

OM OFFENTLIG SEKTOR

# Statens regionala företrädare

– trender och scenarier



STATSKONTORET



## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
Rapportens innehåll	5
Tre scenarier för statens regionala förvaltning	5
Länsstyrelsen Sverige	5
Ett statens hus på regional nivå	9
Länsstyrelsen och landshövdingen: Dags att klippa bandet?	11
Bakgrund	14
Den statliga regionala förvaltningens utveckling	14
<b>Inledning</b>	<b>21</b>
Bakgrund	21
Rapportens syfte, inriktning och metod	22
Disposition	23
<b>Staten regionalt och lokalt</b>	<b>25</b>
Ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal nivå	25
Statens regionala organisering	27
<b>Den statliga regionala förvaltningens utveckling</b>	<b>29</b>
Geografisk indelning	29
Utvecklingen i ett längre tidsperspektiv	30
Samordnad länsförvaltning	32
Från 1990-talet: Flykten från länen	34
Fler uppgifter till den kommunala nivån	35
Staten regionalt – aktuella trender	36
Från myndighetskoncerner till enmyndigheter	36
Från regional till lokal och virtuell samordning	39
Från samordnad till koncentrerad länsförvaltning	50
<b>Länsstyrelserollen i dag</b>	<b>63</b>
Länsstyrelsens uppdrag	63
Länsstyrelsens verksamhetsområden	65
En komplicerad styrning	67
Länsstyrelsens samordningsroll	68
Länsstyrelsens externa samordningsroll	69
Länsstyrelsens interna samordningsroll	71
Länsstyrelsens samordningsroll – en problematiserande diskussion	72
Sektoriseringens för- och nackdelar	72
Länsstyrelsernas samordning	73
”Den berusade spindeln” – en diskussion om betydelsen av statliga myndigheters skilda geografiska indelningar	80

<b>Scenarier för statens regionala förvaltning</b>	<b>87</b>
Länsstyrelsen Sverige	87
Utgångspunkter	87
Länsstyrelsen Sverige – en samlad myndighet för effektivare styrning	88
Ett statens hus på regional nivå	97
Utgångspunkter	97
Sektorisering på regional nivå – ett problem?	97
Myndighetshotellet Statens hus	98
Länsstyrelsen och landshövdingen: Dags att klippa bandet?	101
Utgångspunkter	101
Landshövdingenrollen	101
Ska vi klippa bandet?	103
Den nya landshövdingenrollen	107
<b>Referenser</b>	<b>111</b>
<b>Noter</b>	<b>117</b>

## Sammanfattning

### Rapportens innehåll

I den här rapporten beskrivs hur den statliga regionala förvaltningen har utvecklats över tid. Tyngdpunkten i beskrivningen utgörs av tre mer aktuella trender, som vi har gett rubrikerna: ”från myndighetskoncerner till enmyndigheter”, ”från regional till lokal och virtuell samordning och ”från samordnad till koncentrerad länsförvaltning”. Fokus i rapporten ligger på statens speciella regionala företrädare – länsstyrelserna. I rapporten skisseras också tre olika scenarier för den framtida statliga regionala organisationen.

### Tre scenarier för statens regionala förvaltning

I det första scenariot inordnas länsstyrelserna i en enmyndighetsstruktur. Det andra scenariot beskriver en sektoriserad men fysiskt mer samlad statlig regional förvaltning. I det tredje scenariot skisseras en ny landshövdingeroll frigjord från länsstyrelsen. Scenarierna är inte varandra helt uteslutande. Det är fullt möjligt att kombinera det tredje scenariot med endera av de andra två.

### Länsstyrelsen Sverige

Det är behovet att samordna och effektivisera styrningen av länsstyrelseorganisationen som i primärt står i fokus i detta scenario. Bredden i länsstyrelsernas uppgifter och det splittrade ansvaret i Regeringskansliet gör styrningen av länsstyrelserna mycket komplex och svår. Länsstyrelsen har exempelvis verksamhet inom 15 av de 27 utgiftsområden som budgetpropositionen är uppdelad i.

Det närmare innehållet i länsstyrelsernas verksamhet samt bestämmelser för hur den ska utföras och återrapporteras regleras

utöver instruktionen i över 500 författningar, i särskilda direktiv och uppdrag från olika sektorsmyndigheter samt i det gemensamma regleringsbrevet till länsstyrelserna. Regleringen inom de olika sakområden där länsstyrelsen är verksam kommer från respektive fackdepartement samt från de olika sektorsmyndigheterna. Fackdepartement och sektorsmyndigheter bidrar också till att komplicera styrningen av länsstyrelserna genom att, helt naturligt, sträva efter att höja ambitionsnivån på länsstyrelsernas verksamhet inom sina egna verksamhetsområden. Ibland kombineras trycket på att höja ambitionen med särskilt avsatta medel. Resultatet av denna sektorsstyrning blir inte sällan att andra av länsstyrelsernas arbetsuppgifter trängs undan.

Den splittrade finansieringsbilden komplicerar också styrningen. Förvaltningsanslaget från Finansdepartementet finansierar drygt hälften av länsstyrelsernas förvaltningskostnader. Utöver förvaltningsanslaget finansieras länsstyrelsernas verksamhet via en stor mängd avgifter och bidrag från andra myndigheter och departement. Därtill kommer att de administrerar transfereringar av olika slag samt att de fattar beslut om bidrag som utbetalas av andra myndigheter.

En mycket komplex styrsituation kompliceras ytterligare av de begränsade personella resurser som Regeringskansliet kan avsätta för styrningen av länsstyrelserna.

En möjlig väg att hantera styrningsproblemen skulle kunna vara att inordna länsstyrelserna i en enmyndighetsstruktur – en Länsstyrelsen Sverige. De generella erfarenheterna av genomförda enmyndighetsreformer är huvudsakligen positiva; förutsättningarna för att åstadkomma en tydligare ledning och styrning har ökat. Detsamma gäller flexibilitet, kostnadseffektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet.

Genom att skapa en samlad myndighet av länsstyrelseorganisationen skulle förutsättningar ges att markant öka flexibiliteten i organisationen. Även möjligheterna till rationaliseringar i verksamheten skulle bli betydligt bättre. Det skulle t.ex. vara enklare

än i dag att minska antalet länsstyrelser, vilka i en samlad myndighet blir en form av regionkontor.

Länsstyrelsen Sverige skulle kunna överta uppgifter från såväl länsstyrelser som Regeringskansliet. Från länsstyrelserna kan övertas administrativa uppgifter som exempelvis upphandling, information, personal- och ekonomiadministration, men även andra uppgifter som tjänar på en centraliserad hantering och som inte har någon naturlig hemhörighet i annan myndighet. Vidare kan från länsstyrelserna överföras kärnverksamheter med liten omfattning men med stort administrativt inslag, t.ex. deponeringsverksamhet och utbetalning av statlig lönegaranti.

Länsstyrelsen Sverige skulle också kunna avlasta Regeringskansliet och frigöra resurser där för mer strategiska och framtidsytande uppgifter. Uppgifter som Regeringskansliet skulle kunna avhända sig, eller minska engagemanget inom, är t.ex. den interna resursfördelningen mellan länsstyrelserna, länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete och landshövdingeutnämningarna. När det gäller den sistnämnda uppgiften skulle regeringen kunna nöja sig med att tillsätta generaldirektören/landshövdingen för Länsstyrelsen Sverige medan tillsättningar av regionchefer blir en intern uppgift för Länsstyrelsen Sverige.

Sett ur regeringens perspektiv skulle en annan fördel med Länsstyrelsen Sverige vara att den kan förse regeringen med en samlad länsstyrelsebild i olika frågor. Något som det i nuläget är svårt att få. Det kan t.ex. gälla remissvar, men även i andra sammanhang där regeringen vill ta del av länsstyrelsernas synpunkter.

Upprepad kritik har riktats mot länsstyrelsernas tillsynsverksamhet, bl.a. när det gäller omfattning av tillsynen och skillnader i bedömning inom densamma. Länsstyrelsen Sverige skulle kunna stärka rättssäkerheten genom att skapa en mer enhetlig tillsyn. Inom tillsynen kunde t.ex. uppgifter som metodutveckling, benchmarking mellan länsstyrelserna och upphandling av tillsynsutbildning ligga på Länsstyrelsen Sverige.

Sektoriseringsproblemen kan också hanteras mer kraftfullt inom en enmyndighetsstruktur. Inget skulle t.ex. formellt hindra Länsstyrelsen Sverige från att anpassa sin regionala organisation till ett större geografiskt territorium för att på så sätt underlätta samverkan och samordning med andra statliga regionala aktörer. Länsstyrelsen kan också i en enmyndighetsstruktur samlat och därmed med större kraft framföra sina synpunkter på eventuella sektoriseringsproblem till berörda myndigheter, Regeringskansliet och ytterst regeringen.

Stora organisationsreformer som denna kräver uthållighet i förändringsarbetet både från myndighetens och från regeringens sida samt en medvetenhet om att förändringarna åtminstone initialt kan vara kostsamma. Det finns även en risk att vissa demokrativärden kan komma att försvagas genom en reform av den här karaktären. Tidigare regeringar anförde bl.a. demokratiargument för att inrätta fristående regionala myndigheter. Ett sådant argument var kopplat till maktbalansen. Generaldirektörens makt skulle balanseras av tjänstemän på regional nivå med eget ansvar och med stöd av en lekmannastyrelse med regionalt väl förankrade företrädare.

När det gäller maktbalansen mellan central myndighet och regionala enheter är problemet annorlunda inom länsstyrelseorganisationen jämfört med traditionella myndigheter. Eftersom länsstyrelserna saknar centralmyndighet blir problemet snarast det omvända mot vad som har bekymrat tidigare regeringar. Inom länsstyrelseorganisationen saknas en central myndighetschef som kan balansera ledningarna på regional nivå. Detta problem blir särskilt tydligt då länsstyrelsernas chefer – landshövdingarna – ofta är mycket starka och självständiga personer. För länsstyrelseorganisationen kan inordnandet i en enmyndighetsstruktur ur det perspektivet knappast betraktas som ett demokratiproblem.



## **Ett statens hus på regional nivå**

I detta scenario ligger fokus på relationen mellan sektorisering och tvärsektoriell samordning. Vad vi gör i det här scenariot är att bejaka sektoriseringen på regional nivå fullt ut.

Begreppet samordnad länsförvaltning och länsstyrelsens unika samordningsroll kan ha bidragit till att förmedla bilden av länsstyrelserna som den horisontella samordningens högborg inom statsförvaltningen. Den beskrivningen är dock förenklad. Länsstyrelsernas uppgifter är huvudsakligen sektoriella. Myndigheten fungerar som ett ombud för olika sektorsmyndigheter och styrs regleringsmässigt och finansiellt av ett stort antal fackdepartement och sektorsmyndigheter. Det kan också förekomma en informell styrning från dessa departement och myndigheter.

Länsstyrelsen, som har som en av sina huvuduppgifter att överbrygga sektoriseringen och samordna andra aktörer regionalt, har som en följd av en splittrad styrning och finansiering egna stora problem med intern sektorisering och kamp om resurser. På många sätt är detta ett större problem än de sektorkonflikter som kan uppstå öppet mellan olika myndigheter. Sådana konflikter är på ett helt annat vis synliga. Avvägningar mellan olika intressen kan göras öppet och om nödvändigt lyftas till den politiska nivån. Sektorkonflikter inom länsstyrelserna är mer svåråtkomliga. Det är svårt för någon utanför länsstyrelsen att genomsåda hur olika prioriteringar har gjorts och vilka intressen som har beaktats.

Samordning behövs, men frågan är var den ska ske. I dag sker samverkan och samordning allt oftare lokalt eller virtuellt på Internet. Den regionala nivån förlorar i betydelse som samordningsarena. Den regionala samordning som länsstyrelsen har till uppgift att utföra har också allt som oftast visat sig problematisk. Det gäller bland annat samordningen av den regionala tillväxtpolitiken. Huvudansvaret för att driva och samordna denna har numera i det stora flertalet län tagits över av kommuner och/eller landsting. Länsstyrelsen har dock kvar uppgiften att

samordna staten i det regionala tillväxtarbetet. En uppgift som i praktiken har visat sig svår att utföra på ett meningsfullt sätt när såväl statliga som kommunala aktörer ofta väljer att undvika ”omvägen” över länsstyrelsen i sina kontakter inom tillväxtarbetet. Det är ekonomisk styrka som är det väsentliga i det regionala tillväxtarbetet. I det avseendet har länsstyrelserna i flertalet län inte mycket att erbjuda.

Ett särskilt problem med länsstyrelsernas samordning, som ofta lyfts fram i debatten och som är extra tydligt inom regional tillväxt, är att de myndigheter som länsstyrelserna förväntas samordna inte längre har det enskilda länet som organisatorisk indelningsgrund.

Länsstyrelsen är en viktig tillsynsmyndighet, men också när det gäller länsstyrelsens olika tillsynsuppgifter är det svårt att finna bevis för några stora samordningsvinster. Tillsynsverksamheterna är kopplade till specifik lagstiftning och olika tillsynsuppgifter förutsätter vanligtvis olika kompetens. Utöver möjliga administrativa samordningsvinster är det svårt att upptäcka några större synergieffekter av att samla tillsynen i en enskild organisation. Osäkra samordningsvinster ska också vägas mot risken att en tillsynsverksamhet försvagas då den förs över från en sektorsmyndighet till länsstyrelsen, där den måste konkurrera om resurser och kompetens med annan tillsyn och all övrig verksamhet som länsstyrelsen har sig ålagd.

Överhuvudtaget är länsstyrelsens samordningsuppdrag problematiskt och inom vissa områden nästan omöjligt att genomföra på ett effektivt sätt.

Med nedtonade samverkans- och samordningsambitioner på regional nivå har länsstyrelsen likafullt en roll att spela. Myndigheten skulle kunna bli ett ”statens hus” regionalt. Länsstyrelserna finns spridda över hela landet. I länsstyrelsernas lokaler kan härbärgas de myndigheter som ska ha en regional närvaro. Redan nu fungerar länsstyrelsen till delar som ett myndighetshotell, där uppgifter läggs som inte naturligt har en sekto-

riell hemvist någon annanstans i förvaltningen. Det har varit en praktisk lösning som vanligtvis har fungerat väl.

Myndigheter vill gärna bygga upp sin egen administration i sina egna lokaler. Ur ett snävt myndighetsperspektiv kan det möjligtvis finnas goda argument för att agera på det sättet, men det är långt ifrån alltid rationellt och effektivt sett ur statens och samhällets perspektiv i stort. Det bör finnas betydande effektiviseringsvinster att göra genom samlokalisering av statlig regional verksamhet i länsstyrelsens lokaler.

Statens hus är ett särskilt intressant alternativ när en ny verksamhet ska etableras regionalt. Genom att utnyttja en redan befintlig organisation med dess administrativa funktioner kan myndigheter undvika både initiala kostnader för uppbyggnad av en ny organisation och löpande administrationskostnader för densamma.

### **Länsstyrelsen och landshövdingen: Dags att klippa bandet?**

I det tredje scenariot fokuseras landshövdingenrollen. Främst är det relationen mellan landshövdingen och myndigheten länsstyrelsen samt mellan landshövdingen och regeringen som diskuteras och problematiseras. Det här scenariot kan ses som komplementärt till de två föregående. Det är således möjligt att kombinera Länsstyrelsen Sverige respektive Statens hus med en förändrad landshövdingroll.

Landshövdingeämbetet är unikt bland myndighetschefer, vilket bland annat blir tydligt i regeringens utnämningsspolitik. När utnämningsspolitiken för andra myndighetschefer nu har gjorts mer öppen och annonsering har blivit huvudregel vid val av rekryteringskanal gäller detta inte för landshövdingarna. Regeringen framhåller i sammanhanget att för en landshövdingstjänst kan god kännedom och insikter i det politiska beslutsystemet utgöra ett specifikt krav. Landshövdingarna har också av tradition i mycket stor utsträckning rekryterats från den politiska sfären.

Landshövdingarna är ovanliga också i det avseendet att de i betydande utsträckning själva kan skapa sin roll. Landshövdingens fria roll bidrar till att bandet mellan landshövdingen och länsstyrelsen inte är särskilt starkt. Landshövdingen och länsstyrelsen sysslar delvis med olika saker. Landshövdingen arbetar, som länets ”ambassadör” och kontaktskapare, med uppgifter som ligger i gränslandet mellan politik och förvaltning, frågor som berör länets utveckling i ett bredare perspektiv. Länsstyrelsen i övrigt fungerar mer som en traditionell förvaltningsmyndighet där den dagliga verksamheten leds av länsrådet/länsöverdirektören.

Landshövdingen har en unik position som svensk myndighetschef. Hon eller han arbetar med territoriet som bas utifrån den frihet som ämbetet ger. En landshövding kan i bästa fall utgöra en samlande kraft som står över partipolitiska kontroverser. Men, vilket är viktigt i det här sammanhanget, landshövdingen har vanligtvis lite beröring med det dagliga förvaltningsmässiga arbetet på länsstyrelsen.

Länsstyrelsens uppgifter inom regional utveckling och tillväxt har minskat, vilket bidrar till att ytterligare försvaga bandet mellan landshövdingen med sin fria roll, oftast med stark fokusering på länets utveckling och tillväxt, och länsstyrelsen i övrigt. Frågan blir då om man skulle kunna utnyttja landshövdingens kapacitet bättre genom att lösgöra ämbetet från länsstyrelseorganisationen.

En landshövding frigjord från länsstyrelseorganisationen och med en begränsad stab runt sig skulle kunna utnyttjas av regeringen för olika uppdrag. Så sker redan nu, men skulle kunna göras i betydligt större utsträckning och mer systematiskt. Regeringsuppdragen skulle kunna vara av olika karaktär. Landshövdingen kan t.ex. vara statens förhandlare i en viss fråga, eller ansvara för en utvärdering som regeringen finner angelägen vid en viss tidpunkt.

I sitt slutbetänkande föreslår Ansvarskommittén ett nytt uppdrag för länsstyrelsen. Kommittén vill åstadkomma en bättre

tvärsektoriell samordning inom staten. För att åstadkomma detta föreslås att länsstyrelserna får i uppdrag att till regeringen redovisa tvärsektoriella, territoriellt förankrade kunskapsunderlag som belyser länet ur flera sektorsperspektiv. Uppgiften att ta fram tvärsektoriella kunskapsunderlag skulle mycket väl kunna vara en uppgift för ett reformerat landshövdingsämbete. Den tydliga koppling till regeringen som kommittén anser är nödvändig för att det nya uppdraget ska fungera passart bättre för det nya landshövdingsämbete som här skisseras, än för den traditionella länsstyrelsen.

Det nya landshövdingsämbetet kan fungera utan en ny länsindelning och utan att statliga myndigheter behöver anpassa sin regionala indelning till nya eller gamla län. Däremot behövs det inte 21 landshövdingar för det skisserade uppdraget. Här är Ansvarskommitténs förslag på 6–9 nya län och länsstyrelser ungefär vad som också kan vara lämpligt för antalet nya landshövdingsämbeten, kanske närmare den nedre gränsen än den övre. Landshövdingarna bör även fortsättningsvis vara lokaliserade ute i landet, för att spara resurser lämpligen samlokalisera med en länsstyrelse.

I detta scenario blir landshövdingens koppling till det enskilda länet mindre betydelsefull. Landshövdingeämbetet är här en resurs för regeringen och som sådant möjligt att använda inte enbart i ett enskilt län utan också över flera län och kanske med olika geografiska skärningar. Med färre landshövdingar och ett förändrat och tydligt uppdrag som regeringens speciella resurs borde också risken för kompetenskonflikter med de regionala politiska företrädarna vara borta. Genom att ge landshövdingarna ett tydligt uppdrag som regeringens redskap på regional nivå försvinner även landshövdingarnas traditionella ”dubbelroll”, att både vara statens regionala företrädare och samtidigt allt som oftast fungera som länets företrädare inför regering och riksdag. Det sistnämnda inte alltid så uppskattat av regeringen.

Ett problem för länsstyrelserna har varit den ovanliga ledningsmodellen, där landshövdingen i sin fria utåtriktade roll närmast

kan jämföras med en ordförande i en bolagsstyrelse. I vårt scenario kommer länsstyrelsen att ledas enligt en normal myndighetsmodell med en generaldirektör eller, om regeringen väljer att ha kvar den titeln, ett länsråd/länsöverdirektör i ledningen. På så sätt får länsstyrelserna en tydligare ledning samtidigt som landshövdingarna frigörs för en uppgift de lämpar sig bättre för.

## Bakgrund

### **Den statliga regionala förvaltningens utveckling**

Perioden från 1960-talet fram t.o.m. början av 1990-talet var en viktig konstituerande period för den moderna länsstyrelsen. Det var under den perioden som länsstyrelsen kom att få en betydande roll inom det som vi nu kallar regional tillväxtpolitik. Det skedde bland annat genom beslutet om samordnad länsförvaltning. Det beslutet innebar att nya verksamheter inordnades i länsstyrelserna samtidigt som länsstyrelserna fick vidgade befogenheter inom andra områden. Genom reformen fick länsstyrelserna en ny verksamhetslogik. De gick från att i första hand vara förvaltare/verkställare till att bli (regionala) utvecklare.

Utvecklingen från 1990-talets början har inte varit lika positiv sett ur ett länsstyrelseperspektiv. Även om olika regeringar i ett flertal propositioner har upprepat att principen om samordnad länsförvaltning ligger fast har praktiken i mångt och mycket inneburit en utveckling bort från den samordnade länsförvaltningen. Exempelvis har myndigheter som tidigare hade det enskilda länet som indelningsgrund för sin regionala organisation valt att inrätta större regionala enheter eller helt avveckla den regionala nivån. I dag finns endast länsstyrelsen och länsopolismyndigheterna kvar med det enskilda länet som indelningsgrund.

Den principiellt och långsiktigt viktigaste förändringen för den samordnade länsförvaltningen är att de s.k. regionala tillväxtuppgifterna successivt har förts över från länsstyrelserna till den

kommunala nivån. I dag är det endast i 5 av landets 21 län som länsstyrelserna har kvar huvudansvaret för driva och samordna den regionala tillväxtpolitiken. I övriga län har antingen landsingen eller s.k. kommunala samverkansorgan övertagit den uppgiften.

I och med att huvudansvaret för de regionala tillväxtuppgifterna har fråntagits flertalet länsstyrelser förändras återigen länsstyrelsernas verksamhetslogik. Pendeln svänger tillbaka från rollen som regional utvecklare till en mer traditionell roll som förvaltare/verkställare, dock med den förskjutningen att tillsynsuppgifterna över tid har blivit en allt viktigare uppgift för länsstyrelserna.

#### ***Från myndighetskoncerner till enmyndigheter***

Den trend som varit allra tydligast under 2000-talet är ombildningen av myndighetskoncerner till sammanhållna myndigheter, s.k. enmyndigheter. Sedan år 1994 har tolv myndigheter ombildats från myndighetskoncerner till enmyndigheter, tio av dem under 2000-talet. Idag återstår enbart en myndighetskoncern och det är polisen.

Enmyndighetsreformen har inneburit större frihet för myndigheterna att själva utforma sin organisation, en förändring i förhållande till myndighetskoncernerna där regeringen vanligtvis lade fast huvudlinjerna i organisationen. Den ökade friheten att bestämma sin organisation och att omfördela resurser och uppgifter har enmyndigheterna ofta använt till att skapa färre regionala enheter, helt avveckla sin regionala organisation och/eller koncentrera verksamheter.

#### ***Från regional till lokal och virtuell samordning***

Om enmyndighetsreformen kan sägas ha inneburit en centralisering, särskilt vad avser ledningsfunktioner och regional närvaro, finns det andra trender som något nyanserar den bilden. Den ena är utvecklingen mot ökad myndighetssamverkan på lokal nivå och den andra är utvecklingen mot myndighetssamverkan på Internet.

Myndigheters och kommuners samverkan på lokal nivå är ingen ny företeelse. Lokala kontor för kommunala och statliga tjänster – s.k. medborgarkontor – introducerades redan på 1980-talet, inledningsvis på försök. Under 2000-talet har utvecklingen fortsatt i samma riktning. Exempelvis har sedan år 2003 en finansiell samverkan etablerats inom rehabiliteringsområdet mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting (Finsam).

Det mest aktuella och kanske intressantaste exemplet på lokal myndighetssamverkan är de lokala service- respektive samverkanskontor som Försäkringskassan, Skatteverket, Arbetsförmedlingen och från år 2010 också den nybildade Pensionsmyndigheten etablerar runt om i landet.

Samtidigt som diskussionen om statlig regional och lokal samordning pågår förändrar den tekniska utvecklingen dramatiskt förutsättningar för och möjligheterna till samverkan och samordning. Allt talar för att Internet kommer att vara den framtida dominerande arenan för medborgarkontakt och för samordning av offentlig verksamhet.

Myndigheter har under flera år sektorsvis samverkat på olika portaler. Vad som nu sker är att utvecklingen tar ännu ett integrerande steg genom att inte enbart offentliga aktörer utan även andra aktörer bjuds in att medverka på portalerna. En tanke med detta är att individer, organisationer och företag ska bidra med kreativa idéer och på så sätt komplettera myndigheternas tjänster på webben. Det här sättet att samverka kommer också att kunna dra nytta av utvecklingen av de sociala medier som vuxit fram under senare år.

Regeringen har under de senaste åren tagit ett fastare grepp om e-frågorna, främst genom att tillsätta en delegation för e-förvaltning – e-delegationen – bemannad huvudsakligen med ett antal generaldirektörer från för medborgare och företag centrala myndigheter som bl.a. Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Bolagsverket. Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är representerat i delegation. E-delegationen presenterade i



slutet av år 2009 en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. I strategin finns flera olika förslag ägnade att stärka samordningen på detta område mellan myndigheterna. Bland annat föreslår delegationen att fyra myndigheter – Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Tillväxtverket – utses till utvecklingsansvariga med uppdrag att identifiera behov, samordna samt se till att erfarenhetsutbyte inom området kommer till stånd. E-delegationen föreslår också att regeringen i en förordning stadgar att myndigheterna ska främja utvecklingen av elektroniska tjänster inom sin respektive verksamhetsområden samt samordna elektroniska tjänster som de har gemensamt.

#### ***Från samordnad till koncentrerad länsförvaltning***

Regeringen har i olika sammanhang under det gångna decenniet framhållit att samordningen mellan länsstyrelserna bör öka och att även möjligheten att koncentrera viss verksamhet bör undersökas. Ett flertal utredningar har också kommit med förslag på koncentration av länsstyrelseverksamhet. En av dessa utredningar var Koncentrationsutredningen som år 2007 i sitt betänkande föreslog att verksamhet inom drygt tjugo verksamhetsområden skulle koncentreras till sju länsstyrelser. Huvudsakligen rörde det sig om mindre verksamhetsområden med ett begränsat antal årsarbetskrafter per länsstyrelse.

Mot bakgrund av den kritik som har riktats mot länsstyrelsernas tillsynsverksamhet från bl.a. Riksrevisionen och statliga utredningar samt signaler från länsstyrelserna själva om att den egeninitierade tillsynen har blivit nedprioriterad gav regeringen i april 2008 länsrådet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att följa upp och föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. Utredaren ställer sig i sin rapport som överlämnades till regeringen i februari 2009 i huvudsak bakom Koncentrationsutredningens förslag och föreslår dessutom att ytterligare några mindre tillsynsområden bör koncentreras.

Inom tillsynsområdet har redan stiftelse-tillsynen fr.o.m. 1 januari 2010 koncentrerats till de sju länsstyrelser som Koncent-

rationsutredningen föreslog koncentration till. Till miljöprövningsdelegationerna vid samma sju länsstyrelser har regeringen också i en nyligen lagd proposition bedömt att prövningen av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter, bör koncentreras.

Länsstyrelserna har också gemensamt utvecklat lösningar och koncentrerat olika stödfunktioner. Fr.o.m. år 2009 finns en gemensam IT-enhet vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Från samma tidpunkt hanterar Länsstyrelsen i Kronobergs län löneadministrationen för samtliga länsstyrelser. Vidare samordnar Länsstyrelsen i Örebro län fr.o.m. år 2009 vissa länsstyrelsegemensamma rutiner inom ekonomiadministration.

I slutet av år 2009 beslutade Finansdepartementet om ett uppdrag att utreda och ge förslag på hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras på ett ändamålsenligt sätt. I den rapport som överlämnades till Finansdepartementet 30 april 2010 går utredaren bl.a. igenom olika tänkbara organisationslösningar för att slutligen landa i att föreslå inrättandet av en ny myndighet – Länsstyrelsernas servicemyndighet. Till den nya myndigheten skulle bl.a. koncentreras ansvaret för och utförandet av uppgifter som kräver administrativ specialistkompetens, t.ex. upphandling. En koncentration föreslogs också av vissa kärnverksamheter med liten omfattning men med stort administrativt inslag, t.ex. utbetalning av statlig lönegaranti. Vidare föreslogs bl.a. att den nya myndigheten skulle ansvara för beställning av IT-, löne- och ekonomiadministrativa uppgifter samt ytterligare uppgifter med stor volym som t.ex. telefoni och e-tjänster. Den nya myndigheten skulle också kunna överta uppgifter från ansvarig enhet på Finansdepartementet.

En fortsatt koncentration av länsstyrelsernas verksamhet, främst kärnverksamhet, skulle kunna få konsekvenser för länsstyrelsernas möjligheter till tvärspektoriell samordning. I dagsläget har dock inte koncentrationen av verksamhet inom länsstyrelseorganisationen nått en punkt där samordningsrollen inte kan

fullföljas på vissa länsstyrelser. Vid en fortsatt koncentration, och då också av större kärnverksamheter, kommer emellertid en sådan situation förr eller senare att uppstå.



## Inledning

### Bakgrund

Staten bedriver många verksamheter med regional anknytning. Beroende på vilket område det handlar om har verksamheterna kommit att organiseras på olika sätt. På en del områden är det statliga sektorsmyndigheter som bedriver verksamheterna medan ansvaret på andra områden ligger på länsstyrelserna.

Den statliga regionala förvaltningens organisation har varit föremål för principiella överväganden vid flera tillfällen under senare år. Såväl Ansvarskommittén som Förvaltningskommittén berörde frågor om ansvarsfördelning och geografisk organisering av statliga regionala verksamheter. Ett ännu aktuellt exempel är att regeringen nyligen utsett en särskild utredare som ska se över den statliga regionala förvaltningen och föreslå hur den kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

Samtidigt har det på olika områden genomförts flera konkreta förändringar av den statliga regionala förvaltningsorganisationen. Bland annat har tidigare myndighetskoncerner som Arbetsförmedlingen, Lantmäteriet och Skatteverket organiserats som s.k. enmyndigheter, där de regionala enheterna inte längre utgör egna myndigheter. De två förstnämnda myndigheterna har dessutom i princip avskaffat den regionala nivån. Vidare har uppgifter förts över från länsstyrelsen till sektorsmyndigheter och vice versa, t.ex. har tillsyn och tillståndsgivning enligt socialtjänstlagen förts från länsstyrelsen till Socialstyrelsen och frågor om mottagande av flyktingar från det avvecklade Integrationsverket till länsstyrelsen.

Den statliga regionala förvaltningens organisation förändras således kontinuerligt och förändringarna anknyter till flera centrala förvaltningspolitiska frågor såsom renodling, samord-

ning, rättssäkerhet och effektivitet. Förändringsprocessen har därför en nära koppling till Statskontorets uppgift att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling.

### **Rapportens syfte, inriktning och metod**

Denna rapport har tagits fram mot bakgrund av Statskontorets uppgift att följa den offentliga sektorns utveckling. I rapporten redovisas väsentliga iakttagelser om hur den statliga regionala förvaltningsorganisationen har utvecklats över tid samt vilka konsekvenser utvecklingen får för den regionala samhällsorganisationen. Tyngdpunkten i den beskrivningen utgörs av tre aktuella trender, som beskrivs under rubrikerna ”från myndighetskoncerner till enmyndigheter”, ”från regional till lokal och virtuell samordning” samt ”från samordnad till koncentrerad länsförvaltning”. Fokus i rapporten ligger på statens speciella regionala företrädare – länsstyrelserna. I studien analyseras bland annat hur uppgiftsfördelning och geografisk indelning förhåller sig till samordning och styrning av statliga verksamheter med regional anknytning. I rapportens avslutande kapitel skisseras tre olika scenarier för den framtida statliga regionala organisationen.

Det är viktigt att understryka att rapporten, förutom att redogöra för den statliga regionala förvaltningens utveckling, också är tänkt att fungera som ett underlag för fortsatta diskussioner i olika sammanhang. Framförallt är det avslutningskapitlet med sina tre scenarier som förhoppningsvis ska stimulera till sådana diskussioner. Statskontoret tar således inte ställning för det ena eller andra av de scenarier som presenteras och vi lämnar därför inte heller några förslag.

Rapporten bygger i första hand på studier av offentligt tryck, propositioner, utredningar etc., men även viss sekundärlitteratur har studerats.

Rapporten har utarbetats av Peter Ehn.

## Disposition

I detta första kapitel har vi beskrivit bakgrunden till studien och dess syfte och inriktning. I det andra kapitlet ges en bakgrund till ansvarsfördelningen på regional nivå, såväl mellan statlig och kommunal nivå som internt inom staten. Det tredje kapitlet beskriver den statliga regionala förvaltningens utveckling i både ett längre och kortare perspektiv. I det kortare perspektivet lyfts tre trender fram:

- utvecklingen mot fler enmyndigheter,
- utvecklingen mot mer lokal och virtuell samordning och
- utvecklingen mot en mer koncentrerad länsförvaltning.

Fr.o.m. detta tredje kapitel är det länsstyrelsen som står i fokus för vårt intresse.

I det fjärde kapitlet beskrivs och problematiseras dagens länsstyrelseroll. Särskilt intresse ägnas myndighetens samordningsuppgift. Slutligen i det femte och sista kapitlet skisseras tre, åtminstone teoretiskt tänkbara, scenarier för den framtida länsstyrelsen:

- länsstyrelsen som en samlad myndighet,
- länsstyrelsen som myndighetshotell och
- landshövdingen som en från länsstyrelsen frigjord resurs.





## Staten regionalt och lokalt

### Ansvarsfördelningen mellan statlig och kommunal nivå

Den offentliga sektorns utbyggnad har medfört att det finns en omfattande förvaltningsorganisation på central, regional och lokal nivå i vårt land. Sverige är en enhetsstat, vilket innebär att det är riksdag och regering som fastställer ramarna för organisationen av den offentliga förvaltningen och därmed också för uppgiftsfördelningen inom de offentliga verksamheterna. Samtidigt har Sverige en långt driven kommunal självstyrelse och ett mycket vidsträckt kommunalt ansvarsområde.<sup>1</sup> Det vidsträckta kommunala ansvarsområdet – inkluderandes viktiga välfärdsuppgifter som skola, vård och omsorg – kompletteras av en icke obetydlig statlig verksamhet på regional och lokal nivå.

Några tydliga och generella regler för uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommun finns inte, varken när det gäller verksamhetsområden eller verksamhetsformer. Ansvarsfördelningen mellan samhällsnivåerna har till stor del utformats utifrån specifika omständigheter på olika sakområden. Uppgifts- och ansvarsfördelningen är i grunden en politisk fråga som ofta innebär komplicerade avvägningar mellan olika värden och intressen, t.ex. mellan närhetsprincip och medborgarnas likabehandling oavsett bostadsort. I ett historiskt perspektiv har olika principer, modeller, resultat av politiska kompromisser etc. lagrats på varandra.

Ansvar är ett flerdimensionellt begrepp. Det är vanligt att skilja mellan åtminstone fyra olika typer av ansvar:

- 
- ansvaret för att reglera en viss uppgift,
  - ansvaret för att utföra en viss uppgift,
  - ansvaret för att finansiera en viss uppgift samt
  - ansvaret för att kontrollera att en viss uppgift utförs på det sätt som riksdag och regering avsett.
- 

Det är huvudsakligen när det gäller utföransvar och finanseringsansvar som de båda kommunala nivåerna har ett betydande ansvar.

Till grund för att placera ansvaret för en viss uppgift på kommunal nivå ligger ofta behov av att få till stånd anpassningsförmåga till varierande förhållanden, demokratisk förankring samt effektiv resursanvändning. Anledningar till att förlägga ansvaret på statlig nivå är vanligtvis att försöka åstadkomma genomslag för nationella mål, att det finns krav på stor enhetlighet och god överblick över hela landet samt att det finns behov av omfördelning för att åstadkomma en jämn servicestandard över landet. Givna exempel på statliga uppgifter är militärt försvar, utrikespolitik, större kommunikationsstråk samt rättsvårdande och fiskala myndigheter (bl.a. polis, åklagar-, tull- och skatteväsende). Det finns inte på samma sätt några självklara kommunala uppgifter, men i praktiken har kommuner och landsting kommit att ansvara för utförandet av huvuddelen av de välfärdsuppgifter som är direkt riktade till medborgarna, t.ex. hälso- och sjukvård, äldre- och barnomsorg samt grund- och gymnasieskola. Under de senaste decennierna har subsidiaritetsprincipen allt oftare lyfts fram som ett argument för att förlägga ansvaret på kommunal nivå. Enligt denna princip utgör de lägre nivåerna utgångspunkten och ansvar för en uppgift ska inte föras till en högre nivå om uppgiften kan skötas bra på den lägre nivån.

Innan vi diskuterar den statliga regionala ansvarsfördelningen kan det finnas anledning att kort beröra de skäl som brukar anföras för att överhuvudtaget ha en regional nivå. Om vi i det

här sammanhanget bortser från de regioner som är baserade på identitet eller kulturell samhörighet, eller som utgör de grundläggande byggstenarna i en federal statsenhet, går det att urskilja två dominerande motiv för existensen av en mellannivå. I det ena ses mellannivån som en del i en hierarkisk kedja; en förbindelselänk mellan den centrala och lokala nivån. Mellannivån utnyttjas här som ett instrument för att kontrollera den lokala nivån. Det andra motivet utgörs av skalfördelar, dvs. den lokala nivån anses för liten för att hantera en viss fråga samtidigt som den centrala nivån också är olämplig, antingen av storleks- eller avståndsskäl. Det förstnämnda av de två huvudskälen pekar mot att ett statligt regionalt organ bör ha ansvaret, medan i det andra fallet ansvaret lika gärna kan läggas på ett folkvalt regionalt organ. I Sverige är det länsstyrelsen som är den territoriellt organiserade statliga företrädaren. Motsvarigheten på den kommunala sidan är landstinget. De båda organisationerna delar territorium – länet.<sup>2</sup>

### **Statens regionala organisering**

På regional nivå utgörs staten av de 21 länsstyrelserna och ett antal sektorsmyndigheters regionala enheter. Historiskt har det funnits två huvudlinjer för organiseringen av statens regionala förvaltning. Den ena betonar sektorsstyrning enligt ett funktionellt system. Enskilda myndigheter har här sina egna regionala organ. Den andra huvudlinjen betonar en mer enhetlig och samordnad statlig förvaltning ansvarig för en mängd uppgifter inom länet som geografiskt arbetsområde. Denna linje representeras av länsstyrelsen.

När det gäller frågan om hur staten geografiskt organiserar sina verksamheter på regional/lokal nivå har länsindelningen spelat en viktig roll. Grunden för statens regionala organisering har traditionellt varit länen. Länsindelningen har varit stabil under årens lopp med få undantag. Två större förändringar har dock skett under senare tid. Först bildandet av Skåne län 1 januari 1997 genom att Malmöhus och Kristianstads län slogs samman. Sedan två år senare bildandet av Västra Götalands län genom att

Göteborgs och Bohus, Skaraborgs och Älvsborgs län slogs samman.<sup>3</sup>

Den geografiska länsindelningen regleras inte av några författningsbestämmelser utan vilar på sedvanerättslig grund. Regeringsformen saknar uttryckliga bestämmelser om länen eller länsindelningen. Den förutsätter dock att riket är indelat i län och att det ska finnas länsstyrelser. Det sistnämnda genom att den slår fast att länsstyrelserna lyder under regeringen (RF 11:6).<sup>4</sup> Av förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår visserligen att det i varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Förordningen säger dock inget om länens geografiska indelning. Det finns inte heller några författningsbestämmelser som reglerar förfarandet vid eller kriterier för ändring av länsindelningen. Regeringen har dock uttalat att den anser sig ha rätt att på egen hand besluta om mindre ändringar av länsindelningen medan frågor om mera omfattande ändringar av länsindelningen, länens namn och residensstäder ska underställas riksdagen (prop. 1978/79:157 respektive prop. 1995/96:38).

Av betydelse för statens regionala och lokala förvaltningsorganisation är även hur de statliga myndigheternas verksamheter är organiserade geografiskt. Ett flertal statliga myndigheter har en geografisk organisation med regionala/lokala verksamhetsindelningar som sammantaget är rikstäckande. För vissa av dessa myndigheter är den geografiska organisationen helt eller delvis reglerad av riksdag och regering. Flera andra av dessa myndigheter har fått större möjligheter att på egen hand utforma sin regionala/lokala indelning av sina rikstäckande verksamheter. En ytterligare grupp myndigheter, oavsett i vilken grad de själva beslutar om sin organisation, bedriver av olika anledningar geografiskt utspridda verksamheter på flera orter. Dessa "flerortsmyndigheter" saknar dock helt geografiska verksamhetsindelningar eller indelningar som sammantaget är rikstäckande.

## Den statliga regionala förvaltningens utveckling

### Geografisk indelning

I diskussioner om den regionala nivån kan vi, något förenklat, urskilja två skilda synsätt. I den ena ses regionen som ett mål i sig självt. Regionen står här ofta för relationer mellan individer och sociala grupper som känner tillhörighet till ett specifikt geografiskt område. Detta är kulturellt och identitetsbaserade regioner som t.ex. Baskien, Korsika eller Åland. I Sverige har vi knappast några sådana särpräglade identitetsregioner. Det närmaste vi kommer är Skåne och möjligtvis Jämtland och Gotland. Våra övriga landsting och våra kommuner kan likafullt, som politiskt och demokratiskt konstruerade administrativa territoriella enheter, föras till kategorin regioner som mål i sig. För staten är det däremot i första hand funktionella regioner som gäller. Det som definierar en funktionell region är just att den ska vara funktionell i förhållande till en specifik verksamhet. Det innebär att de funktionella regionerna kan se väldigt olika ut beroende på vilken verksamhet de avser. Det innebär också att de ekonomiska och teknologiska förutsättningarna för dessa regioner förändras ständigt och dessutom i ett allt snabbare tempo. Här finner vi det egentliga ursprunget till den långa diskussionen om statens regionala fragmentisering och behovet av samordning regionalt.

Bland de statliga myndigheterna finns det en myndighet som tydligt sticker ut som ett undantag från en renodlat funktionell geografisk indelning och det är förstas länsstyrelsen. Länsstyrelsens territoriella indelning utgörs av länet, vilket kan betecknas som en administrativ region. Länet som administrativ region är en konstruktion av statsmakterna för att uppnå vissa mål. I den meningen kan länen ses som en funktionell region och länsstyrelsen som en funktionellt organiserad myndighet. Även om en sådan beskrivning är formellt korrekt är den i

praktiken felaktig. Genom sin långa historik, sin koppling till den politiskt-administrativa regionen landstinget och genom den politiska roll som landshövdingen – konungens befallningshavande – har spelat, och än i våra dagar inte sällan spelar, har län och länsstyrelse som begrepp vuxit samman och kommit att ses som mål i sig själva.

I de följande delarna av detta kapitel ska vi beskriva ett antal trender, både sådana som vi har kunnat följa under en längre tidsperiod och sådana som vi alldeles nyss har kunnat skönja. En av utgångspunkterna för den beskrivningen är spänningen mellan de i en allt snabbare takt föränderliga funktionella regionerna och den stabila länsindelningen, eller för att uttrycka det mer konkret: spänningen mellan sektorsmyndigheternas kontinuerligt förändrade regionala indelning och länsstyrelsernas oföränderliga koppling till länet. En fråga som denna beskrivning kommer att mynna ut i är vad förändringarna får för konsekvenser för länsstyrelsen och speciellt för dess samordningsroll.

Den följande beskrivningen utgår från ett länsstyrelseperspektiv. Det vill säga vi beskriver först förändringar över tid av betydelse för länsstyrelserna och relaterar sedan dessa till utvecklingen vad gäller sektorsmyndigheternas regionala organisering. I de fall det är nödvändigt för att förstå förändringarna av den statliga organiseringen kommer också den kommunala nivån att beröras.

### **Utvecklingen i ett längre tidsperspektiv**

Den förvaltningsstruktur som byggdes upp av Axel Oxenstierna under första halvan av 1600-talet visade sig sensationellt långlivad. En viktig byggsten i Oxenstiernas skapelse utgjordes av länen. Länsindelningen har också fram till de senaste decennierna varit starkt styrande för organiseringen av den offentliga förvaltningen. Länsens residensstäder kom att bli ett nav för den decentraliserade statliga styrningen.

Efter andra världskrigets slut skedde en snabb utbyggnad av den offentliga förvaltningen. Det var vid denna tid som grunden till välfärdsstaten lades och den grunden lades till stor del inom en länsstruktur. På den kommunala sidan fick landstingen, som också hade anpassats till den statliga länsstrukturen, huvudansvaret för utbyggnaden av den offentliga hälso- och sjukvården. En viktig del av den statliga förvaltning som byggdes upp för att administrera välfärdsstaten utgjordes av, med dagens språkbruk, myndighetskoncerner. Dessa koncerner bestod av en central myndighet samt länsvisa organ – länsnämnder – som också var myndigheter under regeringen. Länsnämnderna, t.ex. länsarbetsnämnd, länskolnämnd och lantbruksnämnd, fick ofta en koppling till länsstyrelserna. Denna koppling bestod vanligtvis i att landshövdingen var ordförande i nämnderna. Även viktiga myndigheter som Vägverket och polisen organiserades regionalt länsvis.

Under 1960-, 70- och 80-talen kom regeringarna att allt starkare betona länsförvaltningens roll i samhällsbyggandet. Under 1960-talet fick länsstyrelsen en samordnande uppgift inom det som vi numera benämner regional utvecklings- eller tillväxtpolitik, men som då kallades regionalpolitik. År 1971 reformerades också länsförvaltningen i syfte att bättre kunna åstadkomma en samordning av de statliga regionalpolitiska insatserna. Genom reformen inordnades bland annat länsarkitektkontoret i länsstyrelsen. För att möta ett allt starkare tryck från de politiska företrädarna i landstinget inrättades vid samma tillfälle en förtroendemannastyrelse i länsstyrelsen. Den utvecklingen fortsatte genom 1977 års beslut att ändra valordningen och ge länsstyrelsens styrelse en politisk sammansättning som avspeglade länsopinionen, vilket innebar att landstinget/landstingsfria kommuner utsåg samtliga ledamöter i styrelsen utom landshövdingen.

Under 1980-talet fortsatte statsmakterna att stärka länsstyrelsen. Bland annat fick länsstyrelsen inom ramen för det regionalpolitiska stödet särskilda medel för att driva regionalt utvecklingsarbete och för att stödja projekt som drevs av andra organ.

Länsstyrelsen fick också makt att hos regeringen påkalla omprövning av en annan myndighets beslut om lokalisering av anläggning eller fördelning av resurser inom länet, om man fann att beslutet stred mot de regionalpolitiska målen. Vidare överfördes under 1980-talet ytterligare uppgifter av sektorsövergripande karaktär till länsstyrelsen, det gällde t.ex. det regionala ansvaret för miljö och kulturmiljövård och uppgifter inom fysisk riksplanering. Enligt den plan- och bygglag som antogs år 1987 (1987:10) fick länsstyrelsen också till uppgift att bevaka de statliga intressena gentemot länets kommuner. Vidare fick man genom lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser en central roll regionalt när det gällde att bevaka de nationella intressena inom den sektorn.

### **Samordnad länsförvaltning**

Under andra halvan av 1980-talet växte principen om samordnad länsförvaltning fram och i slutet av 1980-talet inleddes ett försök i Norrbotten med den rubriken. Den bärande tanken med samordnad länsförvaltning var att länsstyrelsen skulle vara den ledande regionalpolitiska aktören i länet. Länsstyrelsen skulle ges förbättrade möjligheter att samordna planeringen inom olika sakområden med betydelse för den regionala utvecklingen. Ett skäl som anfördes till att ge länsstyrelsen denna starka regionala planeringssamordnande roll var den tydliga regionala politiska förankring som myndigheten hade genom att samtliga ledamöter i dess styrelse, utom landshövdingen som ordförande, utsågs av landstinget.

I Norrbottenförsöket inordnades bl.a. länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden och länskolnämnden i länsstyrelsen. Däremot stod två av de viktigare länsnämnderna – länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen – utanför försöket. En tanke med samordnad länsförvaltning var att uppgifter av mer marginell eller ingen koppling alls till regional utveckling skulle kunna lyftas ut ur länsstyrelsen. Det är i det perspektivet man ska se beslutet att år 1987 föra skatteförvaltningen från länsstyrelsen till en myndighetskoncern under Riksskatteverket.



År 1989 fattade riksdagen beslut om en ny samordnad länsförvaltning med den inriktning som försöket i Norrbotten hade haft. Reformen kom dock att bli mer begränsad än försöket. Den enda större länsnämnd som inordnades i länsstyrelsen var lantbruksnämnden. Länsbostadsnämnden kom inte att i sin helhet inordnas i länsstyrelsen. Däremot fördes nämndens verksamhet avseende bostadsförsörjning och annan samhällsplanering över.<sup>5</sup> Vidare inordnades länsvägnämnden i länsstyrelsen. Fiskefrågor, om de hade någon länsanknytning, fördes också dit. Den nya länsstyrelsen fick även vidgade befogenheter inom skogsvårds-, kommunikations- och trafiksäkerhetsområdena. Genom reformen infördes även ett utvecklat samrådsförfarande när det gällde arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten.

Reformen blev emellertid inte så omfattande som de starkaste förespråkarna för en samordnad länsförvaltning hade hoppats på. Två viktiga länsnämnder med uppgifter kopplade till regional utveckling kom aldrig att inordnas i länsstyrelsen. Det gällde länsarbetsnämnd och skogsvårdsstyrelse. Parallellt med reformen lades också länskolnämnderna ned i samband med att Skolöverstyrelsen avvecklades och Skolverket inrättades. Skolverket lämnade det enskilda länet som indelningsgrund för sin regionala organisation och valde istället en fältorganisation med 11 regioner. En mer tydlig renodling av länsstyrelsen mot samordning av den regionala utvecklingsplaneringen kom heller aldrig till stånd, då det visade sig att det saknades lämpliga myndigheter att föra förvaltningsuppgifter utan koppling till regional utveckling till.

Trots att reformen således utifrån länsstyrelsens samordningsperspektiv inte blev ”fulländad” måste denna reform ses som den hittillsvarande höjdpunkten för den samordnade länsförvaltningen. Reformen kan sägas ha gett länsstyrelsen en ny verksamhetslogik; från att i första hand ha varit förvaltare/verkställare till att bli (regional) utvecklare.

### **Från 1990-talet: Flykten från länen**

Olika regeringar har även efter 1991 års reform regelbundet upprepat att principen om samordnad länsförvaltning ligger fast, men även om principen ligger fast har praktiken i mångt och mycket inneburit en utveckling bort från den samordnade länsförvaltningen.

Det ökade trycket mot effektiviseringar inom statsförvaltning och den alltmer uttalade fokuseringen på den enskilda myndighetens resultat har i första hand mötts med organisationsförändringar inom varje myndighet, eller alternativt sektor, för sig. Detta har bl.a. inneburit att myndigheter som tidigare hade det enskilda länet som indelningsgrund för sin regionala organisation nu har lämnat detta och istället valt att inrätta geografiskt större regionala enheter, eller helt avveckla den regionala nivån. Organisationsförändringarna möjliggjordes också av att myndigheterna som en del av introducerandet av resultatstyrningsmodellen under 1990-talets början gavs ökade möjligheter att själva bestämma över sin organisation.

Ett exempel på en förändring i riktning bort från den samordnade länsförvaltningen är, som nämnts ovan, att regeringen för det nyinrättade Skolverket valde en sektorsvis organisation med 11 regionala enheter, vilka enbart delvis följde länsgränserna. Den sektorsvisa organisationsprincipen tillämpades under 1990-talet också när handels- och föreningsregistret fördes från länsstyrelsen till dåvarande Patent- och registreringsverket och bilregistret till Vägverket. År 1999 upphörde sedan länsstyrelsens tillsynsansvar över polisen. Dess samordnande funktioner gentemot polismyndigheten avvecklades också i samband med att styrningen sektoriserades inom polisväsendet.

Det fanns dock områden där den samordnade länsförvaltningen levde vidare och även stärktes. Särskilt tydligt har detta varit inom miljöområdet, där miljöbalken som trädde i kraft år 1999 gav länsstyrelsen utökade uppgifter samtidigt som myndighetens ledande, utvecklande och informerande roll som regional

miljömyndighet stärktes. Länsstyrelsen fick också under 1990-talet uppgifter inom jämställdhets- och integrationsområdena.

Det samlade intrycket av utvecklingen under 1990-talet är att regeringarna har valt att i praktiken lämna den samordnade länsförvaltningen som organisationsmodell för staten regionalt för att istället pröva från fall till fall vilken organisationsprincip som kan anses lämplig. Ett problem för den samordnade länsförvaltningen och för länsstyrelserna är i det sammanhanget att beslutsprocessen när det gäller myndigheternas regionala organisation vanligtvis inte har någon mekanism för att låta andra intressen än myndighetens eget komma till tals.

### **Fler uppgifter till den kommunala nivån**

Denna rapport handlar om den statliga regionala organisationen. Det är dock svårt att beskriva denna utan att också nämna några av de huvudmannaskapsförändringar som har skett mellan länsstyrelserna och den kommunala nivån. Under 1990-talet övertog exempelvis kommunerna från länsstyrelsen uppgifter när det gällde beredskapsplanering, serveringstillstånd, livsmedelskontroll samt miljötillsyn. Uppgifter har emellertid också förts i den andra riktningen. Det senaste exemplet är att länsstyrelsen från år 2009 har tagit över ansvaret för tillsynen inom djurskyddsområdet från kommunerna.

Den principiellt och långsiktigt mest betydelsefulla förändringen för den samordnade länsförvaltningen och för länsstyrelserna är att de s.k. regionala utvecklings- eller tillväxtuppgifterna successivt har förts över från länsstyrelserna till den kommunala nivån. I dag är det endast i 5 av landets 21 län – Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län – som länsstyrelserna har kvar huvudansvaret för den regionala tillväxtpolitiken. I övriga län har antingen landstingen eller s.k. kommunala samverkansorgan övertagit den uppgiften.<sup>6</sup> Samverkansorganen är i särskild lagstiftning reglerade kommunalförbund, där samtliga kommuner i ett län måste ingå och där landstinget kan ingå.<sup>7</sup>

I och med att huvudansvaret för de regionala tillväxuppgifterna nu har lämnat flertalet länsstyrelser förändras återigen länsstyrelsernas verksamhetslogik. Pendeln svänger tillbaka från rollen som regional utvecklare till en mer traditionell roll som förvaltare/verkställare, dock med den förskjutningen att tillsynsuppgifterna över tid har blivit en allt viktigare uppgift för länsstyrelserna.

Även om förändringar av ansvar och uppgifter kan gå i olika riktningar är den dominerande trenden att den kommunala nivån får fler uppgifter på länsstyrelsens bekostnad.

### **Staten regionalt – aktuella trender**

De förändringar för den statliga regionala organisationen som vi har beskrivit i ett längre tidsperspektiv i föregående avsnitt återfinns i varierande styrka även i de förändringar vi kan iaktta i ett kortare tidsperspektiv. Principen om samordnad länsförvaltning ligger fast samtidigt som myndigheternas ”flykt” från länet som indelningsgrund har fortsatt och därmed också sektoriserings-tendenserna. Likaså finns det fortfarande ett starkt tryck från kommunalt håll om att få ta över uppgifter med anknytning till regional utveckling från staten.

I detta avsnitt har vi valt att lyfta fram tre trender som vi menar har, och kommer att ha, stor betydelse för hur staten väljer att organisera sig regionalt. Den första av dessa är vad vi kan kalla enmyndighetstrenden; den andra utvecklingen mot att samordna staten lokalt och virtuellt och den tredje den koncentration av länsstyrelseverksamhet som nu pågår. Vi inleder med enmyndigheterna.

### **Från myndighetskoncerner till enmyndigheter**

Under framförallt 1980-talet var decentralisering ett huvudtema i den statliga förvaltningspolitiken. Uppgifter decentraliserades till statliga regionala organ eller till den kommunala nivån. Decentraliseringen ackompanjerades vanligtvis av demokratiargument som ökad närhet till medborgaren, ökad insyn och möjlighet att påverka samt regional anpassning. Som framgått

av tidigare avsnitt i detta kapitel förändrades denna bild från andra halvan av 1990-talet – decentralisering byttes mot centralisering. ”Flykten från länet” inleddes på allvar.

Denna myndigheternas flykt har fortsatt även i ett kortare tidsperspektiv. I dag finns endast länsstyrelsen och länspolismyndigheterna kvar med det enskilda länet som indelningsgrund.<sup>8</sup> Senast i raden att försvinna från länet var länsrätterna, som fr.o.m. den 15 februari 2010 ombildades till tolv förvaltningsrätter med en regional indelning som endast i undantagsfall överensstämmer med länet. Förändringen motiverades huvudsakligen med effektivitets- och kvalitetsargument.

Reformeringen av länsrätterna till ett mindre antal förvaltningsrätter är dock inte kopplade till den trend som varit allra tydligast under 2000-talet – ombildningen av myndighetskoncerner till s.k. enmyndigheter. Sedan år 1994 har tolv myndigheter<sup>9</sup> ombildats från myndighetskoncerner till enmyndigheter, tio av dem under 2000-talet. I dag återstår enbart en myndighetskoncern – polisen.<sup>10</sup>

Begreppet enmyndighet, i likhet med myndighetskoncern, har ingen formell juridisk status. En *myndighetskoncern* består av en central myndighet som vanligtvis är chefsmyndighet för de andra myndigheterna i koncernen. Dessa övriga myndigheter har ofta varit regionala, men kunde även vara lokala eller verk samma över hela landet. De underordnade myndigheterna i en koncern har befogenhet att fatta självständiga beslut i vissa frågor, beslut som den centrala myndigheten inte har formell rätt styra över. *Enmyndighet* har kommit att användas för att beteckna myndighetskoncerner som har ombildats till en sammanhållen myndighet. Vid en sådan sammanslagning försvinner de befogenheter och den självständighet som de underordnade myndigheterna instruktionsmässigt tidigare hade.

Enligt en studie som Statskontoret genomfört, främst byggd på en genomgång av utredningar och utvärderingar, har regeringarnas huvudsakliga ambition med ombildningarna varit att åstadkomma en tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet,

ett mer effektivt resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och enhetlighet (Statskontoret 2010). Åtminstone sedan 1990-talet har effektivitetsargumentet varit det dominerande när myndigheter har ändrat sin regionala organisation och minskat antalet regionala enheter. Under 2000-talet, med enmyndighetsreformerna, har detta argument som framgår ovan kommit att kompletteras med framförallt motiv som enhetlighet och likformig rättstillämpning, ökad flexibilitet och bättre styrning.

Enmyndighetsreformen har inneburit större frihet för myndigheterna att själva utforma sin organisation, en förändring i förhållande till myndighetskoncernerna där regeringen vanligtvis lade fast huvudlinjerna i organisationen. Den ökade friheten att bestämma sin organisation och att omfördela resurser och uppgifter har enmyndigheterna ofta använt till att skapa färre regionala enheter, helt avveckla sin regionala organisation och/eller koncentrera verksamheter. Flera enmyndigheter har också utnyttjat de besparingsmöjligheter som finns genom att koncentrera delar av den administrativa verksamheten, framförallt ekonomi- och löneadministrationen. Något som i och för sig borde vara möjligt att genomföra även i en myndighetskoncern.

Även om det sammanfattande omdömet om enmyndighetsreformerna är att de har förbättrat myndigheternas förutsättningar att åstadkomma en tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet och kostnadseffektivitet samt enhetlighet och rättssäkerhet, finns det dock vissa värden som försvagas i en myndighet. Ett skäl till att regeringar tidigare ansåg det befogat att inrätta självständiga regionala myndigheter var att åstadkomma en maktbalans, att inte låta de centrala myndighetscheferna få en allt för stark ställning. Det fanns också en demokratikomponent i detta; myndighetschefens makt skulle balanseras av tjänstemän på regional nivå med eget ansvar och med stöd av en lekmannastyrelse bemannad med regionala politiska och andra väl förankrade företrädare.<sup>11</sup> Ytterligare ett argument av demokratisk karaktär är att offentlighetsprincipen gäller i all kommunikation mellan en central myndighet och de underordnade regionala myndigheterna. Handlingar som skickas mellan myndigheterna

i en koncern blir allmänna handlingar och måste diarieföras hos både avsändare och mottagare.

Enmyndighetsreformen följer en utvecklingslinje som vi har kunnat iaktta åtminstone ett par decennier bakåt i tiden och som innebär ett starkare tjänstemannainflytande på bekostnad av politiskt och lekmannainflytande över verksamheten. I en myndighet ligger ansvaret inom myndigheten tydligt hos myndighetschefen och styrelsen; regionala maktbalanserade myndigheter är borta, liksom lekmannastyrelserna. Med få undantag ansvarar en myndighet själv för hur den väljer att organisera sig. En konsekvens av detta har blivit att myndigheterna har övergett länet som indelningsgrund för sin regionala organisation.

### **Från regional till lokal och virtuell samordning**

I föregående avsnitt har vi beskrivit den statliga förvaltningspolitiken från slutet av 1990-talet som präglad av centralisering. Den bilden kommer vi i detta avsnitt att nyansera och problematisera. När det gäller ledningsfunktionerna, liksom den regionala närvaron finns det all anledning att beskriva utvecklingen i termer av centralisering. Det finns emellertid komponenter i den statliga förvaltningens organisatoriska utveckling som, om inte motsäger den utvecklingen, något nyanserar bilden. I detta avsnitt beskriver vi två sådana tydliga trender i förvaltningspolitiken. Den ena är utvecklingen mot ökad myndighetssamverkan på lokal nivå och den andra är utvecklingen av myndighetssamverkan på Internet.

### ***Samverkan och samordning lokalt***

#### *Medborgarkontor*

Myndigheters och kommuners samverkan lokalt är ingen ny företeelse. En försiktig försöksverksamhet med s.k. medborgarkontor inleddes redan på 1980-talet och vid mitten av 1990-talet inleddes ett mer samlat försök med sådana lokala kontor för kommunala och statliga tjänster. Medborgarkontoren kom efterhand att bli en vanlig företeelse ute i kommunerna, i början av 2000-talet uppgick de till cirka 200. År 2004 permanentade

sedan riksdagen försöken (prop. 2003/04:85). Försökslagstiftningen ersattes då av lagen (2004:543) om samttjänst vid medborgarkontor.

Den första försökslagstiftningen om medborgarkontor (1994:686) gav kommunerna möjlighet att genom avtal utföra förvaltningsuppgifter som inte innefattade myndighetsutövning för statliga myndigheters, försäkringskassa eller landstingets räkning. I den senare försökslagstiftningen om samttjänst vid medborgarkontor (1997:297) gavs också möjligheten att avtala om myndighetsutövning. Genom den försökslagen gjordes också möjligheterna att överföra uppgifter ömsesidiga. Även statliga myndigheter kunde därmed åta sig uppgifter för annan huvudmans räkning. När det gäller myndighetsutövning begränsades möjligheten att överföra dessa till vissa i lagen uppräknade uppgifter.

I princip kan man säga att det finns tre olika typer av medborgarkontor: sådana som enbart rymmer kommunal verksamhet, sådana där kommunala och statliga verksamheter har samlokaliseras och sådana där avtal enligt samttjänstlagen har upprättats och verksamheten därmed integrerats. Den förstnämnda kategorin är klart vanligast förekommande. Det är också relativt ofta som kommunala och statliga verksamheter samlokaliseras, medan det däremot fram till de senaste åren har varit mycket ovanligt med integrerade medborgarkontor. Från år 1994 fram till år 2006 hade enbart ett fåtal ansökningar om godkännande av samttjänstavtal inkommit till och godkänts av regeringen. Under senare år har det dock skett en betydande förändring och antalet ansökningar till regeringen har ökat markant. Vi återkommer senare i avsnittet till samttjänstlagen.

Medborgarkontor, eller lokala servicekontor som har kommit att bli den mer etablerade beteckningen på dessa lokala servicepunkter, är inte det enda exemplet på lokal samverkan mellan offentliga myndigheter. Exempelvis inleddes år 1998 en försöksverksamhet med s.k. medborgarterminaler på 140 platser i landet. Från dessa terminaler kunde medborgare nå elektronisk



information och service från olika myndigheter. Sju myndigheter deltog i projektet och erfarenheterna uppgavs vara positiva. Likafullt avslutades försöket år 2002. De involverade myndigheterna hävdade att de själva inte hade möjligheter att administrera och finansiera en fortsatt utveckling av medborgar-terminaler.

### *Finsam*

Med utgångspunkt i de erfarenheter som en försöksverksamhet med samordning inom rehabiliteringsområdet hade gett antog riksdagen år 2003 en permanent lag om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210). Bakgrunden till försöksverksamheten och riksdagens beslut var att regeringen ansåg att styrningen av de aktörer som hade delansvar för rehabilitering hade varit otydlig och motstridig. Regeringens ambition var därför att åstadkomma en bättre samordning mellan aktörerna.<sup>12</sup> Målgruppen var i första hand personer som hade det svårt att komma in på arbetsmarknaden. Genom regleringen öppnades en möjlighet till finansiell samverkan inom rehabiliteringsområdet i form av s.k. samordningsförbund mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting (Finsam). Samordningsförbundet är baserat på frivillighet, men det krävs att samtliga fyra parter deltar. Ett samordningsområde kan bestå av en eller flera kommuner. I dag finns det cirka 80 samordningsförbund, där över hälften av landets kommuner deltar.

Samordningsförbunden är egna juridiska personer, vilket innebär att de själva bestämmer över de resurser som anslås till förbundet. Dessa resurser kommer till hälften från staten samt en fjärdedel var från kommuner och landsting. Konstruktionen med stat och kommun i en gemensam juridisk person är för svenska förhållanden unik. Samordningsförbunden får dock inte ta beslut som berör enskilda personers rättigheter och förmåner. Sådana beslut fattas av var och en av de samverkande parterna. Förbunden kan därför närmast beskrivas som en plattform för samverkan, där själva utförandet sker hos de enskilda parterna.

### *VISAM*

Ett av de mer uppmärksammade försöken med lokal myndighetssamverkan var det s.k. VISAM-försöket. VISAM var ett tvåårigt försök som inleddes år 2003 och som involverade sju statliga myndigheter – AMS, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, Tullverket samt Statskontoret. Den sistnämnda myndigheten hade en sammanhållande roll i projektet. Syftet med försöket var att utveckla och pröva nya gemensamma kanaler för myndigheternas möte med medborgare och företag. I projektet prövades i 15 olika projekt olika typer av samverkan, som t.ex. lokalsamverkan, fjärrservice, tjänstesamverkan och call center.

I de rapporter om projektet som Statskontoret publicerade framhölls att betydande framsteg i samverkan hade nåtts, men det lyftes också fram ett antal faktorer som man ansåg motverka utvecklingen mot ökad lokal samverkan (Statskontoret 2005:124-126). Bland dessa kan nämnas den rättsliga regleringen: samtjänstlagens krav gjorde hanteringen av samtjänst-avtalen omständlig. Lagen uppfattades brista i flexibilitet. Regeringens styrning sågs också som ett problem. Den resultatstyrning som praktiserades riktades till alldeles övervägande del mot enskilda myndigheter, medan en mer horisontell styrning av bredare verksamhetsområden gavs betydligt mindre utrymme. Det skapades därmed inget incitament för myndighetssamverkan. En konsekvens av fokuseringen på enskilda myndigheter och bristen på bredare styrning av verksamhetsområden blev att målkonflikter mellan olika myndigheters uppdrag ofta uppstod. Vidare pekade Statskontoret på betydelsen av den enskilda myndighetens kultur och identitet för möjligheten att åstadkomma en effektiv samverkan. En gemensam organisationskultur kan vara positivt för en myndighet och inte sällan något som myndighetens ledning strävar efter att åstadkomma. VISAM-försöket visade dock att starka organisationskulturer också försvårade samverkan med andra organisationer.

### *Lokala service- respektive samverkanskontor*

Ett mycket intressant resultat av VISAM-projektet var att vissa av de ingående myndigheterna trots de problem som beskrivits ovan kom överens om att fortsätta samarbetet. Det har lett till att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket fr.o.m. år 2008 etablerar gemensamma kontor runt om i landet. Från och med år 2010 kommer också den nybildade Pensionsmyndigheten att ingå i samarbetet.<sup>13</sup> Samverkan mellan de ingående myndigheterna sker i princip i två former – lokala service- respektive samverkanskontor, varav servicekontoren är den verksamhet som nu i första hand prioriteras.

De lokala servicekontoren inrättas med ett avtal om samverkan enligt samtjänstlagen som grund. Detta innebär att den s.k. servicehandläggaren vid kontoret kan utföra uppgifter för de myndigheter som deltar i kontoret. I dagsläget har samtjänst-avtal endast slutits mellan Försäkringskassan och Skatteverket. Arbetsförmedlingen driver dock till juli 2010 ett försök med samtjänst på sju platser i landet. Huvudman i de servicekontor som har etablerats är antingen Försäkringskassan eller Skatteverket. Ambitionen är att år 2011 ska det finnas 124 fungerande lokala servicekontor. Vid utgången av år 2009 hade cirka 80 kontor öppnats, lite fler än hälften lokaliserade i Arbetsförmedlingens lokaler. Servicekontoren kommer i första hand att finnas på orter med stort besöksstryck, där expertpersonal behöver avlastning från enklare arbetsuppgifter, samt på orter där antalet besökare är litet.

I de lokala samverkanskontoren sker inte samma integration som i servicekontoren, utan där är ambitionen i princip begränsad till samlokalisering. Till oktober 2009 hade 128 samverkanskontor öppnats, i första hand i landsbygdskommuner eller på mindre orter.

Det finns flera skäl till myndigheternas intresse att fortsätta sin samverkan och etablera service- och samverkanskontor. För det första gör de bedömningen att allt färre medborgare och företag kommer att efterfråga personlig service på ett kontor. Det

innebär ett vikande kundunderlag för den enskilda myndigheten samtidigt som behovet av personlig betjäning vid lokalkontor ändå kvarstår. Det finns också ett ekonomiskt tryck på myndigheterna, vilket leder till att de gör bedömningen att det framöver kommer att på många orter vara svårt att behålla lokalkontorsservicen. Särskilt gäller detta glesbygdskommuner. Sammantaget pekar dessa faktorer mot att myndigheterna måste söka nya organisatoriska lösningar för att även fortsättningsvis kunna vara lokalt representerade runt om i landet.

#### *Utredningen Utveckling av lokal service i samverkan*

Som framgår ovan riktade de deltagande myndigheterna i VISAM-projektet kritik mot samtjänstlagen för att brista i flexibilitet och därmed begränsa möjligheterna till lokal samverkan. Dessa myndigheter återkom i en skrivelse till regeringen med förslag på ändringar i samtjänstlagen (dnr Fi2007/7584). Förslagen grundade sig på myndigheternas erfarenheter i samband med inrättandet av service- och samverkanskontor.

Regeringen hade i maj 2007 tillsatt en särskild utredare med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att bilda lokala servicekontor samt även stödja andra samverkansinitiativ. Som ett resultat av den framförda kritiken gav regeringen i december 2007 utredaren i ett tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda behov av förändringar i samtjänstlagen. I mars 2008 överlämnade utredaren ett betänkande med radikala förslag på förenklingar av förfarandet vid ansökningar enligt samtjänstlagen. Regeringen gick inte lika radikalt fram som utredaren, men förfarandet har ändå förenklats i flera avseenden (prop. 2008/09:123, SFS 2004:543). Bland annat togs kravet bort på att det i samtjänstavtalet skulle anges vem som skulle utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Likaså avlägsnades begränsningarna avseende vilka typer av beslut som får fattas av handläggare i samtjänst. Vidare togs uppräknningen av vilka uppgifter med myndighetsutövning på det statliga området som får förekomma i samtjänst bort från lagen och fördes till en ny förordning (2009:315). Genom den sistnämnda för-

ändringen kommer det att bli enklare för regeringen att göra förändringar i uppräkningsen.

Den särskilda utredaren med uppdrag att stödja de statliga myndigheternas samverkan på lokal nivå överlämnade ytterligare två betänkanden till regeringen. I ett delbetänkande presenterades ett principförslag på dels en struktur för att göra offentlig service tillgänglig i hela landet, dels hur ansvarsfördelningen och styrningen av service i samverkan skulle kunna organiseras (SOU 2008:97). Ett genomgående tema i utredarens förslag är att regeringen ska utnyttja sina möjligheter att styra, så att statlig service blir tillgänglig över hela landet. Utredaren föreslog bland annat att ett nät av lokala servicekontor upprättas samt att kommunal och statlig service samlokaliseras i största möjliga utsträckning. Vidare att en ny yrkeskategori inrättas – den auktoriserade servicevägledaren – vars uppgift skulle vara att hjälpa medborgare att hitta rätt i den offentliga förvaltningen. Utredarens förslag har remissbehandlats. En klar majoritet av remissinstanserna var positiva till utredarens förslag om en tydligare styrning av offentlig service i samverkan. De tre myndigheterna som inrättar service- och samverkanskontor – Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket – var dock negativa till flertalet av utredarens förslag om tydligare styrning. Av deras remissvar framgår bl.a. att de anser att deras pågående arbete med att inrätta lokala service- respektive samverkanskontor skulle kunna störas eller hindras om regeringen väljer att följa utredarens förslag.

I november 2009 överlämnade sedan den särskilda utredaren sitt slutbetänkande (SOU 2009:92). I betänkandet håller utredaren fast vid sin inriktning mot en fastare och tydligare styrning av myndigheternas samverkan på lokal nivå. Enligt utredaren ska staten vara närvarande i alla kommuner. Det ska finnas minst ett av statliga myndigheter och kommuner gemensamt bemannat servicecentrum i varje kommun. Om endast en statlig myndighet bemannar ett sådant centrum ska det vara Arbetsförmedlingen. Vid varje servicecentrum ska det finnas en särskilt utbildad servicevägledare. Vidare föreslår utredaren att den myndig-

het som planerar att lämna en kommun ska anmäla detta till länsstyrelsen, som då ska se till att alternativa servicelösningar övervägs i samråd med kommunen. Utredaren föreslår också att det i varje kommun ska inrättas s.k. resursgrupper för att arbeta med personer i, eller med risk att hamna i, utanförskap. I resursgrupperna ska ingå relevanta specialister från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunen. Rehabiliterings-expertis ska också kunna tillföras vid behov. Utredaren föreslår att en interimistisk interdepartemental arbetsgrupp inrättas i Regeringskansliet för att bl.a. relatera utredarens förslag till den pågående statliga strukturutvecklingen. En sådan arbetsgrupp skulle också ha till uppgift att påskynda bildandet av en särskild delegation för service i samverkan, med den s.k. e-delegationen som organisatorisk förebild.

#### *En konsultrapport om en samlad stat*

Utöver den särskilde utredarens förslag har även andra förslag om hur en mer samlad lokal offentlig service skulle kunna åstadkommas presenterats. I en konsultrapport som Statskontoret publicerade år 2008 skisseras en modell för en samlad stat lokalt (Statskontoret 2008:3). Rapporten var avsedd att utgöra diskussionsunderlag för den då sittande Förvaltningskommittén. En utgångspunkt för förslagen i den del av rapporten som berör staten på lokal nivå är att myndigheternas incitament för att samverka lokalt är svaga. En frivillig samverkan är därför otillräcklig. Det är därmed nödvändigt att regeringen tar initiativ till organisatoriska förändringar. Det förslag som presenteras i rapporten innebär att en ny myndighet inrättas. Myndigheten övertar de uppgifter som Arbetsförmedlingen ansvarar för samt Försäkringskassans uppgifter avseende sjukpenning, sjukrespektive aktivitetsersättning och samordning av rehabilitering.<sup>14</sup> Uppdraget för den nya myndigheten skulle vara att hjälpa personer att återgå till att bli självförsörjande. Författarna till rapporten lyfter fram Norge och Australien som inspirationskällor.<sup>15</sup>

I Norge har man på lokal nivå inrättat NAV-kontor (Ny Arbeids- och Velferdsforvaltning). Dessa organ bygger på de

tjänster som de norska motsvarigheterna till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunernas socialtjänst (ekonomiskt bistånd) tidigare svarade för. NAV-reformen är den mest omfattande förvaltningspolitiska reformen i norsk historia. Den berör mellan 16–17 000 anställda, omfattar 1/3 av statsbudgeten och betjänar ungefär hälften av Norges befolkning. Viktiga utgångspunkter för reformen var att få fler människor i arbete, öka samordningen och undvika att personer hänvisades fram och tillbaka mellan olika myndigheter samt öka effektiviteten i verksamheten.

Det ska finnas minst ett NAV-kontor i varje kommun. Samverkan mellan stat och kommun regleras i ett avtal. Huvudmannaskapen påverkas inte. NAV-kontoren är således varken statliga myndigheter eller kommunala förvaltningar, utan är associationsmässigt att betrakta som partnerskap, där staten behåller ansvaret för sina tjänster och kommunen för sina.<sup>16</sup>

I Australien är det exemplet Centrelink som har inspirerat rapportförfattarna. Centrelink är en one stop shop-myndighet som utför tjänster åt cirka 30 centrala myndigheter. Centrelink utgör i dag en gemensam ”dörr in” för de flesta australiensare som söker tillgång till statligt finansierade välfärdstjänster. Organisationen arbetar bl.a. genom att konkurrensutsätta och upphandla tjänster och program.<sup>17</sup>

### ***Virtuell samverkan och samordning***

Samtidigt som diskussionen om statlig regional och lokal samordning pågår förändrar den accelererande tekniska utvecklingen dramatiskt förutsättningar för och, framförallt, möjligheterna till samverkan och samordning. Webben framstår allt mer som den framtida dominerande arenan för medborgarkontakt och för samordning av offentlig verksamhet.

I många länder, också i Sverige, har strategin för att samordna den offentliga förvaltningens tjänster på Internet varit att samla så många tjänster som möjligt på ett ställe. Idealet har varit att medborgaren bara ska behöva besöka en enda portal för att uträtta alla sina ärenden. För den svenska decentraliserade för-

valtningsmodellen visade det sig dock att denna strategi passade mindre bra.<sup>18</sup> I vårt land har vi istället fått mer av sektorsvisa samverkansprojekt på Internet, t.ex. Minpension.se och Krisinformation.se. Vad som nu sker är att utvecklingen på Internet tar ännu ett integrerande steg. Det är inte länge enbart offentliga aktörer som samverkar på olika portaler, utan även andra aktörer bjuds in att medverka. En tanke med detta är att individer, organisationer och företag ska bidra med kreativa idéer och på så sätt komplettera myndigheternas tjänster på webben. Förhoppningsvis ska detta också bidra till utvecklingen av andra tjänster till nytta för samhället i sin helhet. Ett exempel på denna strategi är Skogsstyrelsens ”e-avverka” som tagits fram i samarbete med skogsnäringen. Ett annat exempel är Jordbruksverkets samarbete med privata veterinärer kring bl.a. vaccinationsregister för blåtungevirus. Detta det senaste steget i utvecklingen av e-förvaltningen kommer också att kunna dra nytta av utvecklingen av de sociala eller interaktiva medier som vuxit fram under senare år.<sup>19</sup> Den svenska förvaltningstraditionen med fristående och relativt självständiga myndigheter lämpar sig bra för denna typ av behovsdriven e-förvaltning, där faktorer som många självständiga aktörer, öppenhet och anpassningsbarhet är viktiga.

#### *E-delegationen*

Regeringen har under de allra senaste åren tagit ett fastare grepp om e-frågorna. I mars 2009 tillsattes en delegation för e-förvaltning – e-delegationen – bemannad huvudsakligen med ett antal generaldirektörer från för medborgare och företag centrala myndigheter som bl.a. Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Försäkringskassan, Bolagsverket, Transportstyrelsen och Tillväxtverket. Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är representerat i delegation. E-delegationen är formellt en statlig kommitté, men till skillnad från en ”vanlig” kommitté har delegationen också operativa arbetsuppgifter samt arbetar närmare regeringen än vad en kommitté vanligtvis gör.

E-delegationens första uppgift var att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning. I ett



delbetänkande i oktober 2009 presenterades en sådan strategi. I betänkandet föreslår delegationen bl.a. att fyra myndigheter – Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Tillväxtverket – utses till utvecklingsansvariga med uppdrag att identifiera behov, samordna samt se till att erfarenhetsutbyte inom området kommer till stånd. Bland annat skulle i uppdraget ingå att i samråd med SKL ta fram mallar för överenskommelser i samverkansprojekt. Delegationen föreslår också att regeringen i en förordning bland annat ska ange att myndigheterna ska främja utvecklingen av elektroniska tjänster inom sin respektive verksamhetsområden samt samordna elektroniska tjänster som de har gemensamt.

Ett annat förslag från delegationen är att effektivisera myndigheternas stödprocesser genom att låta flera myndigheter med liknande behov utnyttja tjänster från gemensamma verksamhetsstöd. Främst är det ekonomi- och personaladministration som lämpar sig för sådan samordning. Tanken är att en koncentration av stödfunktioner både ska sänka kostnaderna och höja kvaliteten i verksamheten. E-delegationen räknar upp ytterligare skäl till att samordna stödfunktionerna: att det bidrar till att möta den resursbrist som väntas uppkomma genom framtida pensionsavgångar, att det gör det lättare för myndigheter att snabbt anpassa sig till förändringar i efterfrågan av stödtjänster samt att det frigör resurser som kan användas till att stärka myndigheternas kärnverksamhet.

Redan i dag finns det myndigheter som tillhandahåller stödtjänster till andra myndigheter. För Kammarkollegiet tillhör sådana stödtjänster kärnverksamheten. Myndigheten betjänar i dagsläget cirka 80 myndigheter med lönetjänster och cirka 70 med olika ekonomitjänster. Skatteverket är en annan myndighet som tillhandahåller stödtjänster till myndigheter. E-delegationen föreslår i sitt betänkande att regeringen uppdrar till Skatteverket och Rikspolisstyrelsen att i ett försök upplåta sina befintliga stödfunktioner till ytterligare minst en myndighet vardera. Parallellt med denna försöksverksamhet kommer delegationen att utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av att sär-

skilja ett gemensamt verksamhetsstöd från värdmyndigheten. E-delegationen menar att en sådan frikoppling är önskvärd bland annat för att möjliggöra en tydligare styrning av verksamhetsstöden och för att renodla myndigheternas verksamhet. Om försöksverksamheten visar goda resultat kommer delegationen att gå vidare och planera för ett gemensamt verksamhetsstöd för merparten av statsförvaltningen, ett verksamhetsstöd som skulle kunna omfatta även andra stödfunktioner än ekonomi och personal. Ett sådant verksamhetsstöd skulle kunna bli en realitet tidigast år 2013–2014.

### *Den regionala nivån minskar i betydelse*

Det är knappast en överraskande slutsats att den utveckling som har beskrivits i detta avsnitt får till konsekvens att den regionala nivån minskar i betydelse. Den statliga samordning som tidigare ofta har ansetts lämplig att förlägga till den regionala nivån sker nu allt oftare lokalt eller på Internet. För att åstadkomma en samordning lokalt och på webben måste regeringen ta ett fastare grepp om utvecklingen; en centralisering således. Vad denna utveckling kan få för konsekvenser för länsstyrelseorganisationen återkommer vi till i studiens avslutande kapitel.

### **Från samordnad till koncentrerad länsförvaltning**

Vi har tidigare i detta kapitel beskrivit en utveckling som bl.a. inneburit en koncentration av statlig förvaltning. Det enskilda länet har förlorat sin betydelse som indelningsgrund för statlig regional förvaltning. Kvar i länet finns i princip bara länsstyrelsen och polisen. Vad vi dessutom nu tydligt kan se är en utveckling där också länsstyrelserna koncentrerar verksamhet.<sup>20</sup>

Regeringen har i olika sammanhang, som budgetpropositioner, utredningsdirektiv och regleringsbrev till länsstyrelserna, under det gångna decenniet framhållit att samordningen mellan länsstyrelserna bör öka och att även möjligheten att koncentrera viss verksamhet bör undersökas. Redan i propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning år 2001 framhöll den dåvarande regeringen att formerna för samverkan mellan länsstyrelserna i gemensamma frågor bör utvecklas och stärkas

(prop. 2001/02:7). Vidare att en mer koncentrerad ärendehantering och flexibel uppgiftsstruktur kan övervägas i olika frågor, t.ex. genom att viss ärendehantering koncentreras till vissa länsstyrelser.

Länsstyrelseutredningen som överlämnade sitt betänkande år 2004 föreslog bl.a. att regeringen skulle se över om det fanns verksamheter inom länsstyrelserna där en koncentration skulle kunna vara ett alternativ (SOU 2004:14). Mot den bakgrunden gav den dåvarande regeringen ett uppdrag till samtliga länsstyrelser att kartlägga och analysera samordningen och koncentrationen av verksamhet mellan länsstyrelserna (dnr Fi2005/2459). I uppdraget ingick bl.a. att där det skulle kunna vara lämpligt lämna förslag på koncentration av verksamheter. Uppdraget redovisades till regeringen i januari 2006 (Länsstyrelsen i Skåne län 2006). Rapporten är koncentrerad till de administrativa stödprocesserna. Det ingick inte heller i uppdraget att lämna förslag på samordning och koncentration av länsstyrelsernas kärnverksamhet, dvs. verksamhet som utförs enligt lagar förordningar och andra styrinstrument. Av det skälet gav regeringen senare i uppdrag åt en särskild utredare att närmare utreda koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet.

### ***Koncentrationsutredningen***

Utredningen, som tog sig namnet Koncentrationsutredningen, överlämnade sitt betänkande i september 2007 (Ds 2007:28). I betänkandet föreslogs att verksamhet inom drygt tjugo verksamhetsområden skulle koncentreras till sju länsstyrelser.<sup>21</sup> Huvudsakligen rörde det sig om mindre verksamhetsområden med ett begränsat antal årsarbetskrafter per länsstyrelse. Sammanlagt berördes 495 av länsstyrelsens då knappt 5000 årsarbetskrafter av förslaget. Av dessa återfanns cirka 200 vid de länsstyrelser som föreslogs lämna ifrån sig verksamheter till följd av Koncentrationsutredningens förslag.

Koncentrationsutredningen försökte finna verksamheter att koncentrera som tillgodosåg de syften som regeringen angivit i

direktiven till utredningen, dvs. att åstadkomma ökad effektivitet och en väl fungerande rättssäkerhet genom koncentration av verksamheter. Detta samtidigt som förslagen skulle leda till så få negativa konsekvenser som möjligt för övriga förvaltningspolitiska värden, som t.ex. närhet till medborgare, kommuner och företag. För att åstadkomma detta konstruerade utredningen en vägledning i form av ett antal kriterier. Tre av dessa kriterier *ska*, enligt utredningen, vara uppfyllda för att en koncentration ska vara motiverad. Dessa tre är att verksamheten ska:

- 
- Utföras likformigt.
  - Ha begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet.
  - Ha begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2§ länsstyrelseinstruktionen.<sup>22</sup>
- 

Övriga kriterier, som låg besöksfrekvens och begränsat behov av lokalkännedom, *bör* vara uppfyllda.

Koncentration av verksamheter kan göras på olika sätt. Vanligt är en koncentration utifrån verksamhetens karaktär. Utredaren valde inte den modellen, utan istället en konsekvent koncentration till ett bestämt antal länsstyrelser. Skälet till detta var främst att åstadkomma tydlighet och överblickbarhet. Något som, enligt utredaren, är en fördel för enskilda, offentliga och privata organisationer samt företag som har kontakter med länsstyrelserna. Vidare ansåg utredaren att en sådan konsekvent koncentration underlättar regeringens möjligheter att styra länsstyrelserna samt förbättrar länsstyrelseorganisationens kapacitet att ta emot nya uppgifter.

Vid val av länsstyrelser att koncentrera verksamheten till försökte utredaren ta hänsyn till Ansvarskommitténs förslag om färre och större län och landsting.<sup>23</sup> Avsikten var att identifiera ett antal geografiska områden som dels passade ihop med

Ansvarskommitténs förslag, dels väsentligt reducerade antalet ansvariga länsstyrelser utan att medföra allt för långt avstånd till närmaste ansvariga länsstyrelse. Koncentrationsutredningen ansåg att den ansvariga länsstyrelsen som regel borde vara den som, i jämförelse med övriga länsstyrelser i det geografiska området, hade den mest omfattande verksamheten. Detta val motiverade utredaren med antagandet att ju större länsstyrelsen är desto större är dess förutsättningar att använda och, om nödvändigt, komplettera befintlig kompetens för de koncentrerade verksamheterna.

Koncentrationsutredningen sändes ut på remiss. Remissammanställningen visade att en klar majoritet av remissinstanserna var positiva till en koncentration av flertalet av de verksamheter som utredaren föreslog skulle koncentreras (dnr Fi2007/604). Detta gällde även för majoriteten av länsstyrelserna. Det fanns dock inget starkt stöd för en koncentration inom varje enskilt verksamhetsområde. Inte heller fanns det någon allmän upplutning bakom principen om konsekvent koncentration till ett bestämt antal länsstyrelser. Majoriteten av länsstyrelserna föredrog en flexibel koncentration, dvs. att de koncentrerade verksamheterna fördelas mellan länsstyrelserna utifrån respektive verksamhets förutsättningar, alternativt utifrån någon form av rättvisepincip.

### ***Koncentration av tillsyn***

Kritik har från och till riktats mot länsstyrelsernas tillsynsverksamhet från bl.a. Riksrevisionen och statliga utredningar. Det har även kommit signaler från länsstyrelserna själva om att den egeninitierade tillsynen har blivit nedprioriterad. Mot den bakgrunden gav regeringen i april 2008 länsrådet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att följa upp och föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet i syfte att åstadkomma en effektivare och tydligare tillsyn inom olika verksamhetsområden (dnr Fi2008/3093). Utredaren överlämnade i februari 2009 sin rapport till regeringen (Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009).

I rapporten ställer sig utredaren i huvudsak bakom Koncentrationsutredningens förslag och föreslår dessutom att ytterligare några mindre tillsynsområden bör koncentreras.<sup>24</sup> Ställningstagandet motiveras med att tillsynsverksamheten inom de områden som Koncentrationsutredning föreslår ska koncentreras uppvisar stora skillnader mellan länsstyrelserna, t.ex. vad gäller tid och resurser som satsas på tillsynen. Vidare kan inte utredaren se några särskilt starka tillsynssynergier mellan de mindre frekventa tillsynsområden som föreslås koncentreras och de stora tillsynsområdena som främst återfinns på miljösidan.

I rapporten för utredaren fram förslag som tar sin utgångspunkt i ett ökat koncern tänkande inom länsstyrelseorganisationen. Inspirationen hämtas här från erfarenheterna av inrättandet av en myndigheter. Med den utgångspunkten föreslår utredaren att det inom samtliga länsstyrelser ska finnas ett antal basuppgifter som är något färre än de uppgifter som länsstyrelserna har i dag. Utöver dessa uppgifter föreslås vissa länsstyrelser få ett eller flera tilläggsuppdrag. Utredaren tänker sig två typer av tilläggsuppdrag. Det ena är att ansvara för tillsyn även för verksamheter utanför det egna länet. Tillsynen koncentreras därmed till färre antal länsstyrelser. Antalet länsstyrelser med tilläggsuppgifter skulle kunna variera beroende på tillsynsområde. Den andra typen av tilläggsuppdrag som utredaren föreslår är att experter med nationellt serviceansvar placeras på vissa länsstyrelser. Dessa experter ska fungera som stöd till samtliga länsstyrelser inom särskilt komplicerade tillsynsområden. Regeringen har överlämnat tillsynsrapporten till den särskilda utredare som ska genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen.

När det gäller länsstyrelsernas tillsyn har riksdagen redan nu beslutat att en koncentration ska ske inom ett verksamhetsområde. Det gäller stiftelsetillsynen som fr.o.m. 1 januari 2010 har koncentrerats till ett mindre antal länsstyrelser. Riksdag och regering följde här fullt ut Koncentrationsutredningens förslag, såväl till antal – sju – som till vilka sju som skulle bli ansvariga

för verksamheten (SFS 1995:1280). De geografiska områden som de ansvariga länsstyrelserna täcker är också identiska med Koncentrationsutredningens förslag.

### *Förslag om ytterligare koncentration*

En annan länsstyrelseuppgift vars organisatoriska hemvist för närvarande bereds i Regeringskansliet är hanteringen av EU:s jordbruksstöd. Regeringen tillsatte i oktober 2007 en utredning med uppgift att lägga fram förslag på en framtida svensk organisation av jordbruksadministrationen. I sitt betänkande som överlämnades i januari 2009 föreslår utredningen bl.a. att jordbruksstödshanteringen koncentreras till sju länsstyrelser (Dir. 2007:138, SOU 2009:7). Stödhanteringen är en omfattande uppgift för länsstyrelserna och en koncentration på det sätt som utredningen föreslår skulle beröra 360 årsarbetskrafter vid de 14 länsstyrelser som skulle förlora uppgiften.

Ytterligare en utredning som har föreslagit koncentration av länsstyrelseverksamhet är Miljöprocessutredningen, som i sitt slutbetänkande som överlämnades till regeringen i januari 2009 föreslog att antalet miljöprövningsdelegationer skulle minskas till fem samt att deras självständighet i förhållande till länsstyrelserna skulle stärkas genom att de föreslogs bli fristående nämndmyndigheter (SOU 2009:10). Regeringen gick dock i detta avseende inte på Miljöprocessutredningens linje utan bedömer istället att prövningen av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter, bör koncentreras till miljöprövningsdelegationerna vid sju länsstyrelser (prop. 2009/10:215). Det är samma sju länsstyrelser som Koncentrationsutredningen föreslog att verksamhet skulle koncentreras till och som stiftelsetillsynen nu har koncentrerats till.<sup>25</sup> Regeringen motiverar sin bedömning bl.a. med att en koncentration kan bidra till en mer kvalificerad och effektiv miljöprövning. En koncentration antas också ge bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning.

### *Översyn av statens regionala förvaltning*

Regeringen beslutade i juni 2009 om en översyn av den statliga regionala förvaltningen (Dir. 2009:62). I direktiven till den särskilda utredare som ska genomföra översynen anges bl.a. att denna ska se över såväl länsstyrelseorganisationen som hur länsstyrelsens samordningsuppgift i länet ska vidareutvecklas och stärkas. Utredaren ska i detta arbete beakta pågående förändringar inom den statliga förvaltningen. I direktiven anges att en sådan förändring för länsstyrelsernas del skulle kunna utgöras av en koncentration av viss verksamhet till ett fåtal länsstyrelser. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast december 2012.

### *Länsstyrelsernas gemensamma utvecklingsarbete*

Länsstyrelserna själva driver i dagsläget också flera större projekt i syfte att utveckla gemensamma lösningar för stödfunktioner, administrativa rutiner och externa tjänster inom e-förvaltning. En koncentration av stödfunktioner har också skett. Fr.o.m. år 2009 finns en för länsstyrelserna gemensam IT-enhet vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Från samma tidpunkt hanterar Länsstyrelsen i Kronobergs län löneadministrationen för samtliga länsstyrelser. Vidare samordnar Länsstyrelsen i Örebro län fr.o.m. år 2009 vissa länsstyrelsegemensamma rutiner inom ekonomiadministration, bl.a. den gemensamma redovisningsplanen.

Regeringen understryker i budgetpropositionen för år 2010 att denna koncentration är av strategisk betydelse, inte bara för den enskilda länsstyrelsen utan även för länsstyrelserna gemensamt ur ett nationellt perspektiv. Regeringen understryker också vikten av att detta gemensamma utvecklingsarbete fortsätter samtidigt som de organisatoriska förändringar som genomförts konsolideras. Vidare anger regeringen i budgetpropositionen att den avser att initiera ett arbete för att analysera vilken ytterligare potential som finns för ökad samordning inom länsstyrelserna.



### *Organiseringen av länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter*

I oktober 2009 tog Finansdepartementet beslut om ett uppdrag att utreda och ge förslag på hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras på ett ändamålsenligt sätt (dnr Fi2009/6991). Utredaren skulle i sitt arbete redovisa olika förslag på organisationsformer. Vidare skulle utredaren analysera vilka ytterligare interna administrativa verksamheter i länsstyrelseorganisationen som skulle kunna samordnas. Uppdraget gällde länsstyrelsernas interna verksamhet och skulle inte direkt beröra myndighetsutövande verksamheter.

Länsstyrelsernas gemensamma utvecklingsarbete drivs i dagsläget inom den befintliga länsstyrelseorganisationen och bygger på frivilliga överenskommelser mellan länsstyrelserna. I uppdraget anges att det finns ett behov att utveckla organisation och samarbetsformer för att på ett mer effektivt och transparent sätt hantera frågor som inbegriper styrning, finansiering och uppföljning av de interna verksamheterna. Vidare anges att genom att skapa en tydligare organisation för länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan kvalitets- och effektivitetsvinster uppnås. Något som ger förutsättningar för högre rätts-säkerhet i länsstyrelsernas myndighetsutövning, för bättre möjligheter att samverka med andra myndigheter samt kan utgöra ett stöd för länsstyrelsernas dialog med Regeringskansliet.

I uppdragsbeskrivningen hänvisas till Länsstyrelseutredningens diskussion huruvida ett centralt organ för administrativa länsstyrelseuppgifter borde inrättas. Länsstyrelseutredningen avförde den lösningen på länsstyrelsernas samordningsproblem. Med de erfarenheter som nu finns av bl.a. länsstyrelsernas gemensamma utvecklingsprojekt ansåg dock Finansdepartementet att det är befogat att återigen utreda den modellen att organisera länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter.

Den 30 april 2010 överlämnade utredaren sin rapport till Finansdepartementet (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2010). I rapporten går utredaren bl.a. igenom olika tänkbara organisa-

tionslösningar för att till sist landa i att föreslå inrättandet av en ny myndighet – Länsstyrelsernas servicemyndighet. Den föreslagna myndigheten skulle ges rätt att meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att uppnå samordning och effektivitet inom verksamhetsområdet. Utredaren indelar den nya myndighetens uppgifter i sex grupper:

- Beställning av vissa administrativa uppgifter som i dag är koncentrerade till vissa länsstyrelser. Det gäller IT-, löne- och ekonomiadministrativa uppgifter.
- Beställning av ytterligare verksamheter med stor volym som bör koncentreras, t.ex. telefoni och e-tjänster.
- Funktion för att hålla samman länsstyrelsernas samarbeten.
- Övertagande av uppgifter från ansvarig enhet på Finansdepartementet.
- Koncentration av ansvaret för och utförandet av verksamheter som kräver administrativ specialistkompetens, t.ex. upphandling, information, personal- och ekonomiadministration.
- Koncentration av kärnverksamheter med liten omfattning men med stort administrativt inslag, t.ex. deponeringsverksamhet och utbetalning av statlig lönegaranti.

Utredaren föreslår vidare att den nya myndigheten ska ledas av en myndighetschef, ha ett insynsråd och vara helt anslagsfinansierad. Antalet anställda beräknas inledningsvis till 10–15 personer.

Utredaren räknar med att den föreslagna myndigheten leder till betydande kvalitetsförbättringar i det internadministrativa arbetet genom bl.a. en professionell ledning och specialiserad personal som helt kan koncentrera sig på administrativa frågor. Den nya myndigheten förväntas också bidra till mer enhetliga administrativa processer och beslut vid samtliga länsstyrelser. Vidare bedömer utredaren att reformen på några års sikt skulle

kunna leda till 30–40-procentiga personalbesparingar inom de administrativa tjänsterna.<sup>26</sup>

Inrättandet av en servicemyndighet underlättar även för den ansvariga enheten på Finansdepartementet. Dialogen avseende länsstyrelsernas internadministration kan t.ex. fokuseras på en enda myndighet. Möjligheterna för regeringen att följa upp och styra länsstyrelsernas verksamheter förväntas också förbättras. Vidare kan Finansdepartementet, enligt utredaren, minska sitt engagemang i länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete för att istället överlåta det på den nya myndigheten.

### ***Konsekvenser för den samordnade länsförvaltningen***

Fördelarna för länsstyrelseorganisationen med en koncentration av verksamheter skiljer sig i princip inte från vad som gäller för vilken annan myndighet som helst. Precis som vid en myndighetsreformer framhålls effektivitets- och rättssäkerhetsskäl som särskilt viktiga i sammanhanget. Länsstyrelsen är dock inte vilken myndighet som helst. Det är den enda statliga myndighet som har territoriet som organisationsgrund. Länsstyrelsen har också en särskild roll att vara statens regionala företrädare och samordna de statliga intressena i de frågor som statsmakterna lagt på länsstyrelserna. Principen om den samordnade länsförvaltningen ligger enligt regeringen fast, dvs. länsstyrelsen ska samordna olika sektorsintressen på regional nivå. Principen innebär också att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt. Vidare ska länsstyrelsen vara statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna och där företräda statens intressen.

Principen om den samordnade länsförvaltningen ligger således, åtminstone officiellt, fast, även om det kan diskuteras hur mycket substans som numer döljer sig bakom begreppet. Vi återkommer till den frågan i nästa kapitel. Här ska vi endast kort diskutera vilka konsekvenser en koncentration av länsstyrelseverksamhet kan få för länsstyrelsens samordnande roll. I länsstyrelseinstruktionens första paragraf stadgas att det i varje län ska finnas en länsstyrelse som svarar för den statliga förvalt-

ningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter (SFS 2007:825). I instruktionens andra paragraf anges bl.a. länsstyrelsens generella samordningsuppdrag, dess roll som statens regionala företrädare samt dess uppgift att följa och om nödvändigt underrätta regeringen om länets tillstånd. Finns det en risk att vissa länsstyrelser inte kan leva upp till paragrafernas stadganden när allt fler uppgifter koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser? Är det en utveckling mot ett A- och B-lag bland länsstyrelserna som nu har inletts.

I den rapport som länsstyrelserna överlämnade till regeringen år 2006 och som primärt berörde samordning och koncentration av de administrativa stödprocesserna framhålls att länsstyrelsens speciella roll begränsar möjligheterna till koncentration och samordning (Länsstyrelsen i Skåne län 2006, s.29). Enligt rapporten innebär t.ex. länsstyrelsens uppdrag att ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar att uppgiften måste hanteras i sin regionala kontext, dvs. länsstyrelsen måste verka i sitt eget län. Vidare anförs i rapporten att länsstyrelsernas roll att stå för helhetsbedömningar och tvärssektoriella avvägningar kräver att ansvarsområden i stor utsträckning överensstämmer, dvs. ”att varje enskild länsstyrelse har ansvar för bredden av politikområden”.

Koncentrationsutredningen ansåg att det kunde finnas en risk att länsstyrelser som förlorar verksamhet vid en koncentration också kunde förlora vissa möjligheter till tvärssektoriell samordning. Detta givetvis under förutsättning att de koncentrerade uppgifterna är sådana som lämpar sig för samordning.

Vad får då en fortsatt koncentration av i första hand kärnverksamhet för konsekvenser för länsstyrelsen och den samordnade länsförvaltningen? Att avstånden ökar till platser som måste besökas i en viss verksamhet är uppenbart. Likaså att kompetensen generellt minskar i länsstyrelser som förlorar verksamhet. Men behöver detta betyda att länsstyrelsens samordningsroll försvåras? Svaret är inte givet. Först och främst beror det natur-

ligtvis på vilka uppgifter det är som koncentreras. Flertalet av de verksamheter som Koncentrationsutredningen föreslog skulle koncentreras är små eller mycket små och torde knappast påverka den enskilda länsstyrelsens möjligheter att fullfölja sin roll som statlig samordnare.<sup>27</sup> Det finns dock en gräns när en koncentration kan komma att påverka en länsstyrelses möjligheter att fullfölja sitt samordningsuppdrag.<sup>28</sup> Genomförs utredningen om jordbruksadministrationens förslag om koncentration av jordbruksstödet till sju länsstyrelser närmar vi oss en tydlig uppdelning i ett A- och B-lag bland länsstyrelserna. Lägg till detta att en koncentration av stiftelse tillsynen redan har genomförts samt att regeringen bedömer att viss miljöprövning bör koncentreras till miljöprövningsdelegationerna vid samma sju länsstyrelser som stiftelse tillsynen. Skapas på så vis en grupp ”B-länsstyrelser” med ett betydligt mindre uppdrag än ”A-länsstyrelserna” kommer de förstnämnda, åtminstone i ett lite längre perspektiv, att få problem att fullfölja sina instruktionsmässiga uppgifter.

Sammanfattningsvis, i dagsläget har inte koncentrationen av verksamhet inom länsstyrelseorganisationen nått en punkt där länsstyrelsens samordningsroll inte kan fullföljas på vissa länsstyrelser. Vid en fortsatt koncentration, och då också av större kärnverksamheter, kommer en sådan situation förr eller senare att uppstå. Då, om inte förr, måste regeringen bestämma sig för hur den ska hantera den samordnade länsförvaltningen. Om den vill att samordnad länsförvaltning ska leva vidare som förvaltningspolitisk princip och praktik måste regeringen då ta ett mer samlat grepp på länsstyrelseorganisation. Vi återkommer i kapitel 5 med ett antal scenarier för en framtida länsstyrelseorganisation.



## Länsstyrelserollen i dag

I detta kapitel står länsstyrelseorganisationen ännu tydligare än tidigare i fokus. Kapitlet är disponerat så att vi i ett första avsnitt redovisar länsstyrelsens uppdrag, i huvudsak som det formellt beskrivs i instruktion, propositioner e.dyl. Det därefter följande avsnittet ägnar vi åt den komplexa styrningen av länsstyrelserna. I tredje och fjärde avsnitten beskrivs och problematiseras länsstyrelsens samordningsroll. Kapitlet avslutas sedan med en beskrivning av och diskussion om myndigheters geografiska indelningar.

### Länsstyrelsens uppdrag

Staten regionalt har ofta kommit att bli liktydigt med länsstyrelserna, även om det finns en mängd andra statliga myndigheter verksamma på regional nivå. Några av de viktigare är Trafikverket, Transportstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Skogsstyrelsen, Tillväxtverket, ESF-rådet, Lantmäteriet, Försäkringskassan, Skatteverket, Socialstyrelsen och Migrationsverket. Dessutom finns ett stort antal högskolor och universitet utspridda över landet. Dessa myndigheter har dock inte det enskilda länet som indelningsgrund för sin regionala organisation (om de överhuvudtaget har en regional indelning av sin verksamhet). I det enskilda länet finns numer bara länsstyrelsen och polisen kvar.

Att länsstyrelsen kommit att mer eller mindre bli liktydigt med staten regionalt sammanhänger också med hur myndighetens roll beskrivs i instruktion och andra formella dokument. I länsstyrelseinstruktionens portalparagraf stadgas att länsstyrelsen ”svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter” (SFS 2007:825). I budgetpropositionen

för år 2010 anges, i likhet med många tidigare propositioner, att länsstyrelsen ska vara ”statens regionala företrädare”, verka för att ”nationella mål får genomslag i länen samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar”. Vidare att länsstyrelsen ”utifrån ett statligt helhetsperspektiv” ska ”arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser”.<sup>29</sup> Länsstyrelsen är också, som tidigare nämnts, den enda statliga myndighet som har territoriet som organisatorisk utgångspunkt och inte det enskilda sakområdet. Länsstyrelsen är således unik och det finns goda skäl för att ägna myndigheten särskild uppmärksamhet när vi studerar och problematiserar den statliga regionala förvaltningen.

I länsstyrelsens instruktion anges inom vilka sakområden en länsstyrelse verkar. Det gäller naturvård inklusive miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, regional tillväxt, kulturmiljö, hållbar samhällsplanering och boende, fiske, energi och klimat, livsmedelskontroll, djurskydd, infrastrukturplanering, social omvårdnad, jämställdhet, integration, folkhälsa, allmänna val, krisberedskap, med flera områden. Av dessa är de två förstnämnda de volymmässigt klart största. Tillsammans står de för över hälften av länsstyrelsernas totala verksamhetskostnad.<sup>30</sup> Vissa länsstyrelser har därutöver särskilda uppgifter. Det gäller exempelvis förvaltning av vattendistrikt, rennäring, penningtvätt och tillstånd till och tillsyn över kampsportsmatcher. I de fem län där det inte finns kommunala samverkansorgan eller pågår försök med ändrad regional ansvarsfördelning har länsstyrelsen också uppgiften att driva och samordna det regionala tillväxtarbetet.

Länsstyrelsen har verksamhet inom 15 av de 27 utgiftsområden som budgetpropositionen är uppdelad i. Myndigheten har således uppgifter inom ett mycket brett fält. Det bör dock noteras att länsstyrelsen inte har några specifika uppgifter inom viktiga regionala områden som hälso- och sjukvård, arbetsmarknadspolitik och högre utbildning. Det närmare innehållet i länsstyrelsernas verksamhet samt bestämmelser för hur den ska utföras



och återrapporteras regleras utöver instruktionen i över 500 författningar, i särskilda direktiv och uppdrag från olika sektorsmyndigheter samt i det gemensamma regleringsbrevet till länsstyrelserna.

### **Länsstyrelsens verksamhetsområden**

I budgetpropositionen hör länsstyrelserna hemma under rubriken Regional samhällsorganisation inom utgiftsområdet Rikets styrelse. Regional samhällsorganisation var under år 2008 uppdelat i tre verksamhetsområden:

- Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete.
- Tillsyn och vägledning.
- Ärendehandläggning.

Inom samtliga tre verksamhetsområden framhåller länsstyrelserna bristande resurser som ett centralt problem. När det gäller länsstyrelsens problem och möjligheter i samordnings- och det sektorsövergripande arbetet återkommer vi till dem längre fram i kapitlet.

De problem som finns inom verksamhetsområdet Tillsyn och vägledning diskuteras i avsnittet om koncentrerad länsförvaltning. Det är framförallt den egeninitierade tillsynen som har fått stå tillbaka på grund av resursbrist. Länsstyrelserna har helt eller delvis ansvar för tillsyn inom cirka trettio områden.<sup>31</sup> Antalet årsarbetskrafter är cirka 350. Enligt den tidigare nämnda utredningen om länsstyrelsernas tillsynsverksamhet utgör tillsynen cirka tio procent av länsstyrelsernas verksamhet. Det är otvivelaktigt en omfattande, men inte dominerande, verksamhet inom länsstyrelseorganisationen. Arbetsmiljöverket avsätter jämförelsevis 500 årsarbetskrafter för ett enda tillsynsområde (Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009, s.16). Länsstyrelsernas största tillsynsområde är miljötillsyn. Här är det främst Natur-

vårdsverket som utgör central tillsynsmyndighet med ansvar för tillsynsvägledning till länsstyrelser och kommuner.

Inom det viktiga plan- och byggområdet har länsstyrelserna också en tillsynsuppgift. Här är det dock knappast frågan om tillsyn i traditionell mening utan mer om att ha en allmänt rådgivande och utvecklande roll i förhållande till kommunerna, vilka har det odelade ansvaret för den fysiska planeringen inom sitt territorium. Plan- och byggområdet utgör också ett bra exempel på en sektorssamordnande uppgift för länsstyrelserna. Som samordnare är länsstyrelsernas roll att säkerställa att kommunernas planer inte kommer i konflikt med riks- och mellankommunala intressen. Skulle en plan strida mot riksintressen kan länsstyrelsen kalla hem planen. Något som i praktiken är sällsynt eftersom länsstyrelsen har utvecklat en systematisk modell för samråd under hela PBL-processen. I det samrådsförandet involveras, förutom länsstyrelsen och de olika statliga intressen som finns företrädda inom myndigheten samt berörd kommun, andra statliga intressen, främst på infrastrukturområdet. Länsstyrelsens uppgift är att samordna statens intressen i planprocessen, så att kommunerna kan få ett samlat och tydligt besked från staten.<sup>32</sup>

Inom verksamhetsområdet Ärendehandläggning gav regeringen Länsstyrelsen i Hallands län i uppdrag att kartlägga hur länsstyrelserna arbetar med mål för handläggningstider för olika ärendegrupper. Kartläggningen visar att så gott som samtliga länsstyrelser arbetar med någon form av mål för handläggningstider, även om det ofta har rört sig om mål för enbart vissa ärendegrupper. Länsstyrelsen i Hallands län har nu gått vidare och föreslagit att krav på målstyrning av handläggningstider införs. Länsstyrelsen har också identifierat ett 25-tal ärendegrupper som lämpliga för målsättning av handläggningstider. Under år 2009 avgjorde länsstyrelserna sammanlagt 1 146 320 ärenden, en ökning med över 40 000 ärenden jämfört med år 2008.

Så här långt har vi hållit oss till den formella uppdelningen av länsstyrelsernas verksamhet. Det finns naturligtvis även andra sätt att dela in verksamheten. Ett sätt är att göra en uppdelning mellan *myndighetsutövning* (inkl. tillsyn) och *främjandeuppgifter*. Dessa två grupper av uppgifter är av helt olika karaktär. I myndighetsutövningen finns normalt ett tydligt formellt regelverk. Ofta finns det också väl beprövade och inarbetade rutiner att följa. När det gäller främjandeuppgifterna däremot är det ofta frågan om samverkan och nätverksbyggande. Här lyser rutiner och tydliga mål vanligtvis med sin frånvaro. Tjänstemannen blir mer av förhandlare än traditionell byråkrat. Genom att beskriva verksamheten på detta vis tydliggörs också de rollkonflikter som kan uppstå, t.ex. mellan regional tillväxt och miljöskydd.

### **En komplicerad styrning**

Styrningen och finansieringen av länsstyrelserna verksamhet är komplicerad. Förvaltningsanslaget från Finansdepartementet finansierar drygt hälften av länsstyrelsernas förvaltningskostnader. Utöver förvaltningsanslaget finansieras länsstyrelsernas verksamhet via en stor mängd avgifter och bidrag från andra myndigheter och departement. Sektorsmyndigheter står för cirka en tredjedel av länsstyrelsernas finansiering av sin förvaltning. Under år 2008 redovisade länsstyrelserna inkomster på 18 inkomstitlar. Därtill kommer att de administrerar transfereringar av olika slag samt att de fattar beslut om bidrag som utbetalas av andra myndigheter.

Regleringen inom de olika sakområden där länsstyrelsen är verksam kommer från respektive fackdepartement samt från de olika sektorsmyndigheterna. Länsstyrelserna styrs här av antingen författningar, skrivningar i regleringsbrev eller regeringsuppdrag. Fackdepartement och sektorsmyndigheter bidrar till att komplicera styrningen av länsstyrelserna genom att, helt naturligt, sträva efter att höja ambitionsnivån på länsstyrelsernas verksamhet inom sina egna verksamhetsområden. Ibland kombineras trycket på att höja ambitionen med särskilt avsatta

medel. Resultatet av denna sektorsstyrning blir inte sällan att andra av länsstyrelsernas arbetsuppgifter trängs undan, vilket i sin tur leder till kritik från andra fackdepartement och sektorsmyndigheter och en ond cirkel har skapats.

Den komplexa styrningen av länsstyrelsernas verksamhet framgår också tydligt av länsstyrelsernas regleringsbrev. Regleringsbrevet för budgetåret 2010 omfattar 56 sidor utan bilagor och där finns 89 mål och åiterrapporteringskrav angivna inom olika områden där länsstyrelserna är verksamma. Länsstyrelserna har uppdrag från nio departement. Det är inte svårt att förstå att länsstyrelserna har kritiserat regleringsbrevet för att vara för omfattande, överskådligt och ibland också motsägelsefullt genom att så många mål och ambitioner anges. Att delvis motstridiga mål formuleras från den politiska nivån är i och för sig inget ovanligt, utan snarast det normala. Problemet för länsstyrelsen är att den har att hantera motstridiga mål och styr signaler på tjänstemannanivå inom en och samma myndighet.

### Länsstyrelsens samordningsroll

Som vi redan nämnt slås länsstyrelsernas speciella samordningsroll på regional nivå fast såväl i instruktion som i propositioner. Det kan här vara värdefullt att göra en distinktion mellan tre olika samordningsuppgifter för länsstyrelserna:

- Den interna tvärsektoriella samordningen inom den enskilda länsstyrelsen.
- Länsstyrelsernas samordning externt i länet, huvudsakligen av andra statliga aktörer, men i viss utsträckning också kommuner, näringsliv och andra organisationer.
- Samordning som sker mellan olika länsstyrelser.

Samordningen mellan olika länsstyrelser har vi redan till viss del berört i avsnittet om koncentration av länsstyrelseverksamhet. Vi kommer därför inte att här återigen diskutera den typen av samordning.

Innan vi närmare går in på länsstyrelsernas samordningsroll finns det skäl att kort beröra sektoriseringen och hur länsstyrelseorganisationen förhåller sig till densamma. Begreppet samordnad länsförvaltning och den av olika regeringar framhållna unika samordningsroll som länsstyrelserna har kan möjligtvis ha bidragit till att förmedla bilden av länsstyrelserna som den horisontella samordningens högborg inom svensk statsförvaltning. Den beskrivningen är dock något förenklad. Länsstyrelsernas uppgifter är huvudsakligen sektoriella. Myndigheten fungerar som ett ombud för olika sektorsmyndigheter och styrs ofta, som beskrivits ovan, regleringsmässigt och finansiellt av ett stort antal fackdepartement och sektorsmyndigheter. Det kan också förekomma en informell styrning från dessa departement och myndigheter. I en aktuell myndighetsanalys från Statskontoret beskrivs hur tjänstemän från myndigheter och Regeringskansliet tar direktkontakt med enskilda tjänstemän på länsstyrelsen och ger instruktioner och uppdrag. Något som formellt ska gå via länsstyrelsens ledning (Statskontoret 2010:16). En sådan informell styrning torde underlättas av att vissa myndigheter ser länsstyrelsen närmast som en del av sin ”koncern” och att vissa tjänstemän på länsstyrelsen i sin expertroll kan känna mer samhörighet med sin sektorsmyndighet än med den enskilda länsstyrelsen.

Vi kan således konstatera att stuprören även återfinns inom länsstyrelserna. Myndigheten är i den meningen sektoriserad. Å andra sidan borde länsstyrelsen med sin tradition av samordning och sektorsövergripande arbete ha goda förutsättningar att överbrygga sektorsgränserna internt och därmed skapa ett tvärsektoriellt mervärde.

### **Länsstyrelsens externa samordningsroll**

Vi gav ovan ett exempel på ett område – PBL – där länsstyrelsernas samordningsroll får ett tydligt praktiskt genomslag, såväl internt som externt. Särskilt gäller detta samordningen mellan miljöfrågorna och den fysiska planeringen. Inom miljöområdet utgör länsstyrelsen den viktigaste regionala aktören och utifrån den positionen har myndigheten ett övergripande

samordningsansvar för miljöarbetet i länet. Länsstyrelsens ledande roll i miljöarbetet innebär samverkan med andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv, organisationer och andra regionala aktörer.

Länsstyrelsen har också en samordnande roll inom krishanteringen. I en krissituation samordnar länsstyrelsen myndigheter, organisationer och samhällsviktiga företag. Vidare är länsstyrelsen den högsta civila totalförsvarsmyndigheten. Det innebär att vid höjd beredskap eller krig ska myndigheten leda och samordna all civil verksamhet i länet samt koordinera den med den militära verksamheten.

Integration och jämställdhet är två andra tvärssektoriella områden där länsstyrelsen har en viktig samordnande roll. Inom integrationspolitiken företräder myndigheten regeringen i länet och har till uppgift att i samverkan med andra aktörer uppnå de nationella integrationspolitiska målen. Konkret ingår i uppdraget bl.a. att i samverkan med kommuner och myndigheter ordna fram boende och verka för en snabb arbetsmarknads-etablering av nyanlända personer. Inom jämställdhetspolitiken är länsstyrelsens uppgift att arbeta för jämställdhet i länet utifrån regeringens nationella jämställdhetspolitik. En viktig del i det uppdraget är att samordna jämställdhetsarbetet i länet.

Inom den regionala tillväxtpolitiken har länsstyrelsen formellt en samordnande roll. I de fem län där det inte finns kommunala samverkansorgan, eller där det inte pågår försök med ändrad regional ansvarsfördelning, ansvarar länsstyrelsen för att i breda partnerskap ta fram regionala utvecklingsprogram och tillväxtprogram. I övriga sexton län har länsstyrelsen kvar uppgiften att samordna de statliga myndigheterna i det regionala tillväxtarbetet.

Vi har tidigare skrivit att länsstyrelsen är unik som myndighet. Unik är också myndighetens chef – landshövdingen. Landshövdingen har jämfört med andra myndighetschefer en friare roll. Hon eller han har stora möjligheter att själv forma landshövdingenrollen. Många landshövdingar agerar också utåtriktat

med länet som arena, snarare än inåt mot den egna organisationen.<sup>33</sup> I kraft av länsstyrelsens generella samordningsmandat kan landshövdingen agera där andra statliga myndighetschefer snällt får bli vid sin läst. Det kan ibland bara handla om att få olika aktörer att mötas för att få igång en beslutsprocess; en middag på residenset tackar sällan någon nej till. Ibland kan det vara frågan om leda mer renodlade förhandlingar, inte sällan på uppdrag av regeringen.

### **Länsstyrelsens interna samordningsroll**

Den tvärssektoriella samordningen inom länsstyrelsen sker i betydande utsträckning på traditionellt hierarkiskt vis, t.ex. genom tilldelning av ekonomiska resurser och organisatorisk placering av verksamheten. De metoder som här används för samordning kan likna de som används i Regeringskansliet, t.ex. att olika verksamhetsområdens resursanspråk möts i budget- och planeringsprocessen (Statskontoret 2005:3, s.51). Som i andra myndigheter bedrivs även ett tvärssektoriellt arbete i form av interna samråd och arbetsgrupper, projekt etc.

Ser vi till verksamhetsområden så har vi redan nämnt kopplingen mellan den fysiska planeringen och miljöområdet. Till dessa två kan vi lägga ett tredje område – kulturmiljö – med starka beröringspunkter till båda de tidigare nämnda. Samtidigt illustrerar kulturmiljöområdet den komplicerade styrning som länsstyrelserna har att hantera. Kulturmiljöenheten styrs naturligtvis formellt av länsstyrelsens ledning, men i praktiken minst lika mycket av Riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelsen fungerar som regionalt organ inom jordbrukspolitiken. Sakområdet går under benämningen lantbruk och landsbygd i länsstyrelseinstruktionen. Detta område har starka beröringspunkter med både miljö- och kulturmiljöområdena. Exempelvis samverkar tjänstemän inom lantbruk med sina kolleger inom kulturmiljö för att bevara kulturvärden i odlingslandskapet. I vissa län finns det också kopplingar mellan regional tillväxt och lantbruk.

I en organisation som länsstyrelsen med en så bred och disparat verksamhet kan också vissa funktionella kunskaper fungera integrerande och samordnande. Det kan t.ex. gälla tillståndsgivning, tillsyn och bidragshantering (Statskontoret 2005:3, s.51).

### **Länsstyrelsens samordningsroll – en problematiserande diskussion**

När länsstyrelsens framtid diskuteras är det så gott som alltid dess unika samordningsroll som står i fokus, att ”utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser”, som det uttrycks i länsstyrelseinstruktionen. Om vi bortser från det genuint luddiga begreppet helhetssyn, som ju är praktiskt omöjligt att tillämpa fullt ut eftersom det inte är möjligt att väga in alla tänkbara aspekter i en fråga, är det ändå ett markerat samordningsuppdrag som länsstyrelsen ges i instruktionen. Låt oss dock först, innan vi tar steget över till att närmare analysera vad länsstyrelsen i praktiken kan samordna, kort diskutera sektoriseringen, vad den egentligen innebär och dess för- och nackdelar.

#### **Sektoriseringens för- och nackdelar**

En annan term för sektorisering är specialisering. Och specialisering kan i ekonomiska termer sägas utgöra en viktig grund, kanske t.o.m. den viktigaste, för vårt välbefinnande. Specialiseringen har varit en förutsättning för ökad effektivitet och produktivitet. Specialisering innebär ökad arbetsdelning och därmed sektorisering. Sektoriseringen har också för myndigheterna inneburit decentralisering av ansvar till myndighetsledningen, som getts fullt ansvar för hur myndigheten leds och organiseras. Var ansvaret ligger blir därmed tydligt. I det sektoriserade myndighets-Sverige borde myndigheterna vara fullt kapabla att samverka om och när det är nödvändigt. Vissa ”sektoriseringsproblem” är det heller inte önskvärt att ”lösa”. Sektorerna kan representera olika (politiska) intressen som ska konfronteras och brytas mot varandra. Sådana intressekonflikter ska inte och kan inte



organiseras bort. Den samordning som kan bli aktuell vid dessa tillfällen innebär prioritering och politikutformning och kan i vissa fall vara svår att hantera inom en myndighet. Samordning är således långt ifrån alltid ett okontroversiellt teknisk-administrativt verktyg.

Att sektoriseringen i sig inte utgör något generellt problem innebär självfallet inte att det inte kan uppstå (och också uppstå) problem som en följd av sektoriseringen. Om inte annat antyder väl den intensiva diskussionen om behovet av samordning att så är fallet. Den diskussionen har också blivit intensivare under senare år. Det är uppenbart att ju mer specialiserad förvaltningen blir desto större risk är det att det uppstår problem i gränssnittet mellan olika sektorer. Det är framförallt två typer av sådana sektoriseringsproblem som brukar lyftas fram. Det ena är när frågor uppstår som berör komplexa sektorer och kräver sektorsövergripande lösningar. Det andra sektoriseringsproblemet gäller personer med sammansatta behov/problem, vilka behöver hanteras sektorsövergripande. Här finns det en risk att hanteringen av problemen "faller mellan stolarna". Utöver detta finns också en risk att alltför många sektorer med likartade uppgifter orsakar dubbelarbete, eller t.o.m. medvetet eller omedvetet kommer att motarbeta varandra (jfr Statskontoret 2005:3, s.7).

Konkreta sektoriseringsproblem som ofta lyfts fram är sådana som hänger samman med att personer faller mellan stolarna i samband med rehabilitering efter sjukskrivning, lång arbetslöshet eller anstaltsvård, integration av nyanlända personer samt samordningen på regional nivå. Det sistnämnda sektoriseringsproblemet ska vi nu analysera närmare.

### **Länsstyrelsernas samordning**

Länsstyrelsen är den myndighet som har till uppgift att samordna statliga myndigheter och andra samhällsintressen på regional nivå. Vilka förutsättningar har man då att klara den uppgiften? En inte oväsentlig svårighet i sammanhanget är att styrningen och finansieringen av länsstyrelserna är så splittrad.

Vi har tidigare nämnt länsstyrelsernas regleringsbrev, vilket med sin uppsjö av styr signaler, ibland även motstridiga, tydligt illustrerar den komplexa styrningen av myndigheten. Till detta kan läggas att verksamheten finansieras från en mängd olika anslag och myndigheter. Konsekvensen av en sådan styrning blir i nio fall av tio en sektoriserad och splittrad organisation.

Det olyckliga för länsstyrelsen är att denna splittrade styrning och finansiering inte är en tillfällig ordning som regeringen har ambitionen att komma till rätta med. Tvärtom, den kan nog, trots de vackra orden om samordnad länsförvaltning, betraktas som ett medvetet val av olika regeringar. Länsstyrelsen ska ha en mängd disparata uppgifter, många olika mål och de ska styras och finansieras från många olika departement och myndigheter.

Länsstyrelsen, som har som en av sina huvuduppgifter att överbrygga sektoriseringen och samordna andra aktörer regionalt, har som en följd av en splittrad styrning och finansiering de facto stora problem med intern sektorisering och kamp om resurser. På många sätt är detta ett större problem än de sektor-konflikter som kan uppstå öppet mellan olika myndigheter. Sådana konflikter är på ett helt annat vis synliga. Avvägningar mellan de olika intressen som sektorskonflikterna kan representera kan göras öppet och om nödvändigt lyftas till den politiska nivån. Sektorskonflikter inom länsstyrelserna är mer svåråtkomliga. Det är svårt för någon utanför länsstyrelsen att genomskåda hur olika prioriteringar har gjorts och vilka intressen som har beaktats.

Hur länsstyrelsen väljer att internt organisera och samordna sina sektorer leder inte sällan till konflikter med sektorsmyndighet och/eller fackdepartement. Vissa sektorer (och deras sektorsmyndigheter) kan t.ex. anse sig förfördelade när det gäller prioriteringar av resurser inom länsstyrelsen; en avvägning som länsledningen gör mellan olika sektorsenheters behov, men en avvägning som är dold för utomstående. Andra sektorsenheter kan anse sig organisatoriskt förfördelade genom att länsled-

ningen placerar dem mindre centralt i organisationsstrukturen. Den interna samordningen utgör en delikat balansakt för länsstyrelsens ledning (Statskontoret 2008:3, s.75).

I en internt sektoriserad organisation där många av verksamheterna saknar samband med varandra är det också svårt för länsledningarna att hålla samman och styra de olika sektorsenheterna. Bland annat för att det är problematiskt att i en organisation med så många, och dessutom väldigt olika, verksamhetsområden ägna varje område den tid som skulle vara nödvändig för en aktiv styrning. Länsstyrelsens speciella karaktär i detta avseende gör att det krävs en mycket stark sammanhållen styrning av de interna verksamheterna.

Vidare försvagar existerande regelverk på vissa områden länsstyrelsens roll som intern samordnare. Ofta gäller det en avvägning mellan olika miljöhänsyn och nyttan av att bygga olika bostäder eller anläggningar. Exempelvis kan Naturvårdsverket och Boverket överklaga ett länsstyrelsebeslut till regeringen. Då har länsstyrelsen redan i enlighet med sin samordnande roll vägt samman de båda myndigheternas sektorsintressen, företrädde inom länsstyrelsen, och gjort en samlad bedömning.

Det finns förstås också en mängd uppgifter som länsstyrelsen har som innebär tillämpning av nationella regler och där det inte ska ske någon samordning eller avvägning mellan olika intressen. Finns det då inte heller något egentligt samband mellan de olika verksamheterna är den samordning som möjligtvis kan bli aktuell enbart administrativ.

Särskilt från kommunalt håll har kritiken mot bristande statlig samordning varit hård. Kritiken har framförts i olika sammanhang, men mest samlad i remissvaren till Ansvarskommitténs båda betänkanden (SOU 2003:123, 2007:10). Exempelvis i Svenska kommunförbundets och Landstingsförbundets gemensamma remissvar på delbetänkandet understryker förbunden ”med kraft” Ansvarskommitténs påstående att den bristande statliga sektorssamordningen är ett stort problem för kommuner

och landsting. Frågan är dock om det inte är så att den bristande samordning som kommunerna anklagar staten för egentligen står för ett mer allmänt missnöje med en, som man uppfattar, allt för omfattande och detaljerad statlig styrning av kommuner och landsting. I vart fall är det intrycket som ges vid läsningen av ovanstående remissvar, där det bl.a. talas om en alltför hög grad av detaljstyrning och att antalet nationella initiativ måste minskas.

### *Samordning av regionalt tillväxtarbete*

Den del av länsstyrelsernas externa samordningsroll som har rönt störst politiskt intresse under senare år är utan tvekan den samordning som länsstyrelserna ska utföra inom ramen för det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelsens samordningsuppgift inom tillväxtarbetet regleras i en särskild förordning (2007:713). I förordningen stadgas bl.a. att länsstyrelsen i län utan kommunala samverkansorgan eller försök med ändrad regional ansvarsfördelning ska samordna insatserna för genomförandet av det regionala utvecklingsprogrammet. Samordningen ska ske i samverkan med kommuner och landsting och beröra näringsliv, organisationer och statliga myndigheter. Det är formellt sett således en bred samordningsuppgift som länsstyrelserna här har. Observera dock att den endast gäller för de fem länsstyrelser som är verksamma i län utan samverkansorgan och försöksverksamhet. Länsstyrelserna har också en samordningsroll som gäller i samtliga län oavsett vem som har huvudansvaret för att driva och samordna det regionala tillväxtarbetet. Den samordningsuppgiften avser de statliga myndigheternas insatser för regional tillväxt.

Den mer generellt hållna samordningsuppgift som länsstyrelserna har enligt sin instruktion preciseras här vad gäller regional tillväxt. Likafullt är länsstyrelsernas kapacitet och möjlighet att samordna staten i det regionala tillväxtarbetet mycket begränsad. Det är ekonomiska muskler som är det väsentliga i det regionala tillväxtarbetet. I det avseendet har länsstyrelserna i flertalet län inte mycket att bjuda på.<sup>34</sup> För kommuner och landsting, som i 16 av 21 län driver det regionala tillväxtarbetet,

är de regionala företrädarna för Trafikverket och Arbetsförmedlingen betydligt mer intressanta statliga aktörer än landshövdingen. De kommunala företrädarna går knappast omvägen över länsstyrelsen i sina kontakter med tunga statliga myndigheter. Det omvända gäller också; om Trafikverkets representant vet att t.ex. Region Skåne kan förskottera en vägsträcka med ett stort antal miljoner tycker nog inte hon eller han att det är så viktigt att gå via länsstyrelsen i sina kontakter med regionen (jfr Statskontoret 2008:3, s.77).

Redan i Den parlamentariska regionkommitténs (PARK) utvärdering av försöksverksamheten i Skåne, Västra Götalands och Kalmar län noterades den dubbla samordningsroll som numera återfinns i förordningen om regionalt tillväxtarbete. I 16 län ska i dag kommunala organ samordna bl.a. de statliga myndigheterna i genomförandet av det regionala utvecklingsprogrammet. Samtidigt har länsstyrelserna, enligt samma förordning, i uppgift att samordna statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. I PARK:s utvärdering konstateras att denna dubbla samordningsroll inte fungerar i praktiken. Samordningen utövas av de kommunala företrädarna, utan att omvägen tas över länsstyrelsen (SOU 2000:64, s.275). Den samordning som länsstyrelsen möjligtvis kan utöva inom regional tillväxt sträcker sig ofta inte längre än till att ordna möten och förmedla information.

Ett särskilt problem med länsstyrelsernas samordning, som länsledningarna ofta lyfter fram och som är extra tydligt inom regional tillväxt, är att de myndigheter som länsstyrelserna förväntas samordna inte längre har det enskilda länet som organisatorisk indelningsgrund. I en rapport till Ansvarskommittén från år 2006 anges att Länsstyrelsen i Uppsala län har tagit fram material som visar att 18 statliga myndigheter som Länsstyrelsen formellt samarbetar med har 15 olika regionala indelningar och samtliga av dessa myndigheter möter Länsstyrelsen i olika konstellationer (Nordregio & EuroFutures 2006, s.118). Situationen har inte blivit mindre komplex sedan det materialet

togs fram, bland annat till följd av det ökade antalet enmyndigheter.

### *Samordning av tillsyn*

Ansvarskommittén föreslog i sitt slutbetänkande att offentlig tillsyn som princip skulle vara en statlig uppgift och att länsstyrelsen skulle ges ett samlat ansvar för tillsynen inom ett län. Kommittén föreslog också att länsstyrelsen skulle överta flertalet av kommunernas tillsynsuppgifter samt att regional tillsyn hos vissa sektorsmyndigheter skulle samlokaliseras med länsstyrelsen. Vidare föreslog kommittén att en tillsynsdelegation med uppgift att samordna och planera sådan tillsyn som vänder sig mot ett och samma tillsynsobjekt skulle inrättas vid länsstyrelsen. En förutsättning för den föreslagna tillsynsreformen var enligt Ansvarskommittén en gemensam läns- och regionkommunindelning med betydligt färre enheter än i dag.<sup>35</sup> Senare har även Förvaltningskommittén föreslagit att den statliga tillsynen skulle samlas hos länsstyrelsen. Kommittén anger, i likhet med Ansvarskommittén, att en förutsättning för förslaget är att länsstyrelserna slås samman till större enheter. Till skillnad från Ansvarskommittén kan emellertid Förvaltningskommittén som ett alternativ till större enheter tänka sig att tillsynen koncentreras till de största länsstyrelserna.

Två viktiga statliga utredningar har således rekommenderat en samordning av den statliga tillsynen och att den samordningen ska ske under länsstyrelsens paraply. Hur stora samordningsvinster kan då förväntas inom tillsynsverksamheten genom att samla den inom länsstyrelseorganisationen? Förvaltningskommittén argumenterar för att en samordning av tillsynen skulle kunna skapa synergieffekter genom att en speciell tillsynskultur byggdes upp om tillräckligt många tillsynsuppgifter samlades i en tillsynsmyndighet, som då skulle vara länsstyrelsen. På så sätt skulle det finnas möjligheter till erfarenhetsutbyte och att utveckla gemensamma metoder (SOU 2008:118, s.151 ff).

Andra iakttagare är inte lika övertygade om samordningsvinsterna med att samla den statliga tillsynen på länsstyrelser-

na.<sup>36</sup> De enskilda tillsynsverksamheterna är starkt bundna till den lagstiftning den utgår från och förutsätter vanligtvis olika kompetens hos den som utövar tillsyn. Utöver möjliga administrativa samordningsvinster är det svårt att upptäcka några större synergieffekter av att samla tillsynen i en enskild organisation. I den utredning om länsstyrelsernas tillsyn som länsrådet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län gjorde på uppdrag av regeringen noteras att tillsynssynergierna mellan olika tillsynsområden är begränsade och huvudsakligen består i att samma person kan handlägga flera olika tillsynsuppgifter (Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009, s.73).<sup>37</sup> De något osäkra samordningsvinsterna ska vägas mot risken att en tillsynsverksamhet försvagas då den förs över från en sektorsmyndighet till länsstyrelsen där den måste konkurrera om resurser och kompetens med annan tillsyn och all övrig verksamhet som åligger länsstyrelsen.<sup>38</sup>

Ett annat argument för att samla den statliga tillsynen hos länsstyrelserna är kommunernas ofta uttalade krav på att få möta en samlad stat. Frågan är dock om det i första hand är bristande samordning mellan de statliga tillsynsmyndigheterna som uppstår kommunerna eller om det är den statliga regleringen som utgör huvudproblemet, olika tillsynsmyndigheter följer regleringar som kanske delvis kan vara motstridiga.

Det finns också en annan komplikation som kan tillstöta om man samlar en mängd tillsyn inom länsstyrelseorganisationen. Det gäller relationen mellan tillsyn och länsstyrelsens tillståndshandling respektive främjanderoll. Om fler tillsynsuppgifter flyttas till länsstyrelserna kan risken öka för att det uppstår konflikter mellan länsstyrelsens olika roller. Det är viktigt att länsstyrelsen uppfattas som oberoende från olika intressen i sin tillsyn. Som Förvaltningskommittén påpekar får t.ex. inte rådgivning till ett tillsynsobjekt innebära en aktiv hjälp till det samma (SOU 2008:118, s.154). Det får inte heller uppstå misstankar om att tillståndsgivning för en viss verksamhet påverkar tillsynen av densamma.

Som framgått av ovanstående framställning är länsstyrelsens samordningsuppdrag problematiskt och ibland nästintill omöjligt att genomföra på ett effektivt sätt. Likafullt anser företrädare för länsstyrelserna att det går relativt bra att arbeta tvärsektorielt, åtminstone i det interna arbetet (Statskontoret 2005:3, s.56). Enligt länsstyrelserna fungerar alltså den interna samverkan ganska bra. Frågan är dock om man åstadkommer en önskvärd samordning på detta sätt. Den frågan kommer att diskuteras ytterligare i nästa kapitel. Innan vi går över till det kapitlet ska vi dock något ytterligare diskutera och problematisera konsekvenserna av myndigheternas skilda territoriella indelningar.

### **”Den berusade spindeln” – en diskussion om betydelsen av statliga myndigheters skilda geografiska indelningar**

”I dag spretar statens regionindelningar åt alla möjliga håll och påminner mest om en berusad spindel som vandrat över en Sverigekarta” (f.d. landshövding Björn Eriksson, Självstyrelsenytt, nr.2, 2007).

Berusad spindel eller inte, helt klart befinner sig de statliga myndigheternas regionala indelningar i dag mycket långt från någon form av enhetlighet. Frågan är om detta är något stort problem. På den frågan skiljer sig svaren en hel del.

Här är inte platsen att redovisa samtliga statliga myndigheter med någon form av regional närvaro. Låt oss enbart i korthet beskriva hur ett antal myndigheter som har ansetts ha betydelse som regionala aktörer har valt att organisera sig territoriellt.<sup>39</sup>

- *Arbetsförmedlingen*: Enmyndighet. Ingen egentlig regional nivå, men en indelning i 69 arbetsmarknadsområden vilka är samlade i 10 marknadsområden (exkl. Arbetsförmedlingen Kundtjänst). Huvudkontor i Stockholm.
- *Arbetsmiljöverket*: Enmyndighet. Indelning i 3 inspektionsavdelningar och 10 distrikt. Varje inspektionsavdelning består av tre eller fyra distrikt. Huvudkontor i Stockholm.



- *Försäkringskassan*: Enmyndighet. Ingen egentlig regional nivå, men 57 lokala och 17 nationella försäkringscentrum spridda över landet. Till de lokala försäkringscentren är cirka 300 lokalkontor kopplade. De lokala servicecentren är indelade i 4 geografiska områden – Nord, Öst, Väst och Syd. Huvudkontor i Stockholm.
- *Kronofogdemyndigheten*: Enmyndighet. Organiserad i fyra verksamhetsprocesser – Summarisk, Verkställighet, Skuld-sanering och Konkurstillsyn process. 43 kontor för dessa verksamheter finns spridda över landet. Huvudkontor i Solna.
- *Lantmäteriet*: Enmyndighet. Indelning i fyra divisioner – Fastighetsbildning, Inskrivning, Informationsförsörjning och Metria (uppdragsverksamhet). Division Fastighetsbildning är indelat i 8 chefsområden (kontor på 90 orter) bestående av två till fyra län. Dessutom finns i 38 av landets kommuner en lantmäterimyndighet där kommunen är huvudman. Division Inskrivning är indelat i 7 regionala verksamhetsenheter plus stab och uppbördsenhet i Gävle. Division Informationsförsörjning har verksamhet på 4 orter och Division Metria (uppdragsverksamhet) finns representerad på 35 orter. Huvudkontor i Gävle.
- *Migrationsverket*: Saknar en regional verksamhetsindelning. Den operativa verksamheten bedrivs vid ett antal lokala enheter. Myndigheten har 44 asylmottagningsenheter vilka är indelade i 6 geografiska mottagningsområden. Det finns 5 förvarsenheter och 13 enheter för tillståndsärenden om besök, bosättning och medborgarskap. Migrationsverket finns representerat på ett knappt 40-tal orter. Huvudkontor i Norrköping.
- *Polisen*: Består av Rikspolisstyrelsen (inkl. Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen), Statens kriminaltekniska laboratorium samt 21 polismyndigheter, en i varje län (som utgör ett polisdistrikt). Rikspolisstyrelsen är placerad i Stockholm.

- *Skogsstyrelsen*: Enmyndighet. Indelning i 5 regioner plus två avdelningar (Skog och Administrativ avdelning) med personalen geografiskt spridd i landet. Kontor på över 40 platser indelade i 40 distrikt. Huvudkontor i Jönköping.
- *Skolinspektionen*: Kärnverksamheten bedrivs i 5 regionala inspektionsavdelningar. Huvudkontor i Stockholm.
- *Socialstyrelsen*: 6 regionala tillsynsregioner fördelade över landet. Huvudkontor i Stockholm.
- *Svenska ESF-rådet*: 8 regionkontor. Huvudkontor i Stockholm och Falun.
- *Tillväxtverket*: Kontor, som också är programkontor för myndighetens uppdrag att vara förvaltande och attesterande myndighet för de regionala strukturfondsprogrammen, på 8 orter. Huvudkontor i Stockholm.
- *Trafikverket*: Indelning i 6 regioner. Huvudkontor i Borlänge.
- *Transportstyrelsen*: Saknar regional indelning. Organiserad utifrån verksamhetsfunktioner. Finns representerad på 15 orter i landet. Största delen av verksamheten finns i Borlänge, Norrköping och Örebro. Huvudkontor i Norrköping.
- *Åklagarmyndigheten*: Enmyndighet. Indelning i 39 åklagarkammare. Av dessa är 32 allmänna kammare vars geografiska arbetsfält ungefär motsvarar ett län. I storstäderna finns dock flera åklagarkammare. Riksåklagarens kansli är placerat i Stockholm.

Även om ovanstående redovisning är summarisk visar den ändå på hur olika myndigheters regionala geografiska indelning numera ser ut, om myndigheten överhuvudtaget har en regional indelning. Redovisningen ger också en bild av hur komplicerat det skulle bli att ensa regionalt intressanta myndigheters geografiska indelning. Sådana ambitioner kan man ana bakom regeringens direktiv till den särskilda utredaren som har till uppgift att se över den statliga regionala förvaltningen. Där har

regeringen angivit att utredaren ska ”överväga om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras eller på annat sätt hanteras så att länsgränser efterföljs som indelningsgrund för en regional organisation” (Dir.2009:62). Ett skäl som anges för att se över detta är att den nuvarande stora variationen när det gäller myndigheters regionala indelning kan försvåra kontakterna mellan statliga myndigheter och medborgare samt andra aktörer.

Den slutsats som kan dras av utvecklingen så här långt är att de myndigheter som kan forma sin organisation utifrån vad som är rationellt för den egna verksamheten normalt väljer en regional indelning i större geografiska områden än länet. Länsindelningen har därmed förlorat i betydelse. Nu är det inte självklart att det som är rationellt för den enskilda myndigheten är det för samhällsorganisationen i sin helhet. Från länsstyrelser och kommuner framförs, som tidigare nämnts, stark kritik mot den nuvarande geografiska indelningsvariationen. Länsstyrelsens samordningsuppdrag försvåras, hävdas det, när myndigheten måste interagera med statliga myndigheter som har delat in Sverige regionalt på olika sätt. Från kommunalt hålls framhålls med emfas behovet av att möta en samlad stat och att detta kan försvåras av myndigheternas olika regionala indelningar.

En första fråga att ställa när det föreslås att den regionala ”röran” ska minska genom att statliga myndigheters regionala indelningar regleras och ensas är vilken indelning som ska gälla. Är det de nuvarande länsgränserna som ska följas eller nya större län, à la Ansvarskommittén, som är det som eftersträvas? Direktiven till den särskilda utredaren av den statliga regionala förvaltningen antyder att det är en anpassning till de nuvarande länsgränserna som utredaren bör överväga. Det bör dock inte tolkas som att myndigheter eventuellt ska ha en regional indelning som följer det enskilda länets gränser, utan just länsgränser. Det vill säga en myndighets regionala indelning skulle t.ex. kunna bestå av tre län.

Av den senaste förvaltningspolitiska propositionen (2009/10:175) framgår att regeringen i dagsläget inte har ambitionen att driva en länsreform som skulle kunna innebära färre och större län. De förändringar av länsgränser som kan bli aktuella är enbart sådana som följer av en ändrad landstingsindelning. Av propositionen framgår också att regeringen även fortsättningsvis ser det som viktigt att det i varje län finns en länsstyrelse. Det sistnämnda har varit en självklarhet så länge att det i olika dokument allt som oftast sker en sammanblandning av länsstyrelse och län. Begreppen har närmast blivit liktydiga. Till detta ska läggas kommunallagens stadgande som innebär att län och landsting ska ha samma territorium.<sup>40</sup> Frågan är om detta utvidgade ”tvångsäktenskap” mellan länsstyrelse, län och landsting är så lyckat.

När det gäller kopplingen mellan län och landsting kan den i mer teoretiska termer beskrivas som en koppling mellan en vid sin tillblivelse (förhoppningsvis) funktionell geografisk indelning och en politisk administrativ indelning. Landstingen är en politisk organisation som är fast rotad i ett territorium. Länen däremot konstruerades för att främja en effektiv och funktionell statlig förvaltning. Frågan är om en geografisk indelning som i bästa fall var funktionell för snart 400 år sedan fortfarande är det. Med tanke på vad som skett när det gäller befolkningsstorlek, urbanisering, kommunikationer m.m. är det enda rimliga svaret nej. Att svaret blir nej vad gäller länen behöver emellertid inte betyda att detsamma gäller för landstingen. Landstingens funktion är en annan än lärens; i huvudsak utgör de den administrativa geografiska indelningsgrunden för sjukvården samt, och än viktigare, den folkvalda mellannivån i det svenska statsskicket. Det är då lätt att se att det är olika logiker som borde styra indelningen av den statliga respektive den kommunala regionala nivån. För landstingens del gäller att de som demokratiska arenor bör ha en betydande indelningsmässig stabilitet. Framförallt den ekonomiska och teknologiska utvecklingen gör att funktionella regioner förändras i allt hastigare tempo. En politisk-demokratisk region kan inte och ska inte förändras på samma sätt. När det gäller den folkvalda regionala

nivån måste också alltid eventuella effektivitetsvinster som kan följa av en indelning i större territorier vägas mot vad som eventuellt kan gå förlorat i demokratihänseende, genom bl.a. större avstånd och förmodligen proportionellt färre folkvalda.

Det är betydligt lättare att säga något om landstingens regionala indelning än om statens. Detta av just det skäl som hela detta avsnitt egentligen handlar om: det finns inte någon enhetlig statlig regional indelning. Av statliga myndigheter är det i princip bara länsstyrelse och polis kvar på regional nivå, varav den sistnämndas organisering ska ses över. När det gäller den statliga organisationen är således länen i stort sett övergivna som indelningsgrund. Förutom som bas för länsstyrelse och polis är det för statens del i stort sett bara som enhet för viss statistikproduktion som länen fyller en funktion.

Ser vi till relationen mellan länsstyrelsen och län respektive landsting kan vi först konstatera att demokratikomponenten, som är central för landstingen inte utgör något problem för länsstyrelsen. Länsstyrelsens demokratiska legitimitet emanerar från den centrala nivån, från riksdag och regering. Av demokratiskäl finns det inget hinder för länsstyrelserna att lämna den existerande länsindelningen. Samverkansbehovet mellan länsstyrelse och landsting kan inte heller utgöra något hinder för att skilja länsstyrelsens geografiska indelning från landstingets. Kanske kan det tvärtom vara positivt för relationen mellan länsstyrelse och landsting om de båda organisationerna har skilda territoriella indelningar. Med tanke på att det av historiska skäl finns en viss konkurrens mellan länsstyrelsen och landstinget när det gäller vem som ska ha det huvudsakliga ansvaret för att driva och samordna det regionala tillväxtarbetet och att denna konkurrens ibland har lett till konflikter, kan det möjligtvis vara bra att territoriellt skilja på dessa konkurrerande regionala aktörer.

Om vi vågar tanken att koppla loss länsstyrelsen från de existerande länen blir det också möjligt att tänka sig en mer funktionell organisering av länsstyrelserna och de uppgifter som myndigheten har. Vi kan tänka oss färre länsstyrelser och/eller

länsstyrelser som i större utsträckning än nu har varierande uppgifter. Vi kan också tänka oss en värld utan länsstyrelser, eller länsstyrelser som enbart fungerar som regionala myndighetshotell. Ett lösgörande från länen öppnar för ett friare tänkande kring hur länsstyrelserna bör organiseras framöver. Några scenarier för den framtida länsstyrelsen presenteras i nästa kapitel.

Så här långt har vi, vad gäller den statliga indelningsproblematiken, enbart diskuterat vilken indelning som ska gälla samt kopplingen mellan länsstyrelse, län och landsting. En annan aspekt i problematiken gäller samordningen. De som är kritiska mot den uppsjö av regionala indelningar som de statliga myndigheterna uppvisar är det oftast med hänvisning till att den statliga organiseringen försvårar samordningen. Frågan som måste ställas är då vilken samordning som är nödvändig och effektiv att genomföra på regional nivå. Vi har tidigare i detta kapitel problematiserat länsstyrelsens samordningsroll och visat på hur svår och ibland nästan omöjlig samordningsuppgiften är. Vad som har saknats i diskussionen om behovet av ökad regional samordning är en ingående analys av, *för det första* vilken samordning är egentligen nödvändig på regional nivå? *För det andra*, hur stora är problemen med samordningen inom dessa områden? *För det tredje*, hur mycket bättre fungerar samordningen när myndigheterna har gemensamma geografiska gränser? *För det fjärde*, vilka effektivitetsförluster kan eventuellt uppstå när myndigheter tvingas in i en regional indelning som är vald av andra skäl än vad som är rationellt för den enskilda myndigheten? Till sist kanske det också finns anledning att ställa frågan om det finns andra sätt att lösa eventuella samordningsproblem än att sträva efter att rita om myndigheters gränser. Vi återkommer till den frågan i det följande kapitlet.

## Scenarier för statens regionala förvaltning

I detta kapitel kommer vi att utveckla några möjliga scenarier för statens regionala förvaltning. Fokus ligger på länsstyrelseorganisationen. Scenarierna är inte nya utan tankar som dessa har från och till dykt upp i diskussionerna om statens regionala förvaltning. Vad vi gör här är att samla ihop trådarna och utveckla dessa tankar något.

I det inledande avsnittet redovisar vi ett scenario som vi valt att kalla Länsstyrelsen Sverige och som innebär att länsstyrelserna inordnas i en enmyndighetsstruktur. Det andra scenariot beskriver en sektoriserad men fysiskt mer samlad statlig regional förvaltning. Slutligen, i ett tredje scenario, diskuteras landshövdingenrollen och relationen mellan landshövdingen och länsstyrelsen. Scenarierna är inte varandra helt uteslutande. Det är således fullt möjligt att kombinera det tredje scenariot med endera av de andra två.

### Länsstyrelsen Sverige

#### Utgångspunkter

Den problembild som vi i det här scenariot utgår från är att regeringen och Regeringskansliet har problem i sin styrning av länsstyrelserna. Det är behovet att samordna och effektivisera styrningen av länsstyrelseorganisationen som i första hand står i fokus. En första utgångspunkt i scenariot är att antalet länsstyrelser, åtminstone inledningsvis, kommer att vara ungefär lika många som i dag. En andra utgångspunkt är att det inte kommer att ske några större organisatoriska förändringar inom Regeringskansliet när det gäller styrningen av länsstyrelserna.

## Länsstyrelsen Sverige – en samlad myndighet för effektivare styrning

### *Ett svårstyrt pastorat*

Vi har tidigare beskrivit den komplicerade styrningen av länsstyrelserna. Exempelvis har länsstyrelserna uppgifter inom 15 av budgetpropositionens 27 utgiftsområden och i det senaste regleringsbrevet 89 mål och återrapporteringskrav inom en mängd olika områden. Olika och ibland motstridiga styrsignaler förmedlas via regleringsbrev, uppdrag och bidrag från sektorsmyndigheter och fackdepartement. En sammanhållen styrning från ansvarigt departement – Finansdepartementet – blir mycket svår att åstadkomma.

Bredden i länsstyrelsernas uppgifter och det splittrade ansvaret i Regeringskansliet gör styrningen av länsstyrelserna mycket komplex. Den splittrade finansieringsbilden komplicerar kopplingen mellan uppgifter och finansiering, vilket i sin tur leder till att sambandet mellan resurser och verksamhet inte blir tydligt. Vidare kan de avvägningar mellan olika verksamhetsområden och sektorsintressen som länsstyrelserna gör i sina bedömningar av de regionala förutsättningarna leda till att sektorsföreträdare i fackdepartement och/eller myndigheter bedömer att deras intressen och prioriteringar inte fullt ut tillgodoses. Inte sällan väljer fackdepartementet att lägga en uppgift på sin egen sektorsmyndighet vars kompetens de litar på och där möjligheten att styra uppfattas som bättre.

En i grunden mycket komplex styrsituation kompliceras också av de begränsade personella resurser som Regeringskansliet kan avsätta för styrningen av länsstyrelserna. Det rör sig om 4-5 personer som bland många andra arbetsuppgifter ska ägna sig åt styrning av, och strategiskt tänkande om, länsstyrelseorganisationen; en ”organisation” bestående av 21 fristående myndigheter utspridda över landet med cirka 5000 anställda på myndigheter av varierande storlek.<sup>41</sup> Läggtill detta att den politiska ledningen utöver länsstyrelserna har en stor mängd andra viktiga frågor att hantera och det är uppenbart det blir begränsat med tid över för styrning och strategiskt tänkande.



Som vi har beskrivit tidigare tenderar den splittrade styrningen av länsstyrelsen att fortplanta sig in i myndigheten och leda till sektorskonflikter och kamp om resurser. Det är också svårt att åstadkomma en effektiv samordning mellan länsstyrelserna. Visserligen förekommer redan i dag en hel del i första hand administrativ samverkan och samordning, men samordningssträvandena bromsas ofta av att intresset för att samordna sig skiljer sig mellan de olika länsstyrelserna. En frivillig samordning mellan 21 fristående myndigheter blir beroende av att samtliga länsstyrelser anser sig ha mer att vinna än förlora på att samordna sig. Processen mot samordning riskerar därmed att gå långsamt, bli kraftlös och inte komma längre än vad den minst intresserade länsstyrelsen vill.

### **LON**

En möjlighet att hantera länsstyrelsernas komplexa styrning skulle kunna vara att inordna länsstyrelserna i en enmyndighetsstruktur och skapa en central myndighet för länsstyrelserna. Ett embryo till en sådan myndighet har funnits tidigare. Under cirka tjugo år från början av 1970-talet fanns Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON). LON inrättades som ett centralt rationaliserings, samordnings- och utbildningsorgan för länsstyrelserna. Nämnden fungerade som ett stabsorgan till regeringen och lämnade främst administrativt stöd till länsstyrelserna, men medverkade t.ex. också i utredningar på uppdrag av regeringen (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2010, s.62).

Enligt LON:s sista instruktion hade myndigheten till uppgift att:

- 
1. ”följa utvecklingen inom länsstyrelsernas verksamhetsområden och vidta de åtgärder som behövs,
  2. bistå länsstyrelserna i frågor om organisation, rationalisering, administrativ utveckling, uppföljning och utvärdering av verksamheten,
  3. verka för samordning mellan länsstyrelserna samt mellan dessa och andra myndigheter,

4. planlägga och anordna utbildning och konferenser för länsstyrelsernas personal,
  5. på uppdrag av regeringen utföra och medverka i utredningar samt medverka i genomförandet av förändringar,
  6. ge länsstyrelserna råd i frågor som rör allmänna bestämmelser för arbetet, bland annat genom att utarbeta en normalarbetsordning för dem,
  7. utarbeta formulär till blanketter för länsstyrelserna” (SFS 1988:1151, 1 §).
- 

LON leddes av en överdirektör. I början av 1990-talet arbetade 17 personer vid myndigheten (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2010, s.63).

LON kritiserades av länsstyrelserna för att den i alltför stor utsträckning ägnade sig åt administrativa frågor där länsstyrelserna redan hade så pass god kunskap att LON:s kunskaps-tillskott var begränsat (Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009, s.99). Ett annat problem med LON var att uppdraget inte var helt tydligt. Skulle myndigheten företräda länsstyrelsernas intresse inför regeringen eller regeringens gentemot länsstyrelserna? Oklarheten i LON:s uppdrag var naturligtvis problematisk. Samtidigt var det så att LON:s existens uppfattades positivt av många aktörer. Nämnden avlastade exempelvis både länsstyrelserna och Regeringskansliet.

När regeringen i budgetpropositionen år 1992 aviserade LON:s nedläggning hänvisade den till att reformen med samordnad länsförvaltning hade förändrat behovet av LON:s insatser (prop. 1991/92:100, bil.14). Regeringen ansåg också att det fanns goda möjligheter att tillgodose länsstyrelsernas behov av service-tjänster utan LON:s medverkan. Myndigheter som t.ex. Riksrevisionsverket och Statskontoret kunde erbjuda sådana tjänster. Vidare ansåg regeringen att länsstyrelserna genom samarbete internt och med andra aktörer själva skulle kunna finna former för att effektivt ordna sin administration. LON:s stöd ansågs

inte heller längre nödvändigt för regeringens och Regeringskansliets egna behov. Här hänvisade regeringen till de krav som mål- och resultatstyrningen ställde på mer samverkan inom Regeringskansliet och en tätare dialog med länsstyrelserna. De uppgifter som följde av den förändrade styrningen ansågs av regeringen bäst utföras inom Regeringskansliet.

I samband med LON:s nedläggning bildades år 1991 en särskild utvecklingsgrupp inom dåvarande Civildepartementet under ledning av en generaldirektör. År 1997 integrerades utvecklingsgruppen med länsstyrelseenheten på Finansdepartementet dit länsstyrelsefrågorna då hade förts (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2010, s.63).

### *Länsstyrelsen Sverige*

Om regeringen skulle vilja skapa en sammanhållande central myndighet för länsstyrelserna bör den myndigheten vara mer kraftfull än LON, som trots allt var en liten och förhållandevis svag myndighet i förhållande till länsstyrelseorganisationen. En möjlighet är då att inordna länsstyrelserna i en enmyndighetsstruktur – en Länsstyrelsen Sverige. Som vi har beskrivit är de generella erfarenheterna av genomförda enmyndighetsreformer huvudsakligen positiva; förutsättningarna för att åstadkomma en tydligare ledning och styrning har ökat. Detsamma gäller flexibilitet, kostnadseffektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet.

Att reformera länsstyrelseorganisationen till en samlad myndighet skulle ge förutsättningar att markant öka flexibiliteten i organisationen och även möjligheterna till rationaliseringar i verksamheten. Det skulle t.ex. om så önskas vara enklare än i dag att minska antalet länsstyrelser, vilka i en samlad myndighet blir en form av regionkontor. Detta dock under förutsättning att Länsstyrelsen Sverige själv skulle få bestämma storlek och utseende på sin regionala organisation. Länsstyrelsen Sverige skulle i detta avseende då inte skilja sig från enmyndigheter som exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Tanken är att Länsstyrelsen Sverige skulle kunna överta uppgifter från såväl länsstyrelser som Regeringskansliet. Från länsstyrelserna skulle det vara frågan om internadministrativa uppgifter, men även andra uppgifter som tjänar på en centraliserad hantering och som inte har någon naturlig hemhörighet i annan myndighet. Från Regeringskansliet skulle Länsstyrelsen Sverige bl.a. kunna ta över ansvar för länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete.

Upprepad kritik har riktats mot länsstyrelsernas tillsynsverksamhet, bl.a. vad gäller omfattning av tillsynen och skillnader i bedömning inom densamma. Här skulle Länsstyrelsen Sverige kunna stärka rättssäkerheten genom att skapa en mer enhetlig tillsyn. Det bör noteras att den tidigare nämnda utredningen om länsstyrelsernas tillsynsverksamhet ser samma behov och delvis är inne på en liknande lösning som vi här föreslår, dock går inte utredaren lika långt i centraliseringsriktning som vi gör. I syfte att stärka rättssäkerheten och effektivisera tillsynsverksamheten vill utredaren se ett ökat koncerntänkande inom länsstyrelseorganisationen. För att uppnå detta föreslås bl.a. att en central analysfunktion inrättas, att erfarenhetsutbytet mellan länsstyrelserna intensifieras samt att tillsynsverksamhet koncentreras till färre länsstyrelser (Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009, s.93 ff). Utredaren uppmärksammar samma problem som vi gör. Han skriver bl.a:

”Om länsstyrelserna hade varit enheter inom en statlig myndighet med en central förvaltning och ett antal regionala enheter hade denna centrala funktion haft som en av sina uppgifter att ta fram sådant material /jämförande analyser av länsstyrelsernas verksamhet, vår anm./. Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket, Skatteverket med flera centrala statliga myndigheter ägnar sig i stor utsträckning åt att göra sådana jämförande analyser” (Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009, s.98).

Den slutsats som dras i utredningen är att en central analysfunktion ska inrättas, en analysfunktion i första hand inriktad mot länsstyrelsernas kärnverksamhet. Analysfunktionen ska greppa hela länsstyrelseområdet och utföra vissa av de uppgifter

som normalt görs i en central myndighet med regionala enheter. Enligt utredaren skulle uppdraget omfatta både att göra systematiska jämförelser av resurser och kvalitet mellan länsstyrelserna inom olika verksamhetsområden samt att ta fram övergripande gemensamt beslutsunderlag. Vidare skulle en sådan analysfunktion ha till uppgift att utveckla gemensamma rutiner och system. Utredaren sammanfattar funktionens uppgifter som följer:

- ”• Benchmarking mellan olika länsstyrelser
- Insamling av viss gemensam omvärldsinformation och annat generellt beslutsunderlag
- Samordning av processkartläggningar av olika tillsynsområden /---/
- Utarbetande av metodmaterial för tillsyn m.m. /---/
- Upphandling av tillsynsutbildning /---/” (Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009, s.99).

Utredaren diskuterar olika organisatoriska modeller för den föreslagna analysfunktionen, bl.a. vad han kallar LON-modellen, alltså en egen myndighet. Den lösningen avvisas dock med hänvisning till att den innebär en större och mer styrande roll än vad utredaren vill ha. Den lösning som istället föreslås är att Länsstyrelsen i Stockholms län blir värmyndighet för analysfunktionen.

De uppgifter som utredaren förslår ska ligga på en analysfunktion är också uppgifter som är lämpliga för Länsstyrelsen Sverige att hantera.

Även i utredningen om hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras nämns kortfattat möjligheten att inordna länsstyrelserna i en enmyndighetsstruktur, att skapa ”Enmyndigheten Länsstyrelseverket”. Den modellen skulle enligt utredaren lösa alla administrativa samordningsbehov. Modellen diskuteras dock inte vidare i rapporten eftersom det låg utanför utredarens uppdrag att behandla organisationsför-

ändringar som berör länsstyrelsernas kärnverksamheter (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2010, s.30).

Som vi tidigare har beskrivit föreslår utredaren emellertid en betydande koncentration av länsstyrelsernas administrativa verksamhet genom inrättandet av en central enrådighetsmyndighet – Länsstyrelsernas servicemyndighet. En myndighet som skulle ges befogenhet att meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som skulle behövas för att uppnå önskvärd samordning och effektivitet inom verksamhetsområdet. Utredaren tycks här skissera en mer kraftfull myndighet än hädangångna LON.<sup>42</sup>

Flera av de konkreta uppgifter som utredaren föreslår ska ligga på den nya myndigheten skulle också vara lämpliga för den samlade myndigheten Länsstyrelsen Sverige, t.ex. ansvaret för och utförandet av verksamheter som kräver administrativ specialistkompetens som upphandling, information, personal- och ekonomiadministration. Vidare kärnverksamheter med liten omfattning men med stort administrativt inslag, t.ex. deponeeringsverksamhet och utbetalning av statlig lönegaranti.

Sett ur regeringens perspektiv skulle en fördel med Länsstyrelsen Sverige vara att den kan förse regeringen med en samlad länsstyrelsebild i olika frågor. I dagsläget är det svårt att få en sådan samlad bild från länsstyrelserna. Det gäller t.ex. remissvar, men även i andra sammanhang där regeringen vill ta del av länsstyrelsernas synpunkter.

Länsstyrelsen Sverige skulle också kunna avlasta Regeringskansliet och frigöra resurser där för mer strategiska och framåt-syftande uppgifter. Uppgifter som Regeringskansliet med hjälp av Länsstyrelsen Sverige skulle kunna avhända sig, eller minska engagemanget inom, vore t.ex. den interna resursfördelningen mellan länsstyrelserna, länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete och landshövdingeutnämningarna. När det gäller den sistnämnda uppgiften skulle regeringen kunna nöja sig med att tillsätta generaldirektören/landshövdingen för Länsstyrelsen

Sverige. Tillsättandet av regioncheferna blir en intern uppgift för Länsstyrelsen Sverige.<sup>43</sup>

Att skapa en samlad myndighet av länsstyrelseorganisationen innebär inte en kapitulation inför den sektorsproblematik som ändå finns. Tvärtom kan sektoriseringsproblemen hanteras med kraft inom en enmyndighetsstruktur. Inget skulle t.ex. formellt hindra Länsstyrelsen Sverige från att anpassa sin regionala organisation till ett större geografiskt territorium för att på så sätt underlätta samverkan och samordning med andra viktiga statliga regionala aktörer. Det skulle också vara möjligt att ha olika regional organisation för olika verksamheter. Vidare kan länsstyrelsen i en enmyndighetsstruktur samlad och därmed med större kraft framföra sina synpunkter på eventuella sektoriseringsproblem till berörda myndigheter, Regeringskansliet och ytterst regeringen.

En reform av den typ som här skisseras är naturligtvis inte problemfri. Förutom att stora organisationsreformer kräver uthållighet i förändringsarbetet både från myndighetens och från regeringens sida samt en medvetenhet om att förändringarna åtminstone initialt kan vara kostsamma, har det hävdats att det finns en risk att vissa demokrativärden kan komma att försvagas genom en reform av denna karaktär. Som vi redan har berört i avsnittet om enmyndigheter anförde tidigare regeringar bl.a. demokratiska argument för att inrätta fristående regionala myndigheter. Ett sådant argument var kopplat till maktbalansen. Generaldirektörens makt skulle balanseras av tjänstemän på regional nivå med eget ansvar och med stöd av en lekmanstyrelse med regionalt väl förankrade företrädare. Ett annat demokratiargument för myndighetskoncernmodellen sammanhänger med offentlighetsprincipen. All kommunikation mellan den centrala myndigheten och de regionala myndigheterna i en koncern blir allmänna handlingar och måste diarieföras.

Att handlingar som tidigare var offentliga inte längre kommer att vara det i en samlad myndighet är naturligtvis inte bra sett ur ett vidare demokratiskt perspektiv. Likafullt måste denna trots

allt begränsade försvagning av insynen i verksamheten vägas mot de vinster som kan göras i effektivitet och rättssäker hantering.

När det gäller frågan om maktbalansen mellan central myndighet och regionala enheter är problemet annorlunda inom länsstyrelseorganisationen jämfört med traditionella myndigheter. Eftersom länsstyrelserna saknar centralmyndighet blir problemet snarast det omvända mot vad som har bekymrat tidigare regeringar. Inom länsstyrelseorganisationen saknas en central myndighetschef som kan balansera ledningarna på regional nivå. Detta problem blir särskilt tydligt då länsstyrelsernas regionala chefer – landshövdingarna – ofta är mycket starka och självständiga personer. För länsstyrelseorganisationen kan inrättandet i en enmyndighetsstruktur således knappast betraktas som ett demokratiproblem sett ur det här perspektivet.

Om regeringen nu skulle vilja gå fram med en reform av denna karaktär, var kan vi förvänta oss att det största motståndet kommer att finnas? Svaret blir tveklöst att det kommer att vara på regional nivå. Naturligtvis främst på länsstyrelserna, men även andra aktörer ute i länen skulle nog mobiliseras mot reformen. Det är svårare att förutse Regeringskansliets reaktion. Å ena sidan är länsstyrelserna med sina landshövdingar en speciell och historiskt mycket långlivad institution med en närmare koppling till den politiska nivån än flertalet andra myndigheter. En sådan omfattande reform av länsstyrelseorganisationen som här skisseras kan nog därför förväntas möta visst motstånd även från central politisk nivå. Å andra sidan torde Regeringskansliet se positivt på den effektiviseringspotential som finns i en enmyndighetsmodell för länsstyrelserna. Att reformen dessutom skulle innebära en rejäl minskning av antalet myndigheter borde också uppskattas i Regeringskansliet.



## Ett statens hus på regional nivå

### Utgångspunkter

Fokus i detta scenario ligger på relationen mellan sektorisering och tvärsektoriell samordning. Vad vi gör i det här scenariot är att bejaka sektoriseringen fullt ut, dock nota bene enbart på regional nivå. Det här scenariot förutsätter inte nödvändigtvis några förändringar när det gäller antalet länsstyrelser eller Regeringskansliets styrning.

### Sektorisering på regional nivå – ett problem?

Sektoriseringen i samhället har i stort utgjort en förutsättning för effektivitet, produktivitet och ytterst vårt välbefinnande. I en specialiserad och därmed sektoriserad förvaltning kan vi också förvänta oss en hög sakkompetens. Sektoriseringen kan således inte beskrivas som ett generellt förvaltningspolitiskt problem. Detta innebär dock inte att det inte kan finnas problem med sektoriseringen. I en förvaltning som kontinuerligt blir allt mer specialiserad finns det naturligtvis en fara att problem uppstår i gränslandet mellan olika sektorer. Det är förmodligen ingen tillfällighet att statsmakterna allt oftare framhåller behovet av ökad samordning. Det tycks finnas ett samordningsbehov att tillfredsställa. Frågan är dock vilken, om någon, samordning som bör ske på regional nivå.

Som tidigare beskrivits ser vi i dag en utveckling där samverkan och samordning allt oftare sker lokalt eller virtuellt på Internet. Parallellt förlorar den regionala nivån i betydelse som arena för samordning. I en internationell utblick tycks detta var särskilt tydligt i länder med en stark lokal nivå med omfattande verksamhet, t.ex. Danmark och Norge. Detsamma gäller för Sverige.

Ett ständigt återkommande exempel på bristande samordning är förhållandet mellan sjukskrivningar och – framförallt längre – arbetslöshet. Här kan vi nu se hur bl.a. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har börjat samarbeta på lokal nivå. Det sker finansiellt genom s.k. samordningsförbund (Finsam) och det sker genom etablerandet av ett nät av lokala service- och samverkanskontor.<sup>44</sup> Samverkan i service- och/eller samver-

kanskontor är ett typexempel på att sektorsmyndigheter kan samverka när behovet är tydligt. Detta utan att tvingas in i någon centralt eller regionalt styrd modell. Vid en ”påtvungad” samordning finns också en risk att specifika samhällsintressen som sektorsmyndigheten har att bevaka och utföra verksamhetsmässigt kan bli kringskurna och försvagade.

Ett annat klassiskt samordningsproblem är samordningen av den regionala tillväxtpolitiken. Här har länsstyrelsen haft, och har fortfarande delvis, en viktig roll att spela. I avsnittet om länsstyrelsernas samordning redogör vi kortfattat för samordningen av det regionala tillväxtarbetet och då särskilt länsstyrelsens roll i det sammanhanget. Som framgår av den beskrivningen har samordningsuppgiften i det stora flertalet län tagits över av kommuner och/eller landsting. Länsstyrelsen har dock kvar uppgiften att samordna staten i det regionala tillväxtarbetet. En uppgift som emellertid i praktiken har visat sig svår att utföra på ett meningsfullt sätt när såväl statliga som kommunala aktörer ofta väljer att undvika ”omvägen” över länsstyrelsen i sina kontakter inom tillväxtarbetet.

Även när det gäller länsstyrelsens olika tillsynsuppgifter är det svårt att finna bevis för några stora samordningsvinster. Tillsynsverksamheterna är kopplade till specifik lagstiftning och olika tillsynsuppgifter förutsätter vanligtvis olika kompetens. Överhuvudtaget är länsstyrelsens samordningsuppdrag problematiskt och inom vissa områden nästan omöjligt att genomföra på ett effektivt sätt. I huvudsak är det vissa administrativa samordningsvinster som kan urskiljas, inte så mycket mer.

### **Myndighetshotellet Statens hus**

Om nu länsstyrelsens samordningsuppdrag generellt är otydligt och problematiskt, kan det då vara en framkomlig väg att bejaka specialisering och sektorisering på den regionala nivån och släppa på ambitionerna när det gäller en samordning som i praktiken ofta kostar mer än den smakar? Ja, det är i vart fall vad som skisseras i detta scenario. Tanken är inte att avskaffa länsstyrelserna, men att tona ner ambitionerna när det gäller

samordning och i första hand utnyttja länsstyrelserna som ett ”myndighetshotell”.

Den samordning och samverkan som ändå är nödvändig skulle kunna hanteras antingen lokalt, virtuellt via Internet eller på central nivå. För medborgarna är samordningen lokalt naturligtvis betydelsefull. Här sker det, i vissa fall nödvändiga, direkta mötet mellan den enskilde medborgaren och myndigheten. Samtidigt har den allt snabbare tekniska utvecklingen gjort Internet till den kanske allra viktigaste arenan för mötet mellan medborgaren och myndigheterna. På central nivå bör den samordning äga rum som avspeglar tydliga politiska intressemot-sättningar. Sådana intressekonflikter kan inte och bör inte organiseras bort, och de hanteras oftast bäst på den politiska nivån i Regeringskansliet.

Med nedtonade samverkans- och samordningsambitioner på regional nivå har länsstyrelsen likafullt en roll att spela. Myndigheten skulle kunna bli ett ”statens hus” regionalt. Länsstyrelserna finns spridda över hela landet. I länsstyrelsernas lokaler kan härbärgas de myndigheter som själva anser sig behöva en regional närvaro eller sådana som regeringen har tagit ett fastare grepp om och beslutat att de ska finnas på länsnivå.

Det är viktigt att statlig verksamhet bedrivs så att vi på bästa sätt utnyttjar våra gemensamma resurser. Det gäller självfallet också på regional nivå. Myndigheter vill gärna bygga upp sin egen administration i sina egna lokaler. Ur ett snävt myndighetsperspektiv kan det möjligtvis finnas goda argument för att agera på det sättet, men det är långt ifrån alltid rationellt och effektivt sett ur statens och samhällets perspektiv i stort. Det bör finnas betydande effektiviseringsvinster att göra genom samlokalisering av statlig regional verksamhet i länsstyrelsens lokaler.

Statens hus är ett särskilt intressant alternativ när en ny verksamhet ska etableras regionalt. Genom att utnyttja en redan befintlig organisation med dess administrativa funktioner kan

myndigheter undvika både initiala kostnader för uppbyggnad av en ny organisation och löpande administrationskostnader för densamma. Ett annat alternativ är att istället för att inrätta en helt ny myndighet låta en eller flera länsstyrelser utföra verksamheten. Länsstyrelsen finns redan på plats och borde kunna med kort varsel ta sig an en ny uppgift.

Redan nu fungerar länsstyrelsen till delar som ett myndighets-hotell, där uppgifter läggs som inte naturligt har en sektoriell hemvist någon annanstans i förvaltningen. Det har varit en praktisk lösning som vanligtvis har fungerat väl. Ett relativt aktuellt exempel är att när Integrationsverket las ner tog länsstyrelserna över delar av den myndighetens uppgifter (Statskontoret 2008:3, s.73). Länsstyrelsen fanns redan på plats och det var därmed inte nödvändigt att bygga upp någon ny organisation.

Självfallet kan det uppstå situationer när regeringen trots de nedtonade samordningsambitionerna behöver en statlig ”samordningsman” regionalt. Om det behovet uppstår finns ju alltid landshövdingarna att tillgå. Dessa skulle då agera med stöd av särskilda regeringsuppdrag.

Om regeringen nu skulle vilja följa detta sektoriseringsspår och inrätta ett Statens hus på regional nivå, var kan vi förvänta oss att det största motståndet kommer att finnas? Svaret är inte självklart. Huruvida en enskild landshövding kommer att vara motståndare eller inte beror förmodligen på hur viktig han eller hon anser att samordningsrollen är för sin ämbetsutövning. För länsstyrelseorganisationen i dess helhet är en reform av den här karaktären mindre dramatisk. Som vi tidigare har beskrivit är länsstyrelsen internt i betydande utsträckning en sektoriserad myndighet. För de verksamheter som i delar styrs av sektorsmyndigheter borde därför den reform vi beskriver här snarast vara positiv. Sektorsföreträdare inom och utom länsstyrelsen kan nog tänkas uppskatta att deras verksamhet inte skulle löpa risken att bli nedprioriterad i en intern tvärsektoriell samordningsprocess. Styrningen från fackdepartement och sektorsmy-

dighet torde också få ett starkare genomslag när den inte riskerar att tunnas ut genom tvärsektoriella avvägningar.

## Länsstyrelsen och landshövdingen: Dags att klippa bandet?

### Utgångspunkter

I detta scenario närmar vi oss den statliga regionala förvaltningen och länsstyrelserna utifrån en något annorlunda vinkel än tidigare. I de två tidigare avsnitten har regeringens styrning respektive länsstyrelsernas samordningsroll diskuterats. I detta tredje scenario är det en speciell tjänst – landshövdingeämbetet – som fokuseras. Främst är det relationen mellan landshövdingen och myndigheten länsstyrelsen samt mellan landshövdingen och regeringen som diskuteras och problematiseras. Genom att det här tredje scenariot har en annan infallsvinkel än de två tidigare är det också möjligt att se detta scenario som komplementärt till dessa. Det är således möjligt att kombinera Länsstyrelsen Sverige respektive Statens hus med en förändrad landshövdingroll.

Till skillnad från de två tidigare scenarierna förutsätter en reform i den riktning som skisseras nedan vissa förändringar av såväl regeringens styrning som antalet landshövdingar.

### Landshövdingrollen

Landshövdingen är inte som andra myndighetschefer. När utnämningsspolitiken nu har reformerats och gjorts mer öppen och annonsering har blivit huvudregel vid val av rekryteringskanal gäller detta inte för våra landshövdingar. Som regeringen uttrycker det:

”Landshövdingeämbetet är speciellt och kräver egenskaper som inte alltid sammanfaller med de krav som i övrigt ställs på myndighetschefer. God kännedom om och insikter i det politiska beslutssystemet kan vara ett sådant krav” (Skr. 2009/10:43, s.22).

Landshövdingeämbetet har en historia som sträcker sig snart 400 år bakåt i tiden. Bara det gör ämbetet unikt. Åtminstone

under det senaste halvsekle har tjänsten huvudsakligen besatts av personer som tidigare varit verksamma i det politiska livet. Även om andelen landshövdingar med en tydlig politisk bakgrund har sjunkit jämfört med tio år bakåt i tiden är det likafullt över hälften av landshövdingarna som har den bakgrunden.<sup>45</sup>

Landshövdingarna är ovanliga också i det avseendet att de i betydande utsträckning själva kan skapa sin roll. I en konsult-rapport till Statskontoret uttrycks det som att landshövdingen är den svenska statsförvaltningens ”fria mittfältare med rätt att korsa huvudmannaskapsgränser och sektorsgränser utan att bli åthutad att ’hålla sig till sitt område’” (Statskontoret 2008:3, s.77). Landshövdingens fria roll gör också att bandet mellan landshövdingen och länsstyrelsen inte är särskilt starkt. En tidigare minister, generaldirektör och också landshövding – Ingemar Mundebo – beskriver det som att landshövdingen och länsstyrelsen delvis sysslar med olika saker. Medan länsstyrelsen i mycket är en förvaltningsmyndighet som ägnar sig åt frågor som landshövdingen endast i begränsad utsträckning tar del av är landshövdingen, enligt Mundebo, en ambassadör, kontaktskapare, PR-man som arbetar med uppgifter som ligger i gränslandet mellan politik och förvaltning. Frågor som berör länets utveckling i ett bredare perspektiv (Mundebo 1984, s.152). Samma iakttagelse gjordes redan år 1937 i en statsvetenskaplig avhandling:

”En länsstyrelses löpande göromål gå sin jämna gång utan störningar, och besluten kunna bli av lika god kvalitet antingen landshövdingen är närvarande eller ej /---/ En landshövding kan utan tvivel utföra en betydande gärning i länsstyrelsen, men som ovan nämnts, kan han utan större olägenheter för denna underlåta att – i varje fall tidvis – taga aktiv del i ärendenas behandling. Så är emellertid knappast fallet med hans andra huvuduppgift, att taga initiativ till och leda länets utveckling” (Sörndal 1937, s.211 f).

Landshövdingarna har således sedan lång tid tillbaka lagt en stor del av sin arbetstid på det som de betraktar som strategiska

utvecklingsfrågor för länet, medan länsstyrelsen i övrigt fungerar mer som en traditionell förvaltningsmyndighet där den dagliga verksamheten leds av länsrådet/länsöverdirektören.

Sedan slutet av 1990-talet har dock spelplanen förändrats för landshövdingarna. Med början i försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götalands län och sedan i och med möjligheten att bilda s.k. kommunala samverkansorgan har successivt huvudansvaret för att driva och samordna det regionala tillväxtarbetet gått över till den folkvalda kommunala och regionala nivån. I 16 av landets 21 län har de kommunala företrädarna nu det huvudansvaret. Även om dramatiken i förändringen inte ska överdrivas – landshövdingarna kan ju fortfarande falla tillbaka på sin fria roll och utifrån ett statligt perspektiv bidra till den regionala utvecklingen – har ändå överförandet av det regionala utvecklingsansvaret inneburit minskat regionalt inflytande för landshövdingarna. Möjligheten att påverka länets utveckling har tveklöst blivit mindre.

Sammanfattningsvis har landshövdingen en unik position som svensk myndighetschef. Hon eller han arbetar med territoriet som bas utifrån den frihet som ämbetet ger. En landshövding kan i bästa fall utgöra en samlande kraft som står över partipolitiska kontroverser. När landshövdingen kallar till överläggningar är det sällan någon som uteblir. Men, och det är viktigt, landshövdingen har vanligtvis lite beröring med det dagliga förvaltningsmässiga arbetet på länsstyrelsen. Det arbetet leds istället av länsrådet/länsöverdirektören.

### **Ska vi klippa bandet?**

Som vi beskrivit ovan är huvudansvaret för att driva och samordna det regionala tillväxtarbetet i stora delar av landet överfört från länsstyrelsen till den kommunala och regionala nivån. Även om länsstyrelsen har kvar uppdraget att samordna staten i tillväxtarbetet har dess betydelse för det regionala tillväxtarbetet minskat. Det som en gång var den bärande tanken bakom reformen om samordnad länsförvaltning, att länssty-

relsen skulle vara den ledande aktören för regional utveckling i länet, har tömts på sitt innehåll. Den samordnade länsförvaltningen förändrade länsstyrelsens verksamhetslogik, från förvaltare/verkställare till regional utvecklare. Nu svänger pendeln tillbaka, från utvecklare till förvaltare/verkställare. Numera också med ett omfattande tillsynsuppdrag i portföljen.

Länsstyrelsens utvecklingsuppdrag har försvagats och kommer förmodligen att fortsätta att göra detta. Det är högst rimligt att anta att även i de fem län där länsstyrelsen fortfarande har huvudansvaret för den regionala tillväxtpolitiken kommer ansvaret att gå över till den kommunala nivån inom en inte allt för avlägsen framtid. Den utvecklingen försvagar ytterligare bandet mellan landshövdingen med sin fria roll, oftast med stark fokusering på länets utveckling och tillväxt, och länsstyrelsen i övrigt. Frågan vi då kan ställa oss är om man i detta läge skulle kunna utnyttja landshövdingens kapacitet bättre genom att lösgöra ämbetet från länsstyrelseorganisationen.

En landshövding ”fri” från länsstyrelseorganisationen och med en begränsad stab runt sig skulle kunna utnyttjas av regeringen för olika uppdrag. Så sker redan nu, men skulle kunna göras i betydligt större utsträckning och mer systematiskt. Regeringsuppdragen skulle kunna vara av olika karaktär. Landshövdingen kan t.ex. vara statens förhandlare i en viss fråga, eller ansvara för en utvärdering som regeringen finner angelägen vid en viss tidpunkt. I den tidigare nämnda konsultrapporten till Statskontoret ges ytterligare exempel på hur landshövdingen skulle kunna utnyttjas. Det kan exempelvis vara att initiera en samrådsprocess när oenighet har uppstått mellan regionala parter eller när myndigheter agerar på ett motsägelsefullt sätt. Det kan också vara att samordna aktioner som involverar flera myndigheter regionalt, som t.ex. Operation Krogsanering (Statskontoret 2008:3, s.77).

Det är givetvis viktigt att regeringsuppdragen till landshövdingen är tydligt formulerade så att ansvarsfördelningen mellan



landshövdingen och andra aktörer, främst de kommunala företrädarna, inte blir otydlig.

### *Ansvarskommittén och landshövdingenrollen*

I sitt slutbetänkande skissar Ansvarskommittén på en delvis ny roll för länsstyrelserna. Kommittén vill ge länsstyrelsen nya uppgifter i syfte att åstadkomma en bättre tvärsektoriell samordning inom staten. En viktig komponent för att åstadkomma detta är att länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att till regeringen redovisa tvärsektoriella, territoriellt förankrade kunskapsunderlag, dvs. kunskapsunderlag som avser brett definierade block av offentliga åtaganden och som belyser länet ur flera sektorsperspektiv. Det kan t.ex. vara en redovisning av det samlade utbildningsutbudet relaterat till de behov som finns bland olika grupper av arbetssökande och de insatser för regional tillväxt som görs i länet. Det skulle också kunna vara länsvisa ”välfärdsbokslut”, t.ex. hur det samlade offentliga vård- och omsorgsinsatserna möter de behov som finns bland länets invånare.

Avsikten med kunskapsunderlagen skulle både vara att förbättra statens uppföljning och utvärdering och att motverka låsningar som skapas av sektorsgränserna i Regeringskansliet. Uppdragen att ta fram tvärsektoriella kunskapsunderlag ska vara tydligt prioriterade utifrån vad som regeringen anser vara angeläget att få belyst med ett tvärsektoriellt och territoriellt perspektiv.

Länsstyrelsens uppgift att ställa samman tvärsektoriella kunskapsunderlag innebär att en ny generalistkompetens behöver utvecklas inom myndigheten. En kompetens som gör det möjligt för länsstyrelsen att ta tillvara och sammanställa underlag från olika sektorsmyndigheter till en mer heltäckande bild. Den samordningsroll som ligger i framtagandet av kunskapsunderlaget är också något annorlunda jämfört med länsstyrelsens mer traditionella samordningsroll. Skillnaden ligger i att vid framtagandet av de territoriella kunskapsunderlagen är länsstyrelserna primärt ett instrument för regeringen snarare än mer självständiga samordnare (SOU 2007:10, 236 ff).

Ansvarskommittén sätter upp som en absolut förutsättning för länsstyrelsens nya roll att länen och därmed länsstyrelserna måste bli färre samt att statliga myndigheters regionala indelningar anpassas till en ny länsindelning. Utan en betydande minskning av antalet län anser kommittén att det inte blir möjligt för regeringen att strategiskt använda den regionala nivån för en kraftfull samordning.

Uppgiften att ta fram tvärssektoriella kunskapsunderlag som Ansvarskommittén vill lägga på länsstyrelsen skulle istället mycket väl kunna vara en uppgift för ett reformerat landshövdingensämbete. Den tydliga koppling till regeringen som kommittén anser är nödvändig för att det nya uppdraget ska fungera passat bättre för det nya landshövdingensämbete som vi här skisserar, än för den traditionella länsstyrelsen. Som nämnts ovan bör landshövdingen i sin nya roll ha en liten men kompetent stab till sitt förfogande. Dessa medarbetare behöver dock inte sitta på all nödvändig kompetens själva, något som förmodligen också är omöjligt. En del av deras kompetens ska vara att ha den nödvändiga kunskapen för att kunna upphandla den utvärderingskompetens som behövs.

### ***PARK och landshövdingenrollen***

Det kan vara värt att notera att redan i utvärderingsdelen av PARK:s slutbetänkande år 2000 skisseras ett förändrat landshövdingeuppdrag som i mycket påminner om Ansvarskommitténs förslag (SOU 2000:85, s.315 f, SOU 2000:64, s.288 f). Den landshövdingenroll som PARK skisserar tar i likhet med Ansvarskommittén sitt avstamp i de förändrade ansvarsförhållandena på regional nivå, där den kommunala nivån har tagit över huvudansvaret för regional utveckling från länsstyrelsen. PARK vill ge permanenta eller tillfälliga uppdrag till landshövdingarna att följa upp det regionala utvecklingsarbetet. Genom ett sådant uppföljningsuppdrag skulle ett nationellt perspektiv tillföras det regionala arbetet. I likhet med Ansvarskommittén understryker PARK att uppdragen från regeringen måste vara tydliga, så att ansvarsfördelningen mellan de kommunala företrädarna och landshövdingen inte blir otydlig. Landshövdingen

ska i PARK:s modell arbeta i nära kontakt med Regeringskansliet. På så sätt skulle hon eller han bli väl förtrogen med de nationella intentionerna och också identifiera sig med dessa. Landshövdingen skulle få en tydligare roll som regeringens företrädare. I utvärderingsdelen av slutbetänkandet föreslår PARK slutligen att förutsättningarna för den förändrade landshövdingroll som skisseras närmare utreds (SOU 2000:85, s.315 f).

#### *Utredningen om organiseringen av länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter och landshövdingrollen*

Det är intressant att notera att tanken på att frigöra landshövdingen från länsstyrelsen inte heller är helt främmande inom länsstyrelsevärlden. I utredningen om organiseringen av länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter diskuteras, som tidigare nämnts, kortfattat en enmyndighetsmodell för länsstyrelserna. I den diskussionen understryker utredaren att det i en enmyndighetsmodell är viktigt att värna landshövdingrollen. Landshövdingen ska även i den modellen kunna fungera som en förbindelselänk mellan lokal, regional och central nivå. Det finns ett värde i, menar utredaren, att det finns en institution som står över regionala och lokala intressekonflikter. Landshövdingen skulle dock inte behöva vara chef över enmyndighetens regionala organisation utan skulle kunna arbeta fristående med hjälp av ett särskilt inrättat kansli (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2010, s.30).

#### **Den nya landshövdingrollen**

Som vi har visat ovan är tankarna om en förändrad landshövdingroll med en närmare koppling till regeringen inte nya. Vad som däremot är nytt är den organisatoriska modell vi föreslår, där landshövdingarna frigörs från ansvaret att leda länsstyrelserna och förses med en egen stab. De blir således ett slags regionala minimyndigheter med en nära koppling till regeringen. Dessa nya myndigheter ska enbart agera på uppdrag från regeringen och de ska vara små. Det är viktigt att det nya landshövdingämbetet inte växer ut till en ny länsstyrelse. En

sådan utveckling borde kunna förhindras om landshövdingen och hans stab enbart har att agera på uppdrag av regeringen.

Ansvarskommittén ansåg att utan en betydande minskning av antalet län skulle det inte vara möjligt för regeringen att strategiskt använda den regionala nivån för en kraftfull samordning. Observera dock att kommitténs förslag avsåg länsstyrelserna i deras helhet och inte enbart landshövdingarna. Ansvarskommittén ansåg också att statliga myndigheters regionala indelningar måste anpassas till en ny länsindelning. Vi menar, till skillnad från Ansvarskommittén, att det nya landshövdingens ämbete vi här skisserar kommer att kunna fungera utan en ny länsindelning och utan att statliga myndigheter behöver anpassa sin regionala indelning till nya eller gamla län. Däremot behövs det inte 21 landshövdingar för det nya uppdraget. Här är Ansvarskommitténs förslag på 6–9 nya län och länsstyrelser ungefär vad som också kan vara lämpligt för antalet nya landshövdingens ämbeten, kanske närmare den nedre gränsen än den övre. I vårt scenario blir landshövdingens koppling till det enskilda länet mindre betydelsefull. Landshövdingens ämbete är här en resurs för regeringen och som sådant möjligt att använda inte enbart i ett enskilt län utan också över flera län och kanske med olika geografiska skärningar.

Landshövdingarna ska således vara en resurs för regeringen, men de ska även fortsättningsvis vara lokaliserade ute i landet. För att spara resurser bör de lämpligen vara samlokaliserade med en länsstyrelse. Den fråga som då kan ställas är: Om landshövdingarna ändå ska vara samlokaliserade med länsstyrelsen varför kan de då inte fortfarande vara en del av densamma, även om deras uppdrag förändras något? Ett viktigt skäl till att klippa bandet mellan landshövdingen och länsstyrelsen är att båda institutionerna kommer att vinna på en sådan organisatorisk förändring. Ett problem för länsstyrelserna har varit den i praktiken ovanliga ledningsmodellen, där landshövdingen i sin fria utåtriktade roll närmast kan jämföras med en ordförande i en bolagsstyrelse (Statskontoret 2008:3, s.74). I bästa fall leds verksamheten då av länsrådet/länsöverdirektören, om inte han

eller hon också arbetar utåtriktat, vilket ibland förekommer. I vårt scenario kommer länsstyrelsen att ledas enligt en normal myndighetsmodell med en generaldirektör eller (om regeringen väljer att ha kvar den titeln) ett länsråd/länsöverdirektör i ledningen. På så sätt får länsstyrelserna en tydligare ledning samtidigt som landshövdingarna frigörs för en uppgift de lämpar sig bättre för.

Ett annat skäl till att skilja på landshövdingen och länsstyrelsen sammanhänger med den politiska bias som tjänsten har i dag. Som vi har beskrivit tidigare i detta avsnitt har under en lång tid tjänsten dominerats av personer med en politisk bakgrund. Regeringens formuleringar i den aktuella skrivelsen om utnämningpolitiken måste också tolkas som att en politisk bakgrund är viktigare för landshövdingar än generellt för andra myndighetschefer. Samtidigt har landshövdingarnas mer politiska framtoning efterhand blivit mer problematisk för länsstyrelserna och för regeringen. När den kommunala nivån i flertalet län nu har tagit över huvudansvaret för att driva och samordna den regionala tillväxtpolitiken kan resultatet bli – och har ibland blivit – konflikter mellan de politiska företrädarna för de kommunala samverkansorganen respektive försökslandstingen och landshövdingen i spetsen för länsstyrelsen. För landshövdingarna med sin ofta politiska bakgrund har uppgiften att skapa regional utveckling i många fall varit den mest intressanta delen av arbetet. Nu har andra politiska aktörer tagit över den rollen och det maktskiftet har inte alltid varit problemfritt. Med ett färre landshövdingar och ett förändrat och tydligt uppdrag som regeringens speciella resurs borde risken för kompetenskonflikter med de regionala politiska företrädarna vara borta.

Ytterligare ett skäl till att ge landshövdingarna ett tydligt uppdrag som regeringens redskap på regional nivå är att vi därigenom kan komma bort från landshövdingarnas traditionella ”dubbelroll”, att både vara statens regionala företrädare och samtidigt allt som oftast fungera som länets företrädare inför regering och riksdag. Det sistnämnda en roll som långtifrån alltid uppskattas av regeringen. Med det uppdrag som lands-

hövdingarna får i vårt scenario borde ”risken” för att de ska se sig som företrädare för länets intressen minska rejält.<sup>46</sup>

Sammanfattningsvis kan således en skilsmässa mellan landshövding och länsstyrelse ge ett mervärde för båda institutionerna.

Var kan vi då förvänta oss det största motståndet om en reform av denna karaktär skulle genomföras? I likhet med de båda andra scenarierna vi har presenterat bör vi förstås räkna med ett motstånd från landshövdingehåll. Övriga delar av länsstyrelsen kan nog förväntas vara mindre kritisk. Särskilt som reformen inte med nödvändighet innebär färre länsstyrelser. Kanske kan vi t.o.m. förvänta oss visst positivt gensvar från länsstyrelsehåll som ett resultat av ambitionen att skapa en tydligare ledningsstruktur. Från Regeringskansliet skulle det eventuellt kunna komma kritik mot en reform som denna med argumentet att modellen med landshövdingar med en nära koppling till Regeringskansliet strider mot ”normalmodellen” för myndigheter. Kanske skulle också kritiska synpunkter komma mot att sex till nio nya ”myndigheter” inrättas på detta sätt. Ett ökat antal myndigheter är i dagsläget inte särskilt politiskt populärt.

## Referenser

Dir. 2007:138 *Utredning av administration, organisering och kontroll av jordbruksstöden.*

Dir. 2009:62 *Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*

Dnr. Fi2005/2459 *Uppdrag till samtliga länsstyrelser att kartlägga och analysera samordning och koncentration mellan länsstyrelserna.*

Dnr. Fi2007/604 *Remissammanställning av Koncentrationsutredningen.*

Dnr. Fi2007/7584 *Skrivelse till regeringen med förslag på ändringar i samtjänstlagen.*

Dnr. Fi2008/3093 *Uppdrag att följa upp och föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.*

Dnr Fi2009/6991 *Uppdrag att utreda och ge förslag på hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras.*

Ds 2007:28 *Koncentration av länsstyrelseverksamhet.*

Förordning (1988:1151) *med instruktion för länsstyrelsernas organisationsnämnd.*

Förordning (2007:713) *om regionalt tillväxtarbete.*

Förordning (2007:825) *med länsstyrelseinstruktion.*

Förordning (2009:315) *om samtjänst vid medborgarkontor.*

Hedman, G. & Jansson, B. 2008 *Internationella exempel på lokal samverkan mellan myndigheter.*

- Lag (1987:12) *om hushållning med naturresurser m.m.*
- Lag (1994:686) *om försöksverksamhet med medborgarkontor.*
- Lag (1997:297) *om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor.*
- Lag (2003:1210) *om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.*
- Lag (2004:543) *om samtjänst vid medborgarkontor.*
- Länsstyrelsen i Jönköpings län 2010 *Utredning om hur länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter kan organiseras.*
- Länsstyrelsen i Skåne län 2006 *Att dra åt samma håll. En studie av samordning och koncentration inom länsstyrelsevärlden.*
- Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009 *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter.*
- 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.*
- Nordregio & EuroFutures 2006 *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda.*
- Plan- och bygglag (1987:10).*
- Prop. 1978/79:157 *med förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar, m.m.*
- Prop. 1991/92:100 bil.14 *1992 års budgetproposition.*
- Prop. 1995/96:138 *Länsindelningen i Skåne och Västsverige m.m.*



Prop. 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*

Prop. 2003/04:85 *Samtjänst vid medborgarkontor.*

Prop. 2008/09:123 *Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen.*

Prop. 2009/10:1 *2010 års budgetproposition utgiftsområde 1 och 4.*

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:156 *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län.*

Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar.*

*Regeringsformen (1974:152).*

Självstyrelsenytt 2007 nr 2 *”Statens regionindelningar påminner mest om en berusad spindel”.*

Skr. 2009/10:43 *Utnämningsspolitiken.*

SOU 1998:166 *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion.*

SOU 1998:168 *I skärningspunkten – Landshövdingarna och den centrala och regionala samordningen.*

SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier.*

SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.*

SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd.*

SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna.*

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

SOU 2008:97 *Styr samverkan – för bättre service till medborgarna.*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*

SOU 2009:7 *Den svenska administrationen av jordbruksstöd.*

SOU 2009:10 *Miljöprocessen.*

SOU 2009:92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service.*

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

Statskontoret 2004:16 *Det nya Arbetsmarknadsverket.*

Statskontoret 2005:3 *Sektorisering inom offentlig förvaltning.*

Statskontoret 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990-2005.*

Statskontoret 2005:124 *Mot en modern och sammanhållen förvaltning. Dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken.*

Statskontoret 2005:125 *Mot en modern och sammanhållen förvaltning. Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt.*

Statskontoret 2005:126 *Mot en modern och sammanhållen förvaltning. Åtagande för fortsatt servicesamverkan.*

Statskontoret 2008:3 *Staten regionalt och lokalt. Modeller för organisation och samverkan*. Konsultrapport till Statskontoret.

Statskontoret 2008:16 *Effekter av Finsam?*

Statskontoret 2010 *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

Statskontoret 2010:16 *Myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Kalmar län*.

*Stiftelseförordning* (1995:1280).

Sörndal, O. 1937 *Den svenska länsstyrelsen. Uppkomst, organisation och allmänna maktställning*.



## Noter

<sup>1</sup> Regeringsformen (RF) fastställer att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse (RF 1:1). Vidare att det finns primär- och landstingskommuner och att dess har rätt att ta ut skatt för att sköta sina uppgifter (RF 1:7). I RF stadgas också att föreskrifter om kommunala befogenheter och åligganden ska meddelas i lag (RF 8:5).

<sup>2</sup> Utom i Gotlands län där kommunen utför landstingets uppgifter.

<sup>3</sup> Vid bildandet av Västra Götalands län övergick Habo och Mullsjö kommuner till Jönköpings län.

<sup>4</sup> Regeringen föreslår i propositionen om en reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) att detaljeringsgraden i nuvarande 11:6 minskas. En alltför detaljerad reglering riskerar att bli inaktuell och därmed lägga hinder i vägen för en dynamisk samhällsutveckling. Regeringen anser därför att det inte finns anledning att i grundlag låsa fast hur de olika myndigheterna inom den statliga förvaltningen skall benämnas. Som en konsekvens av detta föreslår regeringen att länsstyrelserna inte längre särskilt ska omnämnas i regeringsformen.

<sup>5</sup> Länsbostadsnämnden inordnades några år senare i länsstyrelsen, men då med betydligt reducerade uppgifter.

<sup>6</sup> Riksdagen har beslutat att det försök som har pågått sedan slutet av 1990-talet i Skåne och Västra Götalands län och som inneburit att landstingen där har övertagit huvudansvaret för det regionala utvecklingsarbetet från i första hand länsstyrelsen ska permanentas från år 2011 (prop. 2009/10:156). Från samma tidpunkt får Hallands läns landsting och Gotlands kommun samma uppgifter som landstingen i Skåne och Västra Götalands län. Region Halland och Gotlands kommun upphör därmed att vara samverkansorgan.

<sup>7</sup> I samtliga samverkansorgan, med undantag av Gotland där det inte finns något landsting och där samverkansorganet utgörs av kommunen, ingår också landstinget. Normalt är det också landstingspolitikerna som har varit mest drivande för att bilda samverkansorgan.

<sup>8</sup> Diskussioner om att effektivisera och omorganisera polisverksamheten blossar upp med jämna mellanrum. Regeringen har nu också i

budgetpropositionen för år 2010 aviserat en utredning av polisens organisation (prop. 2009/10 UO 4).

Almibolagen, som är samägda av staten och landstingen, har en regional indelning som följer länsgränserna, dock är bolagen färre till antalet än länen p.g.a. att i ett par fall har flera län ett gemensamt Almibolag.

<sup>9</sup> Försvarsmakten, Tullverket, Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Skogsstyrelsen Kronofogdemyndigheten, Arbetsförmedlingen, Lantmäteriet och Riksarkivet, Försäkringskassan. Vad gäller den sistnämnda myndigheten var formellt sett inte de 21 allmänna försäkringskassorna statliga myndigheter före ombildningen, även om de i praktiken ofta räknats till den statliga förvaltningen, t.ex. i nationalräkenskaperna (Statskontoret 2005:32, s.41). Strikt formellt är således Försäkringskassan ingen enmyndighet, då de allmänna försäkringskassorna inte ingick i en *myndighetskoncern*.

<sup>10</sup> Möjligtvis skulle också Domstolsväsendet kunna beskrivas som en myndighetskoncern, där Domstolsverket har vissa ledande och samordnande uppgifter gentemot domstolarna. Domstolarna har dock en grundlagsreglerad oberoende ställning som skiljer dem från andra myndigheter.

<sup>11</sup> Det demokratiska värdet av regionala myndigheter med egna styrelser framhölls särskilt av den dåvarande regeringen när den 2001 valde att vid det tillfället inte följa AMS rekommendation att ombilda AMV till en enmyndighet (Statskontoret 2004:16, s.102).

<sup>12</sup> Statskontoret noterar dock i en utvärdering att Finsam tog sig an personer vars problem och behov endast en av de samverkande parterna var ansvarig för. Statskontoret framhöll i det sammanhanget att Finsam ska vara till för de grupper som löper störst risk att missgynnas av en sektoriserad myndighetsstruktur (Statskontoret 2008:16, s.81).

<sup>13</sup> Även s.k. Nystartskontor ska lokaliseras där från samma tidpunkt. Nystartskontoren ska ge individuell vägledning och stöd inför start av företag. I Nystartskontoren samordnas service från bl.a. Bolagsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Länsstyrelsen. Kommunen är huvudman för verksamheten.

<sup>14</sup> I en av underlagsrapporterna till VISAM-projektet anges en liknande modell som ett möjligt förvaltningspolitiskt handlingsalternativ. Den modellen innebär att de delar av myndigheters verksamhet som svarar för mötet med medborgarna lyfts ut och förs samman till en ny gemensam lokal servicemyndighet (Statskontoret 2005:124).

<sup>15</sup> Även i en underlagsrapport till den särskilda utredaren med uppgift att stödja statliga myndigheters lokala samverkan lyfts de norska och australiska modellerna fram som ett möjligt alternativ också för Sverige (Hedman, G. & Jansson, B. 2008).

<sup>16</sup> Även i Finland har den lokala statliga samverkan reformerats genom en ny samservicelag, som ska underlätta samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter lokalt.

<sup>17</sup> Norge och Australien är inga unika exempel. Även i Kanada och Storbritannien har liknande lokala sammanhållna serviceorgan inrättats.

<sup>18</sup> Portalen Sverige.se är numera också nedlagd.

<sup>19</sup> Ofta benämnt Webb 2.0.

<sup>20</sup> Viss koncentration av länsstyrelseverksamhet har funnits redan tidigare. Några exempel på sådan koncentration är uppgiften att vara vattenmyndighet, att ansvara för tillstånd och tillsyn över kampsportsmatcher samt ansvara för vissa frågor som berör energiomställning.

<sup>21</sup> Utredaren definierar koncentration som ”åtgärder – i regel författningsändringar – för att samla ansvaret för en viss verksamhet till ett mindre antal länsstyrelser. Koncentration innebär att dessa länsstyrelser fullgör verksamheten även i andra län än det egna” (Ds 2007:28, s.10).

<sup>22</sup> Det som främst åsyftas här är skrivningar i länsstyrelseinstruktionen som anger länsstyrelsens generella samordningsuppdrag, dess roll som statens regionala företrädare samt dess uppgift att följa och om nödvändigt informera regeringen om länets tillstånd (Ds 2007:28, s.45, SFS 2007:825).

<sup>23</sup> När det gäller frågan om koncentration av länsstyrelseverksamhet var Ansvarskommittén mycket kortfattad. Kommittén skrev att länsstyrelsens verksamhetsområde ska vara regionalt avgränsat, men ”(d)etta behöver i sig inte utesluta att en viss länsstyrelse i en framtida reformerad statlig struktur får i uppdrag att för hela landet svara för någon statlig myndighetsuppgift” (SOU 2007:10, s.240).

<sup>24</sup> Koncentrationsutredningens förslag avsåg inte bara tillsyn utan också tillståndsprövning och med den sammanhängande uppgifter. De sistnämnda uppgifterna tar utredaren inte ställning till.

<sup>25</sup> Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län.

<sup>26</sup> En del av den besparingspotentialen är dock redan utnyttjad genom den redan genomförda koncentrationen av IT-, löne- och EA-verksamheterna.

<sup>27</sup> Koncentrationsutredningen ansåg att det fanns starka skäl att koncentrera länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet. Dessa uppgifter utgjorde mer än hälften av de drygt 200 årsarbetskrafter som utredningen föreslog skulle kunna koncentreras. Regeringen valde istället att fr.o.m. 1 januari 2010 föra över dessa uppgifter till Transportstyrelsen.

<sup>28</sup> Det är självfallet också av betydelse om de koncentrerade verksamheterna lämpar sig för samordning.

<sup>29</sup> Prop. 2009/10:1 UO 1. De två senare citaten återfinns också i länsstyrelseinstruktionen.

<sup>30</sup> Naturvård inkl. miljö- och hälsoskydd står för 37 procent, lantbruk och landsbygd för 14 procent. Tredje största område kostnadsmissigt är regional tillväxt med 8 procent.

<sup>31</sup> Det är svårt att ange det exakta antalet eftersom vissa områden hänger nära samman och länsstyrelserna delar i varierande utsträckning upp dessa i sin redovisning.

<sup>32</sup> I mars 2010 överlämnade regeringen till riksdagen en proposition om en ny plan- och bygglag (prop. 2009/10:170). I propositionen föreslås bl.a. att länsstyrelserna under en mandatperiod på eget initiativ ska redovisa ett samlat underlag om statliga intressen att beakta. Detta som ett stöd till kommunerna i deras översyn av sina översiktsplaner.

<sup>33</sup> Även rekryteringen av landshövdingar skiljer sig från andra myndighetschefer. Personer med en bakgrund inom politiken har dominerat kraftigt i modern tid. Den nuvarande regeringen har haft ambitionen att förändra utnämningsspolitiken och att successivt gå över till ett öppet rekryteringsförfarande. Denna öppenhet omfattar dock ännu inte landshövdingarna. För en empirisk undersökning och analys av landshövdingroller se SOU 1998:168.

<sup>34</sup> Här finns det naturligtvis stora variationer mellan länen. Länsstyrelserna i län med ett större regionalt tillväxtanslag spelar självfallet en större roll. Finns det dessutom inte, som t.ex. i Norrbottens och Västernorrlands län, något kommunalt samverkansorgan blir länsstyrelsens position ännu starkare.

<sup>35</sup> Färre län innebär i förslaget också färre länsstyrelser. Regionkommun är det namn som Ansvarskommittén ger de reformerade större landstingen.



<sup>36</sup> Se t.ex. Statskontoret 1998:19 och SOU 1998:166. Dock kan det finnas andra skäl än samordning för att samla tillsynen i länsstyrelsen, t.ex. en god kunskap om enskilda kommuners verksamhet.

<sup>37</sup> Synergier inom närliggande områden är dock vanligare, t.ex. på miljösidan (Länsstyrelsen i Östergötlands län 2009, s.74).

<sup>38</sup> Detta borde emellertid inte gälla tillsynsverksamhet som flyttas från kommunal nivå till länsstyrelsen.

<sup>39</sup> Urvalet bygger på Statskontoret 2008:3.

<sup>40</sup> Observera dock att det regleringsmässigt räcker med en ändring i förordningen med länsstyrelseinstruktion för att göra det möjligt att lösgöra länsstyrelserna från länen. Detta eftersom kommunallagen enbart berör kopplingen mellan landsting och län. Att det ska finnas en länsstyrelse i varje län regleras genom en relativt senkommen skrivning i länsstyrelseinstruktionen.

<sup>41</sup> Den största länsstyrelsen – Västra Götaland – har 625 årsarbetskrafter och den minsta – Gotland – 129 (prop. 2009/10:1 UO 1, kap.8).

<sup>42</sup> I försiktig polemik mot utredningen om länsstyrelsernas tillsynsverksamhet, som utredaren menar tiden har ”runnit ifrån”, hävdas att en administrativ servicemyndighet inte skulle innebära en alltför styrande roll. Tvärtom skulle en sådan myndighet utgöra ett påtagligt stöd för länsstyrelserna, enligt utredaren (Länsstyrelsen i Jönköpings län 2010, s.31 f).

<sup>43</sup> Det bör dock noteras att av tradition har landshövdingarna huvudsakligen rekryterats bland politiker eller politiska tjänstemän (se t.ex. SOU 1998:168), varför det möjligtvis kan vara politiskt kontroversiellt att ”degradera” landshövdingen till regionchef samt att delegera tillsättandet till en myndighet Länsstyrelsen Sverige.

<sup>44</sup> Skatteverket deltar också i service- och samverkanskontorssamarbetet. Från år 2010 ska även den nybildade Pensionsmyndigheten ingå i samarbetet.

<sup>45</sup> I en studie från år 1998 anges att 62 procent av landshövdingarna hade en bakgrund som riks- eller kommunpolitiker närmast före rekryteringen, 5 procent hade varit statssekreterare, 10 procent fackligt verksamma, 10 procent hade en bakgrund som högre ämbetsmän och 5 procent kom närmast från näringslivet. I studien görs också nedslag från 1970-talet och framåt och under hela perioden har andelen med en bakgrund inom politiken legat över 50 procent (SOU 1998:168, s.30).

<sup>46</sup> I och för sig är det förstås möjligt att tydliggöra landshövdingen som statens representant även inom dagens organisationsmodell. Detta har också gjorts under det senaste decenniet, bl.a. genom förändringar i länsstyrelseinstruktionen. Med landshövdingen kvar i ledningen för länsstyrelsen och med en landshövding i varje län har rolluppfattningen visserligen förändrats, dock utan att ”dubbelheten” har försvunnit (jfr SOU 1998:168, s.38 ff).