har låtit företrädare för lokala och regionala intressen i allt för stor utsträckning bestämma dagordningen.

Landshövdingarnas kritiska inställning till de aktuella regionala reformerna kan knappast förstås utan att en koppling görs till maktfrågor i olika avseenden. Vi får inte glömma att maktförskjutningen från länsstyrelserna till de regionala självstyrelseorganen innebär att landshövdingen förlorar inflytande på den regionala nivån. Även om landshövdingarna inte explicit berör just denna maktförskjutning i intervjuerna är de inte främmande för att analysera förändringarna i termer av maktförskjutningar. De diskuterar, och huvudsakligen kritiserar, maktförskjutningar från central statlig till folkvald regional nivå, från länsstyrelser till regionala självstyrelseorgan, från en administrativ till en politisk organisation och från övriga landet till storstadsregionerna.

Maktförskjutningen på regional nivå innebär också att landshövdingens självklara roll som länets samlande gestalt och talesman i relationen till statsmakterna kommer att utmanas av den ledande företrädaren för det regionala självstyrelseorganet. Flera landshövdingar ställer sig i det sammanhanget tveksamma till möjligheten för en politiker att fungera som samlande gestalt för länet. Det går att urskilja tre argument för denna åsikt. För det första anser landshövdingarna att den ledande politikern i det regionala självstyrelseorganet i dag saknar den självklara auktoritet som medföljer landshövdingeämbetet, oavsett vem som är landshövding. Den politiska ledaren måste bygga sin auktoritet mer utifrån personliga ledaregenskaper.

För det andra kan en ledare för ett politiskt organ få problem med att det hela tiden kommer att finnas politiska motståndare som ifrågasätter hans eller hennes ledarskap. Ett tredje argument som nämns är att det i allmänhet inte torde bli samma kontinuitet i ledningen för ett län när dess främsta företrädare är politiskt tillsatt och därmed kan tvingas avgå efter fyra år.

6.2 Strukturella förändringar och deras konsekvenser – några slutsatser

Sverige brukar karakteriseras som en enhetsstat med en stark statsmakt, men också med en stark kommunal självstyrelse; ytterst grundad i den kommunala beskattningsrätten. I ett europeiskt perspektiv har Sverige beskrivits som den stat som har den längst drivna kommunala självständigheten och det mest vidsträckta kommunala ansvarsområdet. Denna svenska paradox – folkstyret är i praktiken både starkt centralistiskt och extremt decentralistiskt – får också vissa konsekvenser för diskussionen om den regionala frågan och för hur begreppen stat och region kommer att definieras. För det första hamnar den regionala nivån ofta i kläm mellan en stark central statlig nivå och likaledes starka kommuner. För det andra gör polariseringen mellan stark centralisering och stark decentralisering diskussionen om stat och region sällsynt värdeladdad. Det mesta som företas i regionfrågan, och som påverkar den rådande ordningen, tenderar att uppfattas som antingen ett hot mot enhetsstaten eller alternativt mot den kommunala självstyrelsen.

När regeringen föreslår att en försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan skall inledas väljer den att i första hand framhålla demokratiargument. Ett centralt syfte med försöken är att utveckla och förbättra formerna för den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsansvaret. En förstärkning av demokratin på regional nivå är emellertid inte det enda argumentet för regionala självstyrelseorgan som regeringen presenterar. Den argumenterar också för att reformen kan bidra till en effektivisering av resursutnyttjandet inom regionen. I första hand är det genom en bättre samordning av utvecklingsarbetet som regeringen tänker sig att denna effektivisering skall uppnås.

När regeringen beskriver samhällsutvecklingen i ett längre perspektiv är det decentraliseringen till lokal och regional nivå som framhålls som den viktigaste förändringen. I det perspektivet skall försöken med regionala självstyrelseorgan ses som ytterligare ett steg på en redan utstakad väg mot ökad decentralisering. Regeringen väljer att tona ned den principiella betydelsen av de förändringar som nu genomförs; principerna för fördelningen av makt och ansvar mellan de politiska nivåerna ligger fast. Regeringen tar bestämt avstånd från alla tankar på en utveckling i federalistisk riktning.

Regeringens perspektiv är, med den terminologi som introduceras inledningsvis i rapporten, top-down. Den politiska makten utgår från den centrala nivån. Alla politiska uppgifter är i princip nationella uppgifter och all makt som utövas på lägre politiska nivåer gör det genom delegering från den centrala nivån. Samtidigt har otvivelaktigt bottom-

up förespråkarna genom den utvidgade länsdemokratin stärkt sin ställning.

För att förstå de aktuella reformerna på regional nivå är det viktigt att analysera utvecklingen i ett något längre historiskt perspektiv. I rapporten hävdas att länsstyrelsernas framtid i viss mening avgjordes under de två decennierna närmast efter det socialdemokratiska maktinträdet 1932. Det blev då tydligt, för det första, att det var kommunerna som framdeles skulle utgöra den viktiga verkställande nivån i den offentliga förvaltningen. Politisk tyngd och regional förankring blev därmed viktigare än byråkratisk auktoritet.

För det andra tydliggjordes att den socialdemokratiska regeringen helst ville undvika de traditionella "byråkratierna" vid implementeringen av de stora välfärdsreformerna. I spetsen för reformerna kom istället att stå ett antal centrala sektorsmyndigheter, vilka på den regionala nivån "konkurrerade" med länsstyrelserna. Regeringens strategi var ingen tillfällighet. Det var fråga om ett tydligt politiskt-ideologiskt ställningstagande. Den traditionella statsförvaltningen sågs av många ledande socialdemokrater som en bromskloss för förändringar och som en kvarleva från det gamla överhetssamhället.

När behovet av samordning från slutet av 1960-talet utvecklades till en viktig regional fråga fick länsstyrelsen möjlighet att åter spela en mer central roll, tydligast manifesterad i reformen med samordnad länsförvaltning. Samordningen har emellertid efterhand blivit mer inriktad på att uppnå synergieffekter – en verksamhet utnyttjas för att aktivt stödja en annan – snarare än att samordna insatser mellan olika statliga sektorer, vilket har gjort att de regionala intressena har kommit mer i fokus, på bekostnad av ett traditionellt centralmaktsperspektiv. Det har i detta läge varit naturligt för länsdemokratiförespråkarna att argumentera för att denna mer utvecklingsinriktade samordning borde skötas av ett politiskt förankrat regionalt organ.

Det finns ytterligare en förändring som har ägt rum och som ger extra tyngd åt kraven på en politisk förankring av den regionala samhällsorganisationen. Här syftas på den förskjutning som har skett i den regionala förvaltningens roll, från att i huvudsak vara ett instrument för genomförandet av en centralt formulerad politik till att bli mer av en självständigt problemlösande organisatorisk nivå.

Det samlade utfallet av de förändringar som har beskrivits här innebär en maktförskjutning från stat/länsstyrelser till region/självstyrelseorgan. Det är denna maktförskjutning som landshövdingarna upplever extra starkt och som får dem att reagera så kritiskt mot de reformer som nu genomförs, vill jag hävda.

En mycket vanlig kritik från landshövdingarna är att regeringen saknar en principiell syn på statens roll på den regionala nivån. Detta

torde emellertid, åtminstone delvis, vara en felsyn. Regeringen, eller i vart fall Inrikesdepartementet, har gjort ett vägval. Det är länsdemokratilinjen som gäller. Staten drar sig något tillbaka ("renodlar") till en mer traditionell förvaltningsroll. En principiell syn finns således. Problemet är att den varken är särskilt utvecklad eller helt tydlig. Samtidigt bör man vara klar över att regeringen har en delikat balansgång att gå mellan olika intressen, företrädda på såväl lokal, regional som central nivå, inte minst inom Regeringskansliet. I detta läge kan det naturligtvis finnas politiskt-strategiska skäl till att inte vara allt för tydlig.

6.2.1 Perspektiv på regioner

I rapporten diskuteras också två skiljaktiga grundläggande perspektiv på den regionala organisationen. I det ena, det funktionella, betraktas regionen som ett medel. I det andra utgör regionen ett mål i sig; en svårföränderlig och stabil företeelse. Länsstyrelserna är som administrativa organ huvudsakligen ett medel för staten att förverkliga vissa mål. I kraft av sin långa historiska varaktighet och genom att de också har kommit att spela en politisk roll i länens utveckling har emellertid länsstyrelserna inte sällan betraktats som identiska med länen, och därmed uppfattats som mål i sig.

I den utsträckning som administrativa regioner har konstruerats för att utöva politiskt-demokratiska funktioner är de också fast rotade i territorier. Landsting och kommuner är exempel på politiska konstruktioner med basen i territorier. Funktionella regioner däremot förändras i ett allt snabbare tempo genom den ekonomiska och tekniska utvecklingen. Under senare år har den politiska ambitionen att anpassa de administrativa politiska regionerna till de funktionella ökat. Länssammanslagningar är det tydligaste exemplet på detta. I föreliggande rapport ifrågasätts det rimliga i att låta de ständigt föränderliga administrativa regionerna styra gränsdragningarna på den "politiska kartan".

Tillskapandet av regionala självstyrelseorgan öppnar för en intressant alternativ strategi. Om självstyrelseorgan etableras som stabila politiska aktörer på den regionala nivån behöver, och bör, länsstyrelsen inte längre vara en (i vid bemärkelse) politisk aktör. Länsstyrelsen kan överlåta den territoriella kopplingen på självstyrelseorganen. Det blir därmed möjligt att utifrån ett principiellt synsätt argumentera för att även länsstyrelseorganisationen kan organiseras utifrån mer funktionella principer. Detta öppnar för en större variation. Med ett sådant synsätt är det exempelvis inte självklart att de nuvarande länen utgör den lämpligaste indelningsgrunden för länsstyrelseorganisationen.

Länsstyrelsen och de regionala självstyrelseorganen bör kunna ha skilda geografiska områden.

6.3 Landshövdingen – aktör på en scen i förändring

Som framgår av rapporten är kritiken mot de regionala självstyrelseorganen hård från de intervjuade landshövdingarna. Flertalet är tveksamma till förändringarna. De pekar bland annat på otydligheter i den förda politiken. En intressant fråga är varför landshövdingarna reagerar så starkt på en försöksverksamhet som i förstone inte tycks innebära särskilt dramatiska förändringar för länsstyrelsens del?

För att förstå reaktionerna måste man beakta landshövdingarnas arbete i dag och den informella arbetsdelning som ofta finns mellan landshövdingar och länsstyrelse. Landshövdingarna engagerar sig starkt i, och lägger en stor del av sitt arbete på, de för länen strategiskt viktiga utvecklingsfrågorna. Länsstyrelsen i övrigt arbetar mer som en traditionell förvaltningsmyndighet. När utvecklingsfrågorna förs över till självstyrelseorganet förändras landshövdingarnas roll på ett avgörande sätt, även om reformen totalt sett inte är så dramatisk. För många landshövdingar blir rollen mindre stimulerande när tyngdpunkten i arbetet kommer att ligga på t.ex. tillsynsuppgifter och på mer traditionell myndighetsutövning.

För landshövdingarna innebär förändringarna att de förlorar makt och politiskt inflytande i regionen. Möjligheterna att påverka länets utveckling minskar. Det inflytande landshövdingarna har kunnat utöva i länet bygger mycket på att de i kraft av sitt ämbete och sin position som länets främsta företrädare har kunnat driva utvecklings-, näringslivs- och sysselsättningsfrågor. Den positionen kan nu komma att övertas av den ledande företrädaren för självstyrelseorganet.

I rapporten konstateras att flertalet landshövdingar har en bakgrund inom politiken i vid bemärkelse. Två principer för rekryteringen kan därvidlag urskiljas. Den ena utgår från en informell kvotering mellan partier. Den andra bygger på ett "belöningssystem" där (oftast) lång och trogen tjänst inom den centrala statsapparaten, eller i regeringen närstående intresseorganisationer, premieras.

Naturligtvis skall en bakgrund inom politiken inte vara diskvalificerande för en tjänst som landshövding. Tvärtom borde en lång erfarenhet av kvalificerat politiskt arbete utgöra en merit i sammanhanget. I arbetet med länets utvecklingsfrågor har landshövdingen rört sig i gränslandet mellan politik och förvaltning, där erfarenheter från den politiska

världen torde vara särskilt värdefulla. När nu länsutvecklingsdelen i landshövdingerollen tonas ned förskjuts tyngdpunkten i ämbetet från en politiskt-administrativ "utvecklarroll" till en mer traditionell "förvaltarroll". Landshövdingerollen kommer i denna situation mer att likna en vanlig verkschefs. Något tillspetsat torde därmed behovet av "dugliga" verkschefer att öka och behovet av "representativa" länsföreträdare att minska. Det är ingen orimlig tanke att också anpassa rekryteringsförfarandet till denna förändrade roll.

En genomtänkt rekryteringspolitik är särskilt viktig mot bakgrund av de många befogenheter som numera har delegerats till myndighetsnivån. Utnämningsmakten betraktas i dag också som ett av regeringens viktigaste medel att styra förvaltningen. I den förvaltningspolitiska propositionen har regeringen lagt fast en chefspolicy, där det bland annat understryks att rekryteringen av myndighetschefer "skall ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande" (prop. 1997/98:136, s.51). För rekryteringen till ämbetet som statens främsta representant på den regionala nivån gäller uppenbarligen inte denna policy. En utgångspunkt för en förändrad rekrytering till landshövdingeämbetet kunde vara att regeringen i det praktiska agerandet följer sin egen fastlagda politik för chefsrekrytering.

Slutord

Så här i efterhand är det lätt att se att en återkommande iakttagelse i denna rapport är att landshövdingarna är mycket viktiga aktörer på den regionala scenen. Landshövdingarnas stora betydelse har emellertid inte rönt den uppmärksamhet den förtjänar, vare sig av forskningen, eller av de som velat reformera den regionala samhällsorganisationen. När nu ytterligare en viktig regional reform – för relationen stat–region kanske en av de allra viktigaste – skall sjösättas, vill jag hävda att det är av strategisk betydelse för utfallet att landshövdingerollen ges ökad uppmärksamhet i det fortsatta reformarbetet.

Bilaga

Frågeformulär – landshövdingar

Rollfrågor

1a. Du har varit landshövding sedan xxxx, hur kommer det sig att Du blev erbjuden denna tjänst tror du?
1b. Var det svårt att acceptera erbjudandet att bli landshövding?

2a. Vad anser Du vara mest tilltalande med tjänsten?
2b. Vad anser Du vara minst tilltalande?

3a. Vad anser Du vara landshövdingens viktigaste uppgift?
3b. Var lägger Du tyngdpunkten i landshövdingerollen? Är det att i första hand vara statens eller länets företrädare?

4. Vilken bakgrund. t.ex. erfarenhetsmässigt anser Du vara bra, eller viktig, för en landshövding att ha?

5. Tycker Du rollen har förändrats, eller är på väg att förändras?

6a. Uppfattar Du tjänsten som landshövding som en politisk tjänst (ej partipolitisk)?
6b. Ser Du i så fall några problem med detta?

Styrfrågor

7a. Hur ser Du på relationen till regeringen och Regeringskansliet?
7b. Hur bör denna relation utformas för att fungera på ett bra sätt?

8a. Hur ser Du på relationerna till myndigheter på central nivå?
8b. Hur bör dessa relationer utformas för att fungera på ett bra sätt?

9a. Hur ser Du på relationerna till andra aktörer som agerar på regional nivå?
9b. Hur bör dessa relationer utformas för att fungera på ett bra sätt?

10. Hur ser Du på styrelsens roll?

11a. Vilka konsekvenser har EU-medlemskapet och den ökade internationaliseringen fått för Dig som landshövding?
11b. För länsstyrelsen?

Övrigt

Är det något annat Du vill ta upp som Du tycker att jag har missat?

SVARSKORT

Vi är intresserade av de kontakter som en landshövding har i sitt arbete. Vi ber Dig därför försöka ange Dina kontakter genom att fylla i följande schema.

	I stort sett varje dag	I stort sett varje vecka	I stort sett varje månad	En/ett par gånger per år	Sällan /aldrig
1. Statsråd på Ditt departement	☐	☐	☐	☐	☐
2. Statssekreterare på Ditt departement	☐	☐	☐	☐	☐
3. Andra statsråd	☐	☐	☐	☐	☐
4. Andra statssekreterare	☐	☐	☐	☐	☐
5. Tjänstemän på Ditt departement	☐	☐	☐	☐	☐
6. Tjänstemän på andra departement	☐	☐	☐	☐	☐
7. Tjänstemän på centrala myndigheter	☐	☐	☐	☐	☐
8. Tjänstemän i statliga länsorgan	☐	☐	☐	☐	☐
9. Företrädare för andra länsstyrelser	☐	☐	☐	☐	☐
10. Företrädare för landsting	☐	☐	☐	☐	☐
11. Företrädare för kommuner	☐	☐	☐	☐	☐
12. Företrädare för regeringsparti i riksdagen	☐	☐	☐	☐	☐
13. Företrädare för oppositionsparti i riksdagen	☐	☐	☐	☐	☐
14. Företrädare för internationella organ/ andra länder	☐	☐	☐	☐	☐
15. Företrädare för företag	☐	☐	☐	☐	☐
16. Företrädare för intresseorganisationer	☐	☐	☐	☐	☐
17. Journalister	☐	☐	☐	☐	☐
18. Enskilda medborgare	☐	☐	☐	☐	☐

Referenser

Aberbach,J.D., Putnam,R.D. & Rockman,B.A. 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.* Harvard: Harvard University Press.

Andersson,S. 1996, Den regionala samhällsförvaltningen i Sverige – en översikt, i *Länsstyrelsen 2000.* Rapport från Arbetstagarkonsult.

Aronsson,P. 1995, *Regionernas roll i Sveriges historia.* Östersund: ERU, rapport 91.

Back,P-E. 1968, Offentligrättsliga konsekvenser av en vidgad länsdemokrati, bilaga till SOU 1968:47. *Förvaltning och folkstyre.* Betänkande från Länsdemokratiutredningen.

Back,P-E. 1982, Integrerad regional samhällsförvaltning: Offentligrättsliga konsekvenser, bilaga till SOU 1982:24. *Vidgad länsdemokrati.* Slutbetänkande från Länsdemokratikommittén.

Brändström,D., Grimlund,B.E. & Ricknell,L. 1979, *Län, landsting, kommun. Regional och lokal förvaltning i Sverige.* Stockholm: Prisma.

Civildepartementet, 1984, stencil.

Dir.1997:80. *Den regionala samhällsorganisationen.*

Ds C 1985:16. *Fakta om statliga myndigheters ledning.* Rapport från Verksledningskommitténs sekretariat.

Departementalkommittérades betänkande I. 1913, afgifvet 31 december 1912: Allmän del.

Ehn,P. 1998, *Maktens administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikers syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv.* Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Ehn,P. & Sundström,G. 1997, Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen, i SOU 1997:15. *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik.* Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

Eklund,L.F. 1994, Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd, i SOU 1994:12. *Suveränitet och demokrati.* Betänkande från EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet. Bilagedel med expertuppsatser.

Erlander,T. 1982, *1960-talet. Samtal med Arvid Lagercrantz.* Stockholm: Tiden.

Esping,H. 1985, *Länsförvaltning under 400 år.* Stockholm: Statskontoret.

Esping,H. 1990, Perspektiv på länsdemokrati, i *Landstinget och länsdemokratin.* Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret.

Fridh,G. 1994, *Landshövdingarna och deras okända möten.* Stockholm: Länsstyrelseenheten, Civildepartementet.

Grimlund,B.E. 1954, Landshövdingeämbetets rekrytering 1901-1950, i Landström,S-S. *Svenska ämbetsmäns sociala ursprung.* Uppsala: Almqvist och Wiksell.

Hagström,B. 1978, *1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering.* Lund: Studentlitteratur.

Henning,R. & Liljenäs,I. 1992, Regioner som begrepp och fenomen, i SOU 1992:64. *Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg.* Betänkande från Regionutredningen, bilaga 1.

Inrikesdepartementet, 1998, *Verksamhetsplan för Inrikesdepartementet 1998.*

Jacobsson,B. 1984, *Hur styrs förvaltningen?* Stockholm: Studentlitteratur.

Johansson,J. 1991, *Offentligt och privat i regionalpolitiken.* Lund: Studentlitteratur.

Johansson,J. 1995, *Europeiska regioner. Regionforskning i empirisk och normativ belysning.* Örebro: Högskolan i Örebro/Örebro Studies 13.

Landshövdingeboken. 1984, Stockholm: Statskontoret.

Landstingsförbundet, 1997, *Regional utveckling – ett nytt politikområde.*

Larsson,T. 1986, *Regeringen och dess kansli.* Lund: Studentlitteratur.

Liedman,S-E. 1988, The Swedish Philosopher C.J. Boström and his Influence, i Cho,S. & Runeby,N.(eds), *Traditional Thought and Ideological Change: Sweden and Japan in the Age of Industrialisation.* Stockholms universitet: Avdelningen för japanska och koreanska.

Lindeborg,L. 1995, *Regionalt samarbete i Europa – med tyska erfarenheter.* Östersund: ERU, rapport 87.

Lindeborg,L. 1997, *Regionfrågan i Sverige, Del 1 – En kortfattad analys i regionaliseringsprocessens inledningsskede.* Stockholm: Landstingsförbundet.

Lundquist,L. 1994, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program.* Lund: Studentlitteratur.

Lundquist,L. 1997, *I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos,* SOU 1997:28. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

Länsstyrelsen 2000. Rapport från Arbetstagarkonsult, 1996.

Magnusson,H. 1980, *Kommunerna och den regionala planeringen: en analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen.* Lund: Studentlitteratur.

March,J.G. & Olsen,J.P. 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.* New York: Free Press.

Mundebo,I. 1984, Landshövding – mellan politik och förvaltning, i Linder,E.H. m.fl. *Att överskrida gränser. Ett liberalt spektrum. En vänbok till Gunnar Helén.* Stockholm: Natur och Kultur.

Petersson,O. & Söderlind,D. 1993, *Förvaltningspolitik.* (2:a uppl.), Stockholm: Publica.

Prop. 1996/97:36. Den regionala samhällsorganisationen.

Prop. 1997/98:136. Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

Riksdagens revisorer, *Statlig styrning på regional nivå.* Utkast till förstudie.

RRV 1996:50. *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen.*

Ruin,O. 1986, *I välfärdsstatens tjänst. Tage Erlander 1946-1969.* Stockholm: Tiden.

Searing,D.D. 1991, Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism, i *American Political Science Review,* no.4.

SFS 1990:1510. Förordning med länsstyrelseinstruktion.

SFS 1997:1258. Förordning med länsstyrelseinstruktion.

SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.* Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.

SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige.* Maktutredningens huvudrapport.

SOU 1992:63. *Regionala roller – en perspektivstudie.* Betänkande från Regionutredningen.

SOU 1995:27. *Regional framtid.* Slutbetänkande från Regionberedningen.

SOU 1997:13. *Regionpolitik för hela Sverige.* Betänkande från REKO-STAT-utredningen.

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.* Slutbetänkande från Förvaltningspolitiska kommissionen.

Statskontoret 1997:19. *Statsförvaltningen ur ett regionalt perspektiv – etapp 2.*

Statskontoret, 1998a, *Regional försöksverksamhet – kraftsamling för en ny regionpolitik?* PM, delstudie.

Statskontoret 1998:19b. *Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning?*

Söderlind,D. & Petersson,O. 1986, *Svensk förvaltningspolitik.* Uppsala: Diskurs.

Theodorson,G.A. & Theodorson,A.G. 1969, *A Modern Dictionary of Sociology.* New York: Barnes & Noble Books.

Wallin,G. 1998, Intern dialog och externt kontaktutbyte, opubl. kapitelutkast, Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Wennås,O. 1995, Den regionala förvaltningen – debatt och reformer i ett idé- och intresseperspektiv, bilaga till SOU 1995:27. *Regional framtid.* Slutbetänkande från Regionberedningen, bilagedelen.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.
    – fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.
    Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer
    – Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.
    Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?
    – första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?
    – intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.
    Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.
    Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
60. Kring Hallandsåsen. M.
61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
63. En god affär i Motala.Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
67. Socialavgiftslagen. S.
68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommmissionens rapport 7/98. K.
71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
72. Kommunala finansförbund. Fi.
73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
74. Styrningen av polisen. Ju.
75. Djurförsök. Jo.
76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegation ens rapport 3. N.
78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
79. IT och regional utveckling. Erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommmissionens rapport 9/98. K.
80. Bostadsrättsregister.Ju.
81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
82. Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem Fi.
83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
106. Unga i ohälsoförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
107. Främjandelagen – en översyn. A.
108. Analysera mera. Jo.

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
112. Resurser på lika villkor? U.
113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
115. Distansarbete. A.
116. Stoppreglerna. Fi.
117. *Utgått*
118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
120. Efterlevandepension.En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktionshinder. S.
122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
123. Folkrättslig status m.m. Fö.
124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
125. Statens museer för världskultur. Ku.
126. Beskattning utan taxfree. Fi.
127. Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
128. Forskningspolitik. U.
129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.
132. En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. K.
133. God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98 K.
134. Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. SB.
135. Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. Ju.
136. Redovisning och aktiekapital i euro. Ju.
137. Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. M.
138. Kvinnor, män och funktionshinder. S.
139. En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. S.
140. Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. S.
141. Medling och lönebildning. + Bilagor. A.
142. Ny svensk filmpolitik. Ku.
143. Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. K.
144. Automatspel. Fi.
145. EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
146. Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
147. Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. Jo.
148. Rikstrafiken – vissa principfrågor. K.
149. Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. S.
150. Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. In.
151. Kosnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet. + Bilaga. In.
152. Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. M.
153. Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. K.
154. OAS i framtiden. S.
155. Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
156. Alkoholpolitikens medel. Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. S.
157. Biogas som fordonsbränsle. N.
158. Att komma åt oljeutsläppen. K.
159. Kassaservice. Fi.
160. Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag. Fi.
161. På marginalen. En intervjubok från Socialtjänstutredningen. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
162. Vägtrafikregistrering. K.
163. Bildandet av Skåne läns allmänna försäkringskassa. S.
164. Allas frihet. Demokratin möter marknaden. Tre ronder. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
165. Validering av utländsk yrkeskompetens. U.
166. Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion. In.
167. *Utgått.*

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

168. I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen. In.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]
Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. [134]
EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [145]
Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie.[146]

Justitiedepartementet

BROTTSOFFER.
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]
En samlad vapenlagstiftning. [44]
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]
Bulvaner och annat. [47]
Styrningen av polisen. [74]
Bostadsrättsregister.[80]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. [86]
DOMAREN OCH BEREDNINGS-ORGANISATIONEN
– utbildning och arbetsfördelning. [88]
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]
Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. [135]
Redovisning och aktiekapital i euro. [136]
Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser. Demokratiutredningens skriftserie. [155]
På maginalen. En intervjubok från Socialtjänst-utredningen. Demokratiutredningens skriftserie. [161]
Allas frihet. Demokratin möter marknaden. tre ronder. Demokratiutredningens skriftserie.[164]

Utrikesdepartementet

1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]
Utlandsstyrkan. [30]
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]
Sotning i framtiden. [45]
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]
Folkrättslig status m.m. [123]

Socialdepartementet

Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]
Från hembränt till Mariakliniken.
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]
Företagare med restarbetsförmåga. [34]
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]
Läkemedelsinformation för alla. [41]
Hur skall Sverige må bättre?
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]
Kontrollerad och ifrågasatt?
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]
Socialavgiftslagen. [67]
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Unga i ohälsoförsäkringen.
Tid för aktivitet och utveckling. [106]
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]
Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]
Arbetsförhållanden och attityder – professionellas möten med personer med funktionshinder. [121]
Kvinnor, män och funktionshinder. [138]
En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. [139]
Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. [140]
Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. [149]
OAS i framtiden. [154]
Alkoholpolitikens medel. Införsel av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl. [156]
Bildandet av Skåne läns allmänna försäkringskassa. [163]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT-kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]
Identifiering och identitet i digitala miljöer.
– Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. [36]
Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]
Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikations-departementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]
IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarier. IT-kommissionens rapport 6/98. [58]
Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. [65]
Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]
IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. [79]
Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]
Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]
En granskning av Estoniakatasrofen och dess följder. [132]
God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 1198.[133]
Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. [143]
Rikstrafiken – vissa principfrågor. [148]
Hur skall man finansiera välfärden i det globaliserade IT-samhället? Ett samtal om IT-utveckling och offentlig ekonomi anordnat av IT-kommissionen och ESO. Rotundan, Rosenbad. IT-kommissionens rapport 12/98. [153]
Att komma åt oljeutsläppen. [158]
Vägtrafikregistrering. [162]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]
Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. [27]
Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]
Kommunala finansförbund. [72]
Försäkringsföreningar–ett reformerat regelsystem [82]
Premiepensionsmyndigheten. [87]
Stoppreglerna. [116]
E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]
Beskattning utan taxfree. [126]
Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. [127]
Automatspel. [144]
Kassaservice. [159]
Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknads-företag. [160]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]
Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. [51]
DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. [57]
FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]
Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]
DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]
DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. [84]
E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. [111]
Resurser på lika villkor? [112]
Forskningspolitik. [128]
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]
Validering av utländsk yrkeskompetens. [165]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]
Djurförsök. [75]
Analysera mera. [108]
Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. [147]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]
Utstationering av arbetstagare. [52]
Främjandelagen – en översyn. [107]
Distansarbete. [115]
Medling och lönebildning. + Bilagor. [141]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]
Statens museer för världskultur. [125]
Ny svensk filmpolitik. [142]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]
Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]
Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]
Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]
Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. [89]
Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]
Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]
Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. [98]
"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]
Biogas som fordonsbränsle. [157]

Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning. Fem rapporter om idrott. [33]
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]
Kummunal uppdragsverksamhet 1998. [119]
Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. [150]
Kostnadsutjämning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet. + Bilaga. [151]

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion. [166]
I skärningspunkten. Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen. [168]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]
Det finsk–svenska gränsälvssamarbetet. [39]
Kring Hallandsåsen. [60]
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]
Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränssle. [130]
Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. [137]
Vindkraften – en ren energikälla – tar plats. [152]

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

FRITZES
Offentliga Publikationer

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax: 08-690 91 91, Telefon: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se