

Den parlamentariska regionkommittén  
(PARK)

Regeringsgatan 30-32  
103 33 STOCKHOLM

## Uppdrag avseende utvärdering av regional försöksverksamhet m.m. - redovisning av delstudier

Den parlamentariska regionkommittén har den 3 november 1997 uppdragit åt Statskontoret att genomföra nedan angivna delstudier:

1. Uppföljning av hur berörda regionala organ anpassat sig till sina nya roller i försökslänen.
2. Överväga möjligheter till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna (från centrala myndigheter).
3. Föreslå vilka utvecklingsinriktade uppgifter som en ny samordnad statlig länsförvaltning bör ha och överväga lämpliga former för detta.
4. Belysa länsstyrelsens roll som överklagningsinstans.
5. Kartlägga former för samverkan mellan länsstyrelse och andra statliga myndigheter och identifiera hinder i styrsystem m.m. för att säkerställa en effektiv samordning.

Delstudierna överlämnades till kommittén den 1 april 1998. Med ledning av delstudier och annat material, skall Statskontoret enligt uppdraget till kommittén också redovisa en rapport med den mer samlade bedömningen som Statskontoret gör av den statliga länsförvaltningens uppgifter i en ny regional struktur. Rapporten skall redovisas till kommittén senast den 1 juli 1998.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten i enlighet med ovan nämnda uppdrag.

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Direktör Carl-Göran Högås, chef för uppdragsenhet 1 och organisationsdirektör Magnus Svantesson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Magnus Svantesson

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1</b>	<b>Sammanfattande diskussion</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Uppdrag och utgångspunkter</b>	<b>17</b>
2.1	Uppdrag	17
2.2	Utgångspunkter	18
<b>3</b>	<b>Länsförvaltningen i ett utvecklingsperspektiv</b>	<b>21</b>
3.1	Länsförvaltningens utveckling sedan efterkrigstiden	21
3.2	Propositionen om samordnad länsförvaltning 1989	23
3.3	Regionfrågan utreds i början av 1990-talet	25
3.4	Försök med ändrad regional ansvarsfördelning	28
<b>4</b>	<b>Länsstyrelsens uppgifter</b>	<b>31</b>
4.1	Uppgifter enligt instruktionen	31
4.2	Allmän förvaltning	34
4.3	Tillsyn	35
4.3.1	Tillsynsuppgifter	36
4.3.2	Resursinstanser	38
4.3.3	Sanktionsmöjligheter och avgiftsfinansiering	39
4.4	Överklagningsuppgifter	40
4.5	Utvecklingsuppgifterna	42
4.5.1	Regionalekonomi och näringslivsutveckling	43
4.5.2	Kommunikationsfrågor	45
4.5.3	Naturvård och miljöskydd	45
4.6	EU-relaterade uppgifter	47
4.7	Samordning av statlig verksamhet	49
4.7.1	Uppgifter och organisation	49
4.7.2	Viktiga samverkansparter	52
4.8	Tillståndsbeskrivningar och uppföljning	52
4.9	Civilt försvar	55
4.10	Landshövdingens särskilda ställning	56

<b>5</b>	<b>Statsmakternas styrning</b>	<b>59</b>
5.1	Instruktion och regleringsbrev	59
5.2	Författningsstyrning	61
5.3	Ekonomisk styrning	62
5.4	Utnämningmakten	66
5.5	Styrning via utveckling	67
<b>6</b>	<b>Omväldsförändringar ger nya förutsättningar</b>	<b>69</b>
6.1	Den regionala indelningen	69
6.2	Regionalt självstyre	70
6.3	EU-uppgifter	71
6.4	Förvaltningspolitiska utvecklingstrender	73
6.5	Stat-kommunrelationerna förändras	76
6.6	IT-utvecklingen ger nya möjligheter	78
6.7	Medborgarperspektivet	79
6.8	Kraven på produktivitet och effektivitet	80
<b>7</b>	<b>Statskontorets överväganden och slutsatser</b>	<b>83</b>
7.1	Våra utgångspunkter	83
7.2	Länsstyrelsen som en förvaltningspolitisk idé	84
7.3	Nationell styrning och tvärsektoriellt arbete	89
7.4	Klara indelningsproblem genom ökad samverkan	93
7.5	Fler förvaltningsuppgifter till länsstyrelserna	96
7.5.1	Enkätundersökning	96
7.5.2	Uppgifter som kan delegeras till länsstyrelserna	99
7.5.3	Fortsatt arbete	100
7.5.4	Nya direktiv till utredare	101
7.6	Tillsynen över kommunerna samordnas och förstärks	102
7.7	Behåll länsstyrelsen som överklagningsinstans	107
7.8	Utvecklingsuppgifter till framtiden	111
7.8.1	Länsstyrelsens utvecklingsuppgifter i försökslänen	113
7.8.2	En tydlig ansvarsfördelning mot det regionala självstyreorganet	113
7.8.3	Länsstyrelsen som genomförandepart	118
7.8.4	Länsstyrelsen bör ges befogenheter att före-träda nationella intressen	119

7.9	Förstärk den statliga samordningen i länen	121
7.10	Fördela medel till kommunerna via länsstyrelsen eller självstyrelseorganet	128
7.11	Mindre komplex organisation för EU-arbetet	130
7.12	Uppföljning av den regionala utvecklingen	133
7.13	Anpassa resurserna mot uppgifterna	136
7.14	Tillgänglighet	139
7.15	Åtgärder för ökad effektivitet	141
7.16	Vidgad samordnad länsförvaltning enligt Gotlandsmodellen	146
7.17	Länsstyrelsens ledning	149
7.18	Länsstyrelsen som koncern	152

## **BILAGOR**

<b>Bilaga 1</b>	Uppdraget	155
<b>Bilaga 2</b>	Författningar som styr tillsynsuppgifterna	163
<b>Bilaga 3</b>	Centrala förvaltningsuppgifter som skulle kunna hanteras av länsstyrelsen	167



# 1 Sammanfattande diskussion

Detta avsnitt är en sammanfattande diskussion som bygger på följande delar i rapporten - den historiska utvecklingen, länsstyrelsens uppgifter i dag, utvecklingstendenser och våra överväganden.

## ***Uppgift och angreppssätt***

Vår uppgift har varit att belysa *länsstyrelsens uppgifter i en framtida ny regional organisation*. En del i en sådan analys är att studera utvecklingstrender och att göra en bedömning av framtiden. En annan del är att försöka precisera en önskvärd viljeinriktning för vilka uppdrag som statsmakterna bör lägga på länsstyrelsen. Länsstyrelserna har inte en självklar uppgift såsom skatteförvaltningen eller andra myndigheter som svarar för basfunktioner i den offentliga sektorn. Länsstyrelsernas uppgifter i framtiden beror på hur statsmakterna vill utnyttja den regionala organisationen. Det är i grunden en förvaltningspolitisk fråga.

## ***Länsstyrelsen i ett historiskt perspektiv***

Länsstyrelsen är unik på flera sätt. Den är en anrik myndighet som har en särställning genom att den är omnämnd i grundlagen. Den har övergripande samordningsuppgifter som ingen annan myndighet har. Traditionellt har länsstyrelsens uppgifter handlat om *statlig förvaltning*. Men vilka uppgifter som utförts har varierat från tid till annan.

Landshövdingen har traditionellt haft en dubbel roll - som *regeringens företrädare* och som *länets företrädare* inför (men inte gentemot) statsmakterna. Landshövdingen är inte bara chef för länsstyrelsen - han eller hon har en särställning som person i kraft av bl.a. uppdrag som ordförande i styrelser utanför länsstyrelsen, ceremoniella uppgifter och personliga nätverk.

Regeringen har de senaste åren markerat att landshövdingen främst är regeringens företrädare. En konsek-

vens av detta är enligt vår mening att landshövdingarna bör utnyttjas som regeringens förhandlare för statens räkning när det gäller t.ex. infrastrukturåtgärder och utvecklingsprojekt tillsammans med kommuner. Så är emellertid inte alltid fallet i dag.

Genom reformen med samordnad länsförvaltning fick länsstyrelsen en delvis ny uppgift - att främja länets utveckling och framtid. Vid inträdet i EU tillkom flera nya förvaltningsuppgifter, bl.a. inom lantbruksområdet och inom strukturfondsområdet. Länsstyrelsen har också genom inträdet i EU gått in i internationella samarbeten av olika slag.

Länsstyrelsen har i de nordliga länen en stark samordnande ställning som hör samman med de aktiva regionalpolitiska åtgärder som staten där svarar för. I de sydliga länen ses länsstyrelsen mer som en förvaltningsmyndighet. I de län där det finns självstyrelseorgan har länsstyrelsens uppgifter för regionens utveckling begränsats. Statsmakterna har i dessa län tydligt markerat att länsstyrelsen är regeringens företrädare genom att ta bort den av landstinget utsedda styrelsen. Enligt vår mening kan man överväga motsvarande lösning även i övriga län.

### ***Den regionala organisationen i framtiden***

Med referens till vårt uppdrag bör först diskuteras vad som kan ligga i begreppet en "ny regional organisation".

Delvis har vi redan en ny regional organisation. Vi har fått tre storlän som rymmer hälften av landets befolkning. Flera centrala myndigheter har bildat storregioner som omfattar flera län och som ibland skär genom länsgränserna. Det utvecklas successivt ett samarbete över gränserna mellan stat och kommun. Fler uppgifter hanteras i dag på regional nivå och olika samarbetsformer växer fram inom och mellan länen. Det finns också en utveckling för att åstadkomma en bättre lokal demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet genom bl.a. försöksverksamheten med självstyrelseorgan i fyra län.

Om vi vågar oss på en prognos för framtiden så tror vi att nuvarande länsindelning i stort sett kommer att bestå för överskådlig tid (det krävs erfarenhetsmässigt flera år av förankringsarbete innan en indelningsändring kan genomföras). Men länet kommer bara att vara en administrativ indelning för länsstyrelser och landsting och kanske ytterligare någon statlig myndighet. Därigenom blir länsindelningen mindre dramatisk. Människors regionala identitet kanske mer kommer att kopplas till landskapet än till länet.

Länsstyrelsens uppgifter är i dag desamma i alla län, bortsett från de län där det pågår försöksverksamhet. I framtiden tror vi att uppgifterna kommer att skilja sig åt mellan länen. Vi kommer kanske att ha län med självstyrelseorgan och län där annat samarbete mellan kommuner, landsting och näringsliv ger staten en delvis annan roll i länet. Vi kommer att ha storlänsstyrelser med expertis för många olika frågor men med svårigheter att ha nära och personliga kontakter med alla kommuner och aktörer. Vi kommer att ha små län där förutsättningarna är de motsatta.

Vi kommer kanske att ha tre till fem olika typer av län/-regioner och där staten kan behöva anpassa länsstyrelsens uppgifter efter de regionala förutsättningarna. Detta ger en mer komplex styrning från statsmakternas sida men också en möjlighet till effektivare statliga insatser om uppgifterna anpassas efter de särskilda förhållandena i varje län.

### ***Förvaltningspolitiska utgångspunkter***

Det finns många utgångspunkter för en förvaltningspolitisk diskussion om den regionala förvaltningen. Vi har som utgångspunkt haft de uttalanden som regeringen gjort i direktiven till den parlamentariska regionkommittén (PARK) och i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:36). Men regeringen har inte någon färdig lösning. Det är snarare signaler som behöver tolkas och preciseras. Vi tror t.ex. att staten har

anledning att lägga fler förvaltningsuppgifter på länsstyrelserna bl.a. för att stärka det tvärsektoriella arbetet i den statliga förvaltningen.

### ***Länsstyrelsens uppgifter***

Länsstyrelsens uppgifter att främja länets utveckling och framtid har gett länsstyrelsen en ny roll under 1990-talet. Resursmässigt har dessa uppgifter dock tagit mindre än 10 procent av länsstyrelsens förvaltningsresurser. När utvecklingsuppgifterna flyttats till självstyrelseorgan i försökslänerna är det därför en mindre del av de personella resurserna som berörs. Men med utvecklingsuppgiften följer många viktiga uppdrag som samordning av verksamhet inom länet och intressebevakning mot myndigheter, statsledning och andra nationella aktörer. Det är därför angeläget att i regelverk precisera vilken samordnade roll länsstyrelsen har i försökslänerna och i andra län i syfte att skapa större klarhet mellan aktörerna.

Reformen med samordnad länsförvaltning kan inte fullföljas på samma sätt som tidigare. Det finns få statliga regionala organ som kan föras in i länsstyrelsen, utöver vad som redan skett. Vi vill dock peka på att t.ex. Skolverket och Socialstyrelsen har egen regional verksamhet inom sina myndigheter. Skall ytterligare steg tas mot en samordnad regional förvaltning handlar det i framtiden kanske om att flytta förvaltningsuppgifter från centrala myndigheter till länsstyrelsen. Inom detta område finns dock en stor potential och vi redovisar cirka 45 uppgifter som man skulle kunna överväga att flytta till länsstyrelsen.

Men vad skall vara styrande för om en uppgift skall utföras av en central myndighet eller av länsstyrelsen? Är det enbart om en uppgift kan utföras effektivare och med bättre service som den skall läggas på länsstyrelsen? Med en sådan utgångspunkt - som liknar dagens situation - skulle länsstyrelsen kunna ses som en statlig "myndighetsentreprenör" som konkurrerar med centrala myndigheter. Vi menar dock att förvaltningspolitiska

utgångspunkter måste ges en starkare ställning vid sådana överväganden.

### ***Länsstyrelsen i förvaltningspolitiken***

Förvaltningspolitiken bör innehålla en tydlig policy för hur länsstyrelsen skall utnyttjas. Det handlar kanske inte om någon helt ny roll utan mer om att anpassa nuvarande uppgifter efter nya förhållanden. Den förändrade rollen behöver dock tydliggöras för alla som påverkar förvaltningens framtida struktur - riksdagen, departement, utredare, m.fl.

Vi lämnar i rapporten ett förslag till hur grunderna i en sådan förvaltningspolitisk idé för länsstyrelserna skulle kunna utformas. Jämfört med nuläget anser vi att statliga förvaltningsuppgifter i normalfallet bör ligga regionalt. De centrala myndigheternas uppgifter skulle därmed kunna begränsas till normgivning, utveckling och nationell uppföljning. Även om flera undantag från denna huvudregel är motiverade skulle det ändå kunna innebära en stor överföring av förvaltningsuppgifter till länsstyrelsen.

### ***Volymökning i existerande uppgifter...***

Inom flera områden finns det behov av ökade insatser inom ramen för de uppdrag som länsstyrelsen har i dag. EU ställer krav på ökade kontrollinsatser inom jordbruksområdet. Det internationella samarbetet, bl.a. kring Östersjöfrågorna, kräver ytterligare insatser från flera länsstyrelser. Inom miljöområdet får länsstyrelsen ökade uppgifter när den nya miljöbalken träder i kraft. Statsmakterna har aviserat en förstärkt tillsyn av kommunernas verksamhet vilket sannolikt kommer att kräva insatser från länsstyrelserna. Inom det regionalpolitiska området ökar aktiviteten genom tillväxtavtal och andra åtgärder. Samarbetet över stat - kommungränser ökar länsstyrelsens samordningsuppgifter.

Arbetet med att förstärka den nationella uppföljning kan få återverkningar även på regional nivå, t.ex. avseende

den regionala utvecklingens effekter på tillväxt och sysselsättning. Detta är f.ö. ett område där ytterligare utvecklingsarbete är angeläget.

### ***...men vissa uppgifter kan också falla bort.***

Om fler län får självstyrelseorgan kommer flertalet regionalpolitiska uppgifter att föras från länsstyrelsen i dessa län. Ett utredningsförslag (SOU 1998:74) finns att föra polisfrågorna från länsstyrelsen. Från tid till annan har det funnits tankar på att flytta tillsyns- och tillståndsuppgifter till centrala myndigheter eller till kommuner. Den nya huvudregeln om domstolsprövning av överklagningsärenden kan innebära att överklagningsuppgifterna på sikt förs till domstol. När lokal service kan ges med IT-teknik är det möjligt att viss ärendehantering kommer att centraliseras. Flera framtida uppgifter är också under beredning i Regeringskansliet. Dit hör t.ex. länsstyrelsernas uppgifter inom strukturfondsområdet.

### ***Fullfölj de intentioner som statsmakterna redovisat***

Den bild som ovan skisserats med uppgifter som ständigt förändras är inte en unik situation. Det är tvärtom en ganska typisk bild. Sedan samordnad länsförvaltning införts har fler förvaltningsuppgifter flyttats från länsstyrelsen till centrala myndigheter än i motsatt riktning (handels- och föreningsregister, bilregistret m.m.). Det som hållit upp verksamhetsvolymen är främst bidragssystemen inom jordbruksområdet som tillfördes länsstyrelsen vid EU-inträdet. Trots detta har personalminskningen varit cirka 18 procent mellan åren 1995 och 1997.

Vi har försökt precisera de hinder som finns för att utnyttja länsstyrelsen på avsett sätt. Vi har bl.a. pekat på att det ekonomiska styrsystemet kan ge en underfinansiering, vilket påverkar verksamheten negativt och därmed viljan att lägga nya uppgifter på länsstyrelsen. Sektorföreträdare i departement och centrala myndigheter skyddar sina sektorer. Länsstyrelserna kan av statsmakterna upplevas som svårstyrda genom att de har möjligheter att göra egna avvägningar utifrån länets

behov. Den övergripande förvaltningspolitiken är otydlig med svaga företrädare. Länsstyrelserna är många och verksamhetsresultat är svåra att redovisa.

Utmaningen för framtiden är att genomföra den förvaltningspolitik som statsmakterna redan nu signalerat för länsstyrelsernas del, snarare än att helt omarbete den. Skall detta vara möjligt måste alla enskilda frågor - som nu och i framtiden berör länsstyrelsens uppgifter - behandlas ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Motkrafterna mot sektorisering och centralisering måste göras starka i Regeringskansliet och hos utredare och andra aktörer som påverkar framtiden.

### ***Länsstyrelserna måste vara effektiva***

Länsstyrelserna måste vara effektiva, hantera ärenden på ett rättssäkert sätt och ge en god service. Uppfylls inte detta kan organisationen inte på sikt försvaras. Vi har därför försökt att analysera faktorer som påverkar *produktiviteten* och *effektiviteten*. Vi har pekat på att faktorer som chefsförsörjning, avreglering och kompetensutveckling starkt påverkar produktiviteten. Vi har också pekat på att effektiviteten hör samman med hur "kloka beslut" som fattas och att denna process i sin tur påverkas av vilken återföring man får på resultaten av tidigare fattade beslut.

För det inre arbetet tror vi att ett länsstyrelseförbund skulle behöva inrättas för att bättre lösa de koncerngemensamma uppgifterna. Vi tror också att IT-tekniken kan utnyttjas bättre för att skapa bättre insyn i verksamheten och stödja beslutsfattandet. Serviceförmågan kan utvecklas med IT-teknik och genom att medborgarkontor utnyttjas där de finns.

### ***En regional röra i utvecklingsarbetet***

En omfattande debatt har förts om den "regionala röran". Visserligen kan problem följa av att det i samma län kan finnas länsstyrelse, landsting, kommunförbund och självstyrelseorgan som alla intresserar sig för den

regionala utvecklingen. Men problemen skall inte överdrivas - samarbetet fungerar ofta bra mellan dessa parter.

Vår bedömning är dock att ett större problem är mångfalden av organ som finansierar regional utveckling och som alla ställer sina egna krav på inriktning, genomförande och uppföljning av projekt. Till ovan nämnda aktörer kommer EU-kommissionen, EU-beslutsgrupper, ALMI, länsarbetsnämnden, stiftelser av olika slag, NUTEK, riskbolag och en stor uppsättning delegationer och arbetsgrupper som regeringen har gett i uppgift att fördela medel för olika utvecklingsändamål.

De regionala utvecklingsplanerna som utarbetas av länsstyrelsen eller självstyrelseorganen löser inte de grundläggande samordningsproblemen med finansiering. Planerna måste göras så allmänt utformade att alla aktörer kan acceptera dem. Därigenom blir också styreffekten dålig. Riksdagens revisorer, NUTEK, RRV och Statskontoret har i olika rapporter redovisat att effekterna av de regionalpolitiska åtgärderna ofta är små. Projekt som finansieras med tillfälliga medel får ofta tillfälliga effekter. Om de nya tillväxtavtalen förmår lösa denna problematik återstår att se.

### ***Slutord***

Vi har inte i uppgift att lägga konkreta förslag som direkt skall kunna föreläggas statsmakterna för beslut. Vi har därför inte - som brukligt är i utredningar som skall vara beslutsunderlag för kommittéer eller regeringen - utrett varje fråga i alla detaljer och redovisat allt underlag i form av utredningar, statistik, m.m. Ambitionen har varit att redovisa en överblick av utvecklingstrender, en analys och ett sammanhang att sätta in frågorna i. De överväganden som görs är våra och har som grund den erfarenhet vi, och de personer vi intervjuat, har av den offentliga förvaltningen.

## 2 Uppdrag och utgångspunkter

### 2.1 Uppdrag

Regeringen har tillkallat en parlamentarisk kommitté för att följa upp och utvärdera försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning och utforma vissa förslag om den framtida regionala organisationen (dir. 1997:80). Kommittén har antagit namnet PARK-kommittén. Vid kommitténs sammanträde den 3 november 1997 beslöts att ge Statskontoret i uppdrag att genomföra fem delstudier. Delstudierna redovisades den 1 april 1998 i form av sex promemorior (Stkt dnr. 439/75-5):

- PM 1a Kraftsamling för en ny regionpolitik,
- PM 1b Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning,
- PM 2 Möjligheter till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna,
- PM 3 Länsstyrelsens utvecklingsinriktade uppgifter
- PM 4 Länsstyrelsens roll som överklagningsinstans,
- PM 5 Länsstyrelsens samordningsroll och samverkan med andra statliga myndigheter.

Statskontoret har sedan enligt uppdraget haft att med ledning av delstudierna och annat material, till kommittén redovisa en rapport med den samlade bedömning som Statskontoret gör av den statliga länsförvaltningens uppgifter i en ny regional struktur (se bilaga 1).

## **Arbetsätt**

Som underlag har i första hand tidigare delstudier, offentligt tryck, regeringsbeslut m.m. använts. Intervjuer har gjorts med företrädare för länsstyrelser, regionförbund och departement. Synpunkter på tidigare genomförda delstudier har också redovisats från länsstyrelser och regionförbund. Denna rapport har sammanställts av Magnus Svantesson.

## **2.2 Utgångspunkter**

En av kommittén angiven utgångspunkt för vårt uppdrag är att vi skall göra en samlad bedömning av den statliga länsförvaltningens uppgifter i en ny regional struktur.

*Nya regional struktur - några inslag:*

- de regionala självstyrelseorganen i försökslänen Gotland, Kalmar, Skåne och Västra Götaland,
- de nya storlänen i Skåne och Västra Götaland,
- bildandet av storregioner inom vissa statliga myndighetssektorer, t.ex. vägverk, skatteförvaltning m.m.,
- ett närmare samarbete mellan stat och kommun i bl.a. arbetsmarknadsfrågor,
- ökat samarbete på regional nivå via olika samarbetsorganisationer.

Även om självstyrelseorganen nu formellt hanteras inom en försöksverksamhet är utgångspunkten den som angetts i uppdraget till PARK-kommittén nämligen att *"det bör utvecklas former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret"*. Den innebär enligt regeringen att kommunerna och landstingen bör få ökade möjligheter att påverka och besluta i frågor som berör den egna regionens utveckling. Det skall också vara möjligt för medborgarna att utkräva politiskt ansvar.

En annan utgångspunkt för PARK-kommittén är ”*att det bör finnas en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan svara för bl.a. tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera statsmakternas beslut*”. Uttalandet syftar på länsstyrelserna och ger ett stöd för att utvecklingen av en samordnad länsförvaltning bör fortsätta.



## 3 Länsförvaltningen i ett utvecklingsperspektiv

### 3.1 Länsförvaltningens utveckling sedan efterkrigstiden

#### ***1940- och 1950-talen***

Under efterkrigstiden inrättades, vid sidan av länsstyrelsen, en rad länsnämnder och andra länsorgan med specialiserade uppgifter. Tidsperioden kännetecknas av en betydande ekonomisk tillväxt som tillät en utveckling av olika sociala program. För att effektivt kunna genomföra dessa skapades specialiserade myndigheter som snabbt kunde nå ut med åtgärder inom respektive sektor. Genomslagskraft ansågs viktigare än samordning.

Den bristande samordningen kom dock snart att utgöra ett problem. Redan 1950 förordade en offentlig utredning en koncentration av länsförvaltningen till länsstyrelsen.

#### ***1960- och 1970-talen***

1960- och 1970-talen innebar en kraftig betoning av länsförvaltningens roll i samhällsbyggandet. Inom länsstyrelsen inrättades tjänster som länsplanerare och naturvårdsintendenter. Ett omfattande utredningsarbete under 1960-talets andra hälft ledde fram till 1971 års partiella omorganisation av den statliga länsförvaltningen.

Reformen syftade till att bättre samordna regionala utvecklingsinsatser. Samordningen skulle bl.a. garanteras av att alla väsentliga beslutsfunktioner i frågor av större regionalpolitisk betydelse fanns samlade hos länsstyrelsen. Denna övertog uppgifter från länsarbetsnämnden (vad avsåg regionalpolitiska aspekter på samsättningsfrämjande åtgärder), länsbostadsnämnden (vad avsåg bostadsbyggande), lantbruksnämnden och

skogsvårdsstyrelsen (i frågor angående jord- och skogsbrukets strukturutveckling) samt länskolnämnden (i frågor om skolväsendets lokalisering och dimensionering). Vidare inordnades ett antal fristående länsexperter bl.a. länsarkitektkontoret, delar av länslantmäterikontoret och länsveterinären.

Länsnämnderna kvarstod som självständiga organ men ett vidgat samrådsförfarande föreskrevs mellan nämnderna och länsstyrelsen. Länsstyrelsen gavs ett samordningsansvar inte bara för statlig regional verksamhet utan också ett ansvar för att statlig och kommunal verksamhet samordnades. En lekmannastyrelse med landshövdingen som ordförande infördes. Övriga styrelseledamöter utsågs fr.o.m. år 1977 av landstingen.

### **1980-talet**

Under 1980-talet stärktes länsstyrelsens ställning bl.a. genom att den, inom ramen för det regionalpolitiska stödet, tilläts förfoga över särskilda medel för att driva utvecklingsarbete. Man fick också möjlighet att hos regeringen påkalla omprövning av central myndighets beslut om lokalisering av anläggning eller fördelning av resurser inom länet, om man fann att beslutet stred mot de regionalpolitiska målen.

Nya verksamheter av övergripande karaktär lades på länsstyrelsen. Som exempel kan nämnas ansvar för miljövården, den fysiska riksplaneringen och kulturmiljövården. I plan- och bygglagen och i lagen omushållning med naturresurser gavs länsstyrelsen i uppgift att bevaka de statliga intressena gentemot kommunerna.

Behovet av en översyn av den statliga regionala organisationen uppmärksammades ånyo i 1983 års finansplan (prop. 1982/83:150 s. 70). Där framförde regeringen att den statliga länsförvaltningen kännetecknades av organisatorisk splittring och att den starka sektoriseringen försvårade ett naturligt samband mellan planering och verkställighet. Riskerna fanns att olika regionala

organ valde lösningar utan tillräcklig hänsyn till effekterna på samhällsorganisationen som helhet.

### ***Norrbottenförsöket***

Samma år gav regeringen i uppdrag åt Statskontoret att utforma förslag till konkreta lösningar för en utvecklad samordning av den regionala statliga förvaltningen.

I utredningsdirektiven angavs som en utgångspunkt att länsstyrelsen skulle ha en central roll i frågor som rör länets utveckling och framtid.

På grundval av Statskontorets utredning lade regeringen under våren 1985 fram en proposition (1985/86:5) om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län. Senare samma år lade regeringen också fram en proposition, som föreslog att länsstyrelsens skatteavdelning, som ett led i renodlingen av länsstyrelsens uppgifter, skulle brytas ut och bilda en egen länsmyndighet.

## **3.2 Propositionen om samordnad länsförvaltning 1989**

I en proposition i maj 1989 (prop. 1988/89:154) lade regeringen fram förslag till en ny samordnad regional statlig förvaltning.

Regeringen anförde (s. 12) att sektoriseringen hade inneburit en kraftsamling inom vissa sakområden, men den hade i viss mån skett på bekostnad av regional överblick, samordning och samlad slagkraft. Därför borde en ny statlig länsmyndighet bildas, med länsstyrelsen som kärna, vilken på ett allsidigt och kompetent sätt kunde väga olika sektoriella intressen mot varandra och – inom ramen för lagarna – ta hänsyn till regionala förhållanden. Länsstyrelsen skulle vara en drivande kraft för den regionala utvecklingen.

I den nya länsstyrelsen skulle ingå länsväg-, länskol- och lantbruksnämnderna, delar av länsbostadsnäm-

dernas verksamhet samt fiskefrågorna. I övrigt skulle länsstyrelsen få utvidgade befogenheter i fråga om kommunikationer, skogsvård och trafiksäkerhet. Samrådsförfarandet om arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten och vissa andra arbetsmarknadsfrågor skulle utvecklas.

Vid sidan av länsstyrelsens förtroendemannastyrelse föreslog regeringen att det skulle finnas fem obligatoriska nämnder. Riksdagens beslut blev dock att eventuella nämnder skulle vara frivilliga för länsstyrelsen att inrätta. Länskolnämnderna kom ej heller att inordnas i länsstyrelsen då riksdagen beslöt att länskolnämnderna skulle upphöra 1991 och verksamheten integreras i Statens skolverk med egen regional indelning, utan koppling till länsstyrelsen.

Den nya samordnade länsförvaltningen tillämpas sedan den 1 juli 1991.

### ***Förändringar efter år 1991 vad gäller länsstyrelsens uppgifter***

Sedan 1991 års länsreform har länsstyrelsernas arbetsinriktning, utöver traditionell myndighetsutövning, utvecklats allt mer mot länets utveckling och framtid och med en ökad ambition att samverka med och samordna olika parter i länet.

Sedan reformen med samordnad länsförvaltning genomförts år 1991 har flera uppgifter förts till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har t.ex. fått uppgifter på konkurrens-, jämställdhets- och körkortsområdena och statens stöd till bostadsfinansiering. Efter EU-inträdet har länsstyrelsen fått uppgiften att besluta om EU-stöd till jordbruket och vissa strukturfondsuppgifter.

Ett antal uppgifter har också förts från länsstyrelsen, t.ex. bilregistret, handels- och föreningsregistren och nu senast trafiksäkerhetsfrågorna. Ett utredningsförslag finns också om att flytta ledningen av polisen från länsstyrelserna.

### 3.3 Regionfrågan utreds i början av 1990-talet

#### **Regionutredningen**

Våren 1991 tillkallades Regionutredningen som skulle analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad och göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur. Utredaren presenterade i juni 1992 betänkandet *Västsverige - region i utveckling* (SOU 1992:66) samt *Regionala roller - en perspektivstudie* (SOU 1992:63) jämte bilagor (SOU 1992:64 och 65).

Utredaren drog slutsatsen att den nuvarande uppbyggnaden av den regionala offentliga verksamheten borde övervägas vidare och redovisade tre alternativa modeller - med den gemensamma utgångspunkten att landet indelades i 8-12 regioner - som skulle kunna möta framtidens krav.

Regionberedningens tre alternativa modeller:

- *Statligt regionalt ansvar.* Staten kraftsamlar sina regionala planerings- och samordningsuppgifter i en organisation - länsstyrelsen. Staten, landstinget och kommunerna behåller i huvudsak ansvaret för sina respektive områden.
- *Kommuner i samverkan.* Landstinget avskaffas. Regional samverkan etableras mellan kommuner bl.a. för sjukvård och regional utveckling. Länsstyrelsen följer upp verksamheten mot de av statsmakterna fastlagda målen.
- *Regionalt folkstyre.* Ansvaret för den regionala utvecklingen läggs på självstyrande och direktvalda regionala organ - regionfullmäktige. Länsstyrelsen följer upp verksamheten mot de av statsmakterna fastlagda målen.

Betänkandet om Västsverige remissbehandlades och utfallet blev mycket blandat. Regeringen lade heller inget förslag med anledning av betänkandet. Regionberedningens slutrapport remissbehandlades aldrig. Regeringen beslöt i stället att ett år senare tillkalla en utredning.

## **Regionberedningen**

I augusti 1992 tillkallades en parlamentarisk kommitté, Regionberedningen, för att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Regionberedningen presenterade i november 1993 delbetänkandet *Västsverige och Skåne – regioner i förändring* (SOU 1993:97). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren har publicerats (Ds 1994:110). I mars 1995 lämnade Regionberedningen sitt slutbetänkande *Regional framtid* (SOU 1995:27).

## **Regionberedningens förslag angående länsstyrelsen**

Regionberedningens föreslog bl.a. att staten även fortsättningsvis bör ha en regional samordnad organisation som bl.a. ansvarar för allmänna förvaltningsuppgifter, t.ex. tillståndsgivning, uppföljning av statliga mål, tillsyn och kontroll.

En betydande del av den statliga regionala verksamheten borde enligt Regionberedningen bedrivas inom ramen för en förstärkt samordnad länsstyrelseorganisation. Även skogsvårdsstyrelserna föreslogs inordnad i denna. Länsstyrelsens roll borde dock renodlas till att vara statens företrädare i regionen med uppgiften att ansvara för att den nationella politiken får genomslag samt att som sammanhållande kraft ta initiativ till och driva myndighetsövergripande insatser mot brott eller andra oegentligheter. Den landstingsvalda styrelsen borde avvecklas och prövningen av överklaganden i förvaltningsärenden föras över till länsrätten. Beredningen ansåg vidare att nuvarande regionindelningar borde ses över.

## ***Förslag att utvecklingsansvaret förs till landstingen***

Regionberedningens huvudförslag var att landstingen från år 1999 borde få ansvaret att upprätta regionala utvecklingsplaner. Länsstyrelsernas ansvar för regionala utvecklingsfrågor borde begränsas i motsvarande mån. Frågor med regional betydelse – näringsliv och sysselsättning, fysisk planering, miljö, kommunikationer, hälso- och sjukvård, utbildning och forskning, kultur, turism och jämställdhetsfrågor – föreslogs ingå i det regionala utvecklingsansvaret. Beslutanderätten över de regionalpolitiska stöden, bidrag till regional och lokal kulturverksamhet samt beslutanderätten över länstrafikplanerna borde föras över från länsstyrelsen till landstingen.

Som motiv angavs att initiativ till utvecklingsinsatser, av såväl demokrati- som effektivitetsskäl, borde ankomma på ett självstyrelseorgan. Regionberedningens betänkande har remissbehandlats (dnr. In 96/98/KL).

## ***Remissinstanserna kritiska till regionberedningens förslag***

Landstingen och knappt hälften av kommunerna tillstyrkte huvudförslaget. Kommuner som tillstyrker anför i första hand demokrati- och effektivitetsskäl som motiv för sitt ställningstagande. Förslaget ger bättre förutsättningar för att effektivisera, kraftsamla och utveckla de offentliga insatserna.

Flertalet statliga myndigheter och länsstyrelser avstyrkte förslaget. Många remissinstanser var negativa för att just landstingen pekades ut som nytt regionalt utvecklingsorgan. Förtroendet för landstingens förmåga på detta område var svagt.

Några övriga synpunkter från remissinstanserna redovisas nedan:

- risk för kostnadsdrivande expansion om landstingen, med egen beskattningsrätt, får hand om utvecklingsfrågorna (Riksrevisionsverket),
- stat, kommun och landsting skall arbeta tillsammans i ett komplicerat samspel och då kan inte det fulla politiska ansvaret läggas på en instans (Statskontoret),
- staten kan inte frångå sig ansvaret för utvecklingen i regionerna (NUTEK m.fl.),
- konflikter skapas i regionen genom oklara ansvarsfördelning och överlappande kompetenser (Domstolsverket och Överstyrelsen för civil beredskap),
- konstitutionella aspekter av att bilda en "över-kommun" ej klarlagda (länsstyrelsen i Blekinge län),
- en ny planeringsnivå inrättas vilket inte behövs (Svenska Kommunförbundet),
- samband mellan politiskt ansvar, resultatansvar och finansiering bryts (Industriförbundet, Vägverket).

### **3.4 Försök med ändrad regional ansvarsfördelning**

Regeringen ansåg inte att Regionberedningens förslag kunde genomföras i hela landet på det sätt som föreslogs. Det starka motståndet från tunga remissinstanser bidrog till denna bedömning.

Däremot var regeringen villig att pröva en förändring av ansvarsfördelningen som i huvudsak låg i linje med Regionberedningens förslag. Regeringen ville dock inte binda sig till formen med landsting som enda bärare av det regionala utvecklingsansvaret. Olika modeller som baserade sig på landsting, kommuner i samverkan och mer frivillig samverkan mellan lokala och regionala parter borde i stället prövas. I propositionen Regional samhällsförvaltning (prop. 1996/97:36) föreslog regeringen att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skulle genomföras i Kalmar, Gotlands,

Skåne och Jämtlands län fram till utgången av år 2002. (Försöksverksamheten behandlas även i avsnitt 6.2).

### ***Vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland***

I ovan nämnda proposition behandlade regeringen också vissa frågor om länsstyrelsernas roll och organisation. Regeringen ansåg att länsstyrelserna borde ges en tydlig roll att vara regeringens företrädare i länet och att utvecklingen mot en samordnad länsförvaltning borde fortsätta.

Statsmakterna beslöt också att en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning skulle genomföras i Gotlands län. Försöksverksamheten innebär att Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen inordnas i länsstyrelsens organisation. Det angavs i propositionen vara av särskilt värde att förlägga en försöksverksamhet till Gotlands län, eftersom försök med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun där skulle genomföras under samma tidsperiod. Erfarenheter kunde då vinnas av en mer samlad statlig regional förvaltning i ett län, där arbetet bedrivs med delvis nya förutsättningar.

#### *Regeringens motiv för en försöksverksamhet på Gotland:*

- att utvecklingen mot en samordnad länsförvaltning bör fortsätta,
- en mer samordnad länsförvaltning behövs för att uppnå en förbättrad statlig samverkan och effektivitet på regional nivå,
- det bör finnas en stark regional samordnad statsförvaltning med möjligheter att göra avvägningar och samordna och följa upp samhällets insatser för att nå bästa möjliga resultat, och att
- nya former bör prövas för att utöva den statliga verksamheten på regional nivå i syfte att stärka den statliga samordningen.

Regeringen angav i propositionen att man har en strävan att samordna verksamheter inom en samlad länsförvaltning. Mot bakgrund av bl.a. krav på besparingar inom den statliga förvaltningen, har dock inom flera sektorer strävandena vad gäller samordning fått stå tillbaka till följd av krav på andra administrativa indelningsgrunder än län för statlig regional verksamhet.

Behovet av samordning och samverkan inom den statliga sektorn ökar dock, inte minst vad gäller initiativ, helhetssynen i agerandet samt uppföljning och utvärdering.

Regeringens beslut blev att på försök vidga den samordnade länsförvaltningen i Gotlands län genom att föra in Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen i länsstyrelsen. Försöket inleddes den 1 januari 1998 och skall bedrivas så att det kan avslutas den 31 december 2002.

## 4 Länsstyrelsens uppgifter

Länsstyrelserna har sina huvudsakliga uppgifter inom 13 sakområden. Av dessa är det tre områden som svarar för en stor del av länsstyrelsens förvaltningskostnader. Det är regionalekonomi och näringsliv (15 %), lantbruk (20 %) samt naturvård och miljöskydd (21 %). Övriga 10 sakområden drar mellan 1 - 9 % av länsstyrelsens totala resurser (*Källa: Inrikesdepartementet*).

Jämfört med budgetåret 1994/95 har besparingskraven på ramanslaget till länsstyrelserna främst lett till neddragning inom områdena regionalekonomi, kommunikationer och kultur. Miljöarbetet har fått ökade resurser. Under 1997 har många länsstyrelser prioriterat lantbruk (EU-stödet) men prioriterat ner bostadsfinansiering och civilt försvar.

### 4.1 Uppgifter enligt instruktionen

Länsstyrelsens instruktion är ny sedan den 1 januari 1998. Nedan redovisas de övergripande uppgifterna så som de framgår av länsstyrelsens nya instruktion.

#### **Länsstyrelsernas uppgifter** (*Förordning (1997:1258)*).

1 § Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

2 § Länsstyrelsen svarar för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen skall särskilt med ett samlat regionalt perspektiv i länet samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.

Länsstyrelsen skall främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.

Länsstyrelsens huvuduppgift anges i 1 § vara att svara för den statliga förvaltningen i länet. Regeringen betonar härigenom länsstyrelsens roll som *förvaltningsmyndighet*.

Enligt 2 § ges länsstyrelsen en utvecklingsroll men utgångspunkten är nu "fastställda nationella mål" och inte som tidigare "regionens och befolkningens bästa". Därigenom markeras länsstyrelsens roll som *regeringens företrädare* vilket också stöds av andra uttalanden av statsmakterna.

Att länsstyrelsen fortfarande har utvecklingsuppgifter framgår av tredje stycket 2 § där det framgår att: "*Länsstyrelsen skall främja länets utveckling ...*". Länsstyrelsens utvecklande uppgifter framgår även av särskilda förordningar och regeringens förslag om regionala tillväxtavtal.

Länsstyrelsen har uppgifter inom nedan angivna områden om det inte finns särskilt föreskrivet att någon annan statlig myndighet skall svara för sådana uppgifter.

3 § Länsstyrelsen har bland annat uppgifter inom följande sakområden:

1. civilt försvar och räddningstjänst,
2. social omvårdnad,
3. kommunikationer,
4. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
5. lantbruk,
6. rennäring i förekommande fall,
7. fiske,
8. jämställdhet mellan kvinnor och män,
9. kulturmiljö,
10. regionalekonomi och näringslivsutveckling,
11. bostadsfinansiering,
12. planväsende och hushållning med naturresurser,
13. naturvård och miljöskydd.

En myndighet får normalt endast fullgöra de uppgifter som angetts i instruktion eller regelverk - de har således ingen fri initiativrätt. Länsstyrelsen hade dock tidigare en särskild formulering i sin instruktion som gav

länsstyrelsen ett öppet mandat - "genomföra eller hos regeringen föreslå sådana åtgärder som är nödvändiga eller lämpliga för länets utveckling". Denna skrivning är nu borttagen. Möjligen ligger ett visst mandat i formuleringen att "främja länets utveckling" men det är oklart om det täcker en åtgärd som ligger utanför länsstyrelsens eget ansvarsområde.

### ***Särskilda författningsstyrda uppgifter***

Utöver de uppgifter som anges i instruktionen finns det uppgifter som regleras i specialförfattningar. Det finns över 500 författningar som ger länsstyrelsen någon typ av uppgift. Bl.a. återfinns i dessa författningar de uppgifter som behandlas i avsnitt - 4.2 Allmän förvaltning.

### ***Entreprenader***

Länsstyrelsen har relationer till många centrala verk där viss arbetsfördelning kan vara författningsreglerad men där arbetsfördelningen i övrigt måste överenskommas. Under vissa förutsättningar kan en länsstyrelse överenskomma om att utföra uppgifter åt en annan myndighet. Cirka 18 procent av länsstyrelsens kostnader täcks av bidrag från annan myndighet.

Centrala myndigheter försöker i bland "lämpa över" resurskrävande uppgifter utan finansiell ersättning på länsstyrelsen. Ibland kan länsstyrelsen bli tvingad till detta genom att den centrala myndigheten använder sin föreskriftsmakt för att klargöra arbetsfördelningen.

### ***Övrig förvaltning***

Enligt instruktionen svarar länsstyrelsen för den statliga förvaltningen i länet, i den mån någon annan myndighet inte har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Normalt så är dock ansvarsförhållandena reglerade och det bör inte annat än undantagsvis uppkomma uppgifter som kan anses falla under bestämmelsen.

Länsstyrelsen har också viss avgiftsfinansierad uppdrags- och serviceverksamhet - t.ex. inom lantbruksområdet. Den är dock av relativt blygsam omfattning idag.

## 4.2 Allmän förvaltning

### ***Förvaltningsärenden inom sakområden***

Cirka 70 procent av länsstyrelsens resurser används för förvaltningsärenden inom olika sakområden.

Inom varje sakområde - civilt försvar, miljö, lantbruk m.m. - finns förvaltningsärenden av typ tillstånd, fördelning av bidragsmedel, m.m. Vilka dessa uppgifter är framgår av de författningar som reglerar respektive verksamhet. Till denna typ av uppgifter är också knutet andra uppgifter som remissverksamhet, samråd, utredningar, projektverksamhet m.m.

Till förvaltningsärendena kan också räknas tillsynsuppgifter, överklagningsärenden, EU-frågor m.m. som redovisas i särskilda avsnitt längre fram.

De förvaltningsärenden som i försökslänen flyttats till självstyrelseorganet är främst beredning av ansökningar om regionalpolitiskt stöd och beslut i dessa ärenden. Vidare berörs kommunikationsområdet genom att ansvaret för RTI-planer överförts till självstyrelseorgan.

### ***Sakområdet allmän förvaltning***

Inom området allmän förvaltning hanteras ett antal ärenden av olika slag. Resursmässigt svarar verksamheten mot 4-5 procent av den ekonomiska omslutningen och en medelstor länsstyrelse har cirka 5 årsarbetskrafter inom området. Arbetet med lönegarantier, jakt- och viltvård samt stiftelser tar ofta närmare hälften av resurserna inom området. Lönegarantiverksamheten - som tidvis har varit mycket omfattande - finansieras i huvudsak via särskilda medel.

Därutöver finns inom området ärenden som rör:

- allmänna val,
- pantlåneverksamhet,
- allmän ordning och säkerhet,
- lotterier,
- överförmyndarärenden,
- förordnanden,
- förvaltning av bygdemedel, deponerade medel, m.m.

Ärendena kan vara av olika slag - tillstånd, överprövning av beslut, tillsyn, service, projektverksamhet m.m.

Arbetsuppgifterna inom området har inte förändrats med anledning av försöksverksamheten.

### 4.3 Tillsyn

Redovisningen bygger i vissa delar på Statskontorets rapport Statens tillsyn över verksamhet i landsting och kommuner (Stkt 1998:8) och vissa hänvisningar finns till den enkätundersökning som gjordes i samband med denna utredning. De författningar som styr verksamheten redovisas i bilaga 2.

Begreppet "tillsyn" har en varierande innebörd. Nedan följer exempel på vad som kan ingå i begreppet. Exemplet är hämtat från Tillsyn enligt miljöbalken (Ds 1998:22).

Tillsynsbegrepp enligt miljöbalken:

- 1) Operativ tillsyn, dvs tillsyn som utövas gentemot den aktör som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd.
- 2) Tillsynsvägledning, dvs samordning, uppföljning och utvärdering av operativ tillsyn, samt rådgivning och stöd.
- 3) Uppsikt, dvs tillsyn över miljöbalkens funktion:
  - a) uppföljning av hur miljöbalkens ändamål tillgodoses.
  - b) utarbetande av underlag för handlingsplaner för att följa upp långsiktiga och övergripande miljö- och resurspolitiska mål.
  - c) analys, utredning och rådgivning om metodfrågor av betydelse för tillsynen.
  - d) verka för att sådana kunskaper som behövs för tillämpning av miljöbalken genereras och sprids.

### 4.3.1 Tillsynsuppgifter

Länsstyrelsen har i dag tillsyn inom flera områden över såväl kommunal som enskild verksamhet. Sådan tillsyn måste ha lagstöd om den inte enbart avser mer allmän uppföljning eller rådgivning.

Centrala myndigheter har ofta inom respektive område ett övergripande tillsynsansvar som dock mer sällan utövas i form av inspektioner och kontroller hos tillsynsobjekt. Kommuner kan också ha tillsyn inom samma verksamhetsområde. Det finns alltså ofta en tillsynskedja - central myndighet, länsstyrelse, kommun med mer eller mindre preciserad uppgiftsfördelning.

Det bör noteras att begreppet tillsyn ofta används utan att det i realiteten handlar om myndighetsutövning. I flera fall handlar det enbart om råd och stöd, en uppgift som egentligen inte kräver lagstöd. Exempelvis har man i betänkandet Livsmedelstillsynen i Sverige (SOU 1998:61) föreslagit att länsstyrelsens tillsynsuppgift tas bort ur lagstiftningen och att uppgiften att ge råd och stöd i stället regleras i instruktion/regleringsbrev.

#### ***Tillsynsuppgifter enligt lag***

Länsstyrelsen har *enligt lag* uppgifter inom nedan angivna tillsynsområden. Vi har enbart tagit med sådan uppgifter där man knyter begreppet "tillsyn" till länsstyrelsen och därmed uteslutit sådana uppgifter som kan ha definierats som "ha uppsikt över" eller "följa upp" eller liknande. Den lagreglerade tillsynen avser bl.a. följande verksamheter:

## **Tabell 1. Länsstyrelsens tillsynsuppgifter**

- Räddningstjänst	- Socialtjänst
- Alkohol	- Skyddade djur och växter
- Miljöfarlig verksamhet	- Kemiska produkter
- Hushållningen med naturresurser	- Stöd och service till funktionshindrade
- Plan- och byggfrågor	- Naturvård
- Kulturminnesvård	- Hälsoskydd
- Livsmedelskontroll	- Djurskydd
- Överförmyndare	- Polisverksamhet
- Bevakningsföretag	- Bearbetning av torv
- Vissa pensionsstiftelser m.m.	- Trädgårdsprodukters kvalitet
- Renhållning	- Jakt
- Skötsel av jordbruksmark	- Handel m.m. med tobak
- Stiftelser	- Lotterier
- Hantering av foder i jordbruket	- Hantering av svavelhaltiga bränslen
- Användningen av övervakningskameror	- Vattenföretag och vattenanläggningar
- Fiske	- Pantbanker
- Yrkesmässig trafik	

### ***Tillsyn kopplat till bidrag***

Vissa tillsynsuppgifter är också kopplade till bidragsgivningen. Nedan redovisas några exempel:

- startstöd till yngre företagare med jordbruks-, trädgårds- eller renskötsel företag,
- nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige,
- investeringsstöd till företagare med jordbruks-, trädgårds- eller renskötsel företag,
- miljöstöd,
- anläggningsstöd till plantering av fleråriga grödor för produktion av biomassa.

I några fall kan det finnas tillsynsuppgifter som regleras i förordning men där kopplingen till lag saknas eller är otydlig. Det gäller exempelvis Civil beredskap där det i länsstyrelseinstruktionen framgår att länsstyrelsen skall "följa upp kommunernas tillämpning av lagen (1994:1720) om civilt försvar".

### 4.3.2 Resursinsatser

Vi har inte kunnat finna någon aktuell uppgift om hur mycket av länsstyrelsens totala resurser som åtgår för tillsyn. Tillsyn över kommunal verksamhet tar drygt 4 procent av länsstyrelsernas resurser (Stkt 1998:8). Om man antar att detta utgör huvuddelen av tillsynsinsatserna skulle de totala resursinsatserna kunna uppgå till kanske 6-8 procent.

#### ***Tillsyn av kommunal verksamhet***

Statskontoret har i ovan nämnda rapport (Stkt 1998:8) uppskattat att länsstyrelserna i genomsnitt hade sex årsarbetskrafter avdelade för tillsyn över *kommunal verksamhet* (dvs. för landet cirka 130 årsarbetskrafter).

En ungefärlig fördelning av insatta resurser per tillsynsområde tyder på att cirka 60 procent av resursinsatsen ägnas åt tillsyn över socialtjänst. Miljötillsyn, hälsoskydd och tillsyn över räddningstjänst och civil beredskap tar tillsammans cirka 30 procent av de resterande resurserna. Övriga områden drar mycket marginella resursinsatser. Fördelningen mellan länen kan dock variera mycket - både totalt och i fördelningen mellan områden.

Av den totala resursinsatsen åtgår merparten av resurserna till preventiv tillsyn - råd och stöd. En mindre del åtgår för korrektiv tillsyn - inspektioner och kontroller av olika slag. Inom räddningstjänstområdet avser t.ex. en stor andel av resursinsatsen råd och stöd medan det inom miljöområdet är en stor andel som avser inspektioner och kontroller.

**Tabell 2.** Fördelning mellan länsstyrelsernas tillsynsarbete vad gäller initiativ och insats.

Länsstyrelse (%)	Initiativ		Insats	
	eget	annans	främjande	kontroll
Stockholm	20	80	25	75
Norrbottn	100	0	100	0
Uppsala	50	50	80	20
Kalmar	99	1	90	10
Gotland	50	50	90	10
Skåne	95	5	65	35
Jämtland	40	60	70	30

*Källa:* Statskontoret

Enligt enkätsvaren skulle länsstyrelserna totalt i riket hantera knappt 8 000 tillsynsärenden per år och utföra cirka 1 900 inspektioner (avseende kommunal verksamhet).

### 4.3.3 Sanktionsmöjligheter och avgiftsfinansiering

I några fall har länsstyrelsen sanktionsmöjligheter när de bedriver tillsyn. Sanktionsmöjligheter finns exempelvis inom miljöområdet och plan- och byggområdet. I många fall har man dock inga sanktionsmöjligheter och det gäller framför allt när tillsynen avser renodlad kommunal verksamhet. Sanktionsmöjligheter saknas exempelvis inom socialtjänstområdet.

Verksamheten är vanligen inte avgiftsfinansierad. Här är det stora undantaget miljöskyddsområdet där avgifter kan tas ut. Dessa avgifter tillfaller dock ej länsstyrelsen utan förs in på en inkomsttitel i statsbudgeten.

Länsstyrelsen utfärdar vanligen inte egna föreskrifter inom tillsynsområdet. Några länsstyrelser har dock i vår enkät angett att de utfärdat föreskrifter inom miljöskyddsområdet.

## 4.4 Överklagningsuppgifter

Antalet bestämmelser enligt vilka beslut får överklagas till länsstyrelsen är förhållandevis stort. Det rör sig om föreskrifter i ett 80-tal författningar och handlar främst om olika kommunala beslut samt vissa beslut av polismyndighet. I några fall finns också rätt för länsstyrelsen att upphäva andra instansers beslut även utan att de överklagats, nämligen om de strider mot lag.

Statskontoret har i en särskild delstudie till PARK Länsstyrelsens roll som överklagningsinstans (PM 4 1998-03-31) belyst överklagningsverksamheten vid länsstyrelsen och redovisat berörda författningar, ärendevolymer och resursåtgång.

### ***Berörda författningar***

Enligt ett nyligen taget beslut (prop. 1997/98:101, bet. 1997/98:JuU 17) skall huvudregeln vara att förvaltningsbeslut överklagas till förvaltningsdomstol om inte annat är särskilt föreskrivet.

Överklaganden av annat organs beslut får göras hos länsstyrelsen enligt 75 gällande författningar och enligt ett 20-tal upphävda författningar. En förteckning över dessa författningar finns i bilaga 1 i Statskontorets ovan nämnda delstudie.

Enligt den nya miljöbalken, som träder i kraft den 1 januari 1999, kvarstår prövningen av överklagade kommunala beslut inom miljöområdet.

Utdrag ut proposition 1997/98:45, Författningskommentarer och bilaga 1. Del 2 kap 19 §1.

”kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturresevat, naturminnen strand-skyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet. Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos miljödomstol enligt kap 20. 2 § andra stycket.”

### **Ärendevolymen**

År 1997 inkom drygt 8 000 överklaganden till länsstyrelserna för prövning i andra instans. Det var främst beslut av kommunala nämnder (94 procent) och statliga myndigheter (3 procent) som överklagades hos länsstyrelsen. Cirka 1 procent av överklagningsärendena rör kyrkokommunal verksamhet och cirka 2 procent enskild verksamhet. Av de kommunala besluten rör över hälften plan- och bygglagen (4 944 ärenden). Övriga större ärendegrupper rör renhållning, trafikfrågor, miljöskydd och hälsoskydd.

Upphävanden av andra instansers beslut, utan att de överklagats, har liten omfattning. Det rör sig främst om ordningsbestämmelser, bygglov, parkeringstillstånd för rörelsehindrade och detaljplaner.

### **Överklagning i högre instans**

Ca 2 700 överklagningsbeslut av länsstyrelserna överklagades år 1997 i högre instans. Överprövningen i högre instans utförs främst av allmän förvaltningsdomstol (56 procent) och regeringen (29 procent). Vissa beslut överklagas till Koncessionsnämnden för miljöskydd (8 procent) och Vägverket (7 procent). Av de länsstyrelsebeslut som överklagats till högre instans ändrades beslutet i genomsnitt i 11 procent av ärendena. De ärenden som överprövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd ändras mest - i cirka 20 procent av fallen.

## **Resursåtgång**

Resursåtgången för länsstyrelsernas handläggning av överklagningsärenden år 1997 uppgår enligt redovisade uppgifter till 22 miljoner kronor, vilket ger en styckkostnad per ärende om ca 2 800 kronor. Ca 55 årsarbetskrafter åtgår för verksamheten.

## **Beredning av överklagningsärenden**

Över 95 procent av överklagningsärendena bereds av rättsenhet (eller motsvarande enhet) inom länsstyrelsen och således inte av den sakenhet som har uppgifter inom området. Skälet till detta torde vara att överklagningsärenden bör hanteras av juridisk expertis samt med krav på en rättssäker och oberoende handläggning. I sju län bereds ärenden inom plan- och byggområdet av både rättsenhet och annan enhet.

Rättsenheten är också enligt delegationsordningar normalt beslutande i överklagningsärenden. I några enstaka fall kan beslutsnivån ligga på länsledning eller styrelse.

Vid länsstyrelserna finns totalt cirka 200 anställda med juridisk examen, varav cirka 140 finns på rättsenheterna.

## **4.5 Utvecklingsuppgifterna**

Vi definierar här begreppet utvecklingsuppgifter som sådan verksamhet som ytterst syftar till *"en uthållig ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning och inomregional balans, samt i övrigt bidrar till utvecklingen av näringslivet"*.

Det är uppskattningsvis mellan 260-360 årsarbetskrafter som utnyttjas för utvecklingsorienterade uppgifter. Totalt sett skulle det motsvara knappt 10 procent av länsstyrelsens resurser. En del av dessa resurser utgörs av länsledning och länsexperter. Den utvecklingsverksamhet som bedrivs inom sakenheterna återfinns - med den definition som vi inledningsvis har angett för begreppet - främst inom områdena regionalekonomi och

kommunikationer. Vi behandlar också det utvecklingsarbete som bedrivs inom miljövårdsområdet.

#### 4.5.1 Regionalekonomi och näringslivsutveckling

Länsstyrelsens uppgifter inom området regionalekonomi och näringslivsutveckling är i huvudsak av utvecklingskaraktär och verktygen är:

- den strategiska utvecklingsplanen,
- beslut om fördelning av regionalpolitiska stöd, samt
- deltagande i utvecklingsprojekt av olika slag.

*De regionalpolitiska medlen fördelas enligt särskilda regler för olika ändamål (fördelning avser 1997):*

- regionala utvecklingsbidrag,	22%
- landsbygdsbidrag,	24%
- stöd till kommersiell service	3%
- regional projektverksamhet,	21%
- medfinansiering av strukturfondsprogram,	28%
- vissa utgifter för EU-beslutsgrupper	1%
- uppföljning och utvärdering.	1%

(Källa: Inrikesdepartementet)

Flertalet län har de senaste åren tagit fram en långsiktig övergripande strategi för den regionala utvecklingen. Strategin skall bl.a:

- analysera utvecklingsmöjligheterna,
- redovisa långsiktiga mål,
- precisera vilka åtgärder som skall vidtas,
- ange hur insatserna skall finansieras, och
- beskriva vilken samverkan som krävs och hur planen skall följas upp.

Länsstyrelserna kan också få särskilda uppdrag av regeringen i syfte att stimulera tillväxt och sysselsättning. Ett exempel på detta är det s.k. landshövdingeuppdraget där regeringen i september 1996 gav landshövdingarna i uppdrag att samordna regionala åtgärder för sysselsättning och tillväxt. Syftet var att engagera en

bred grupp regionala intressenter i utformningen av en regionalt samordnad politik för tillväxt och sysselsättning.

Ett annat exempel är de regionala tillväxtavtal som regeringen redovisat i den senaste vårpropositionen.

### ***Särbestämmelser i försökslänen***

I försökslänen har det regionala självstyrelseorganet övertagit följande uppgifter:

- uppgiften att utforma en strategi för länets långsiktiga utveckling (regional utvecklingsplan),
- fördelning av regionalpolitiska och vissa andra bidrag,
- uppgift att upprätta sysselsättnings och befolkningsprognoser.

Samma regelverk gäller för självstyrelseorganet som för länsstyrelsen i beslut om regionalpolitiskt stöd. Samma återrapporteringskrav gäller också för självstyrelseorganet.

Länsstyrelsen skall även fortsättningsvis ansvara för:

- projekt för statlig samordning och ekonomisk tillväxt,
- projekt för servicelösningar i glesbygd,
- projekt för jämställdhet, samt
- uppföljning och utvärdering.

## 4.5.2 Kommunikationsfrågor

Länsstyrelsen har inom kommunikationsområdet fyra viktiga utvecklingsuppgifter. Uppgifterna är:

1. Att ta fram en regional plan för infrastrukturinvesteringar (RTI-plan) som är avstämd mot den långsiktiga strategin för länets utveckling,
2. Medverka i planeringsprocessen för enskilda trafikinvesteringar och verka för goda helhetslösningar avseende trafik, miljö och samhällsekonomi,
3. Vara pådrivare när det gäller utveckling av transportsystem och miljöåtgärder i förhållande till statliga och kommunala väghållare, trafikhuvudmän, intresseorganisationer m.m.,
4. Samarbeta med andra län i kommunikationsfrågor.

Länsstyrelsen deltar också i expert- och arbetsgrupper på nationell nivå och är remissinstans i många frågor. Länsstyrelsen bevakar också länets intressen mot statliga verk och bolag (Luftfartsverket, Posten m.fl.) och privata kommunikationsföretag (SAS m.fl.).

### ***Särbestämmelser i försökslänen***

I försökslänen har ansvaret för att ta fram RTI-planer övergått till självstyrelseorganen. Med denna uppgift kan också följa vissa intressebevakande uppgifter och vissa samordningsuppgifter inom kommunikationsområdet. Någon formell reglering avseende de senare uppgifterna finns dock inte.

## 4.5.3 Naturvård och miljöskydd

De traditionella arbetsuppgifterna består till stor del av myndighetsutövning - tillståndsgivning, tillsyn, dispenser och överklagningsuppgifter enligt miljöskyddslagen (ML) och naturvårdslagen (NVL). Länsstyrelserna administrerar vidare stora belopp på miljöområdet i form

av EU:s miljöstud, markförvärvsmedel, kalkningsbidrag och bidrag till ekologisk omställning.

Enligt förarbeten till miljöbalken (Ds 1998:22) har länsstyrelserna följande uppgifter:

Länsstyrelsens uppgifter enligt miljöbalken:

- tillstånd för miljöfarlig verksamhet,
- förordna om naturreservat, kulturresevat, växtskyddsområden, naturminnen etc,
- vara samrådspart vid miljökonsekvensbeskrivningar,
- upprätta åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer,
- tillsyn inom hela miljöbalkens tillämpningsområde där det inte är lämpligt att överlåta tillsyn till kommun, samt med rätt att utfärda miljö sanktionsavgifter,
- föra det allmänna talan i miljö mål och ärenden,
- pröva kommunala överklagade miljö beslut,
- utpeka miljö riskområden.

Länsstyrelsen har också utvecklande uppgifter inom miljöområdet - t.ex. projektverksamhet för att på olika sätt främja miljöintresset. Länsstyrelsen har också fått en viktig uppgift i att vara en centralpunkt för kunskapsförsörjningen och samarbetet i länet.

En ökande andel av verksamheten bedrivs i form av projekt som finansieras särskilt av statliga medel eller av externa medfinansierare. Ett exempel på detta är den regionala miljöövervakningen som är uppdelad på tio delprogram och där länsstyrelsen erhåller medel från anslag A 2 (Miljöövervakning m.m.) men även har kommuner och företag som medfinansierare.

En utvecklingsuppgift för länsstyrelserna har varit att formulera regionala miljöstrategier. Regeringen gav år 1994 alla länsstyrelser i uppdrag att utforma strategier för regional miljö (STRAM). Tanken är att STRAM skall fungera som ett stöd för myndighetsutövningen men också för samordnings- och utvecklingsuppgiften.

Enligt Naturvårdsverkets rapport Länsstyrelsernas STRAM-arbete - en utvärdering (SNV 4810) är miljöanalyserna genomgående av hög kvalitet och speglar

länsstyrelsernas stora arbete inom miljösektorn. Viss kritik har dock riktas mot STRAM-programmen för att de inte varit tillräckligt förankrade, att målen inte alltid är uppföljningsbara och att förslag till finansiering av åtgärderna saknas.

Några länsstyrelser har dessutom fått i uppdrag att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram för vissa skärgårdsområden. I den regionalpolitiska propositionen har regeringen också aviserat att den avser att ge länsstyrelserna i uppdrag att i samtliga län inleda ett arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram som skall kopplas till den potential för ökad samsättning och tillväxt som finns i resurshushållning och miljöanpassning.

## 4.6 EU-relaterade uppgifter

### ***Jordbruksstödet***

Inträdet i EU har inneburit stora förändringar i länsstyrelsernas uppgifter. Den mest resurskrävande uppgiften som tillkommit är beredning och beslut av de generella stöd som finns inom jordbruksområdet. Administrationen av jordbruksstödet skall ske enligt de regler som finns i EU:s förordningar. Vissa krav på ökade kontrollinsatser kan medföra behov av ökade resurser.

Om och när EU:s regelverk för jordbruksstödet förändras kan också länsstyrelsens uppgifter förändras. Det finns dock för närvarande inget underlag för en sådan bedömning.

### ***Besluts- och sekretariatsuppgifter åt strukturfon- der och gemensamhetsinitiativ***

Länsstyrelsen har beslutande uppgifter avseende *Mål 5a* (Insatser för att främja ett effektivare jord- och skogsbruk och en rationellare fiskenäring).

Länsstyrelserna i berörda län har sekretariatsuppgifter åt de beslutsgrupper som beslutar om strukturfondsstöd

inom programmen *Mål 5b* (Insatser för utveckling av landsbygdsområden), *Mål 2* ( Insatser för områden med industriell tillbakagång), *Mål 6* (Insatser i glesbygd). I vissa län utförs sekretariatsuppgifterna parallellt med länsstyrelsens övriga uppgifter, i andra har sekretariatet getts en självständig ställning utanför länsstyrelsen.

Landshövdingen är också ordförande i de beslutsgrupper som fattar beslut avseende Mål 2, 5b och 6.

Länsstyrelsen är beslutande myndighet och sekretariat för ett antal projekt inom ramen för de s.k. gemenskapsinitiativen. I flera fall är länsstyrelsen dessutom s.k. fondansvarig myndighet vilket betyder att man har ansvaret för utbetalning av EU:s medel.

När länsstyrelsen har ansvaret för sekretariatet innefattar det uppgifter som att ta emot ansökningar om stöd och bereda dessa ärenden genom kontroller, kompletteringar, effektbedömningar m.m. Sekretariatet föreslår ett beslut i varje ärende och följer upp de projekt som godkänts. Sekretariatet lämnar vidare uppgifter till utbetalningsansvariga myndigheter och rapporterar till övervakningskommittén.

### ***Särbestämmelser i försökslänen***

I försökslänen har sekretariatsuppgifterna för strukturfondsstöden övergått till självstyrelseorganen och motsvarande resurser (ca 2-4 årsarbetskrafter) har också förts över. Länsstyrelsen kommer dock att ha kvar sin representation i de beslutsgrupper som finns för genomförande av strukturfondsprogrammen.

Sekretariat för gemenskapsinitiativ har ej överförts och inte heller beslut om stöd inom jordbruksområdet.

## 4.7 Samordning av statlig verksamhet

### 4.7.1 Uppgifter och organisation

Statskontoret har i en delstudie till PARK-kommittén Länsstyrelsens samordningsroll och samverkan med andra statliga myndigheter (PM 5 1998-03-31) belyst samordningsrollen. Nedan redovisas några sammanfattande iakttagelser.

Samordningsarbetets omfattning går inte att mäta och arbetet kan också vara svårt att beskriva. Fungerar samordningen på rätt sätt genomsyrar det nästan allt arbete. Ändå kanske man kan säga att samordningsuppgifterna utövas av ledningen i något högre grad än av enskilda handläggare.

#### ***Krav på samordning enligt instruktionen***

2 § ...Länsstyrelsen skall särskilt med ett samlat regionalt perspektiv i länet samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. (Förordning (1997:1258))
--

Begreppet "samordning" kan tolkas så att uppgiften är att koordinera olika verksamheter för ett gemensamt syfte. Några särskilda formella befogenheter har inte länsstyrelsen att styra andra organisationer. Samordningsuppgiften bygger därför i praktiken på samförstånd och koncensus. Om länsstyrelsen är missnöjd med en annan *statlig* myndighets beslut kan detta anmälas till regeringen. Denna möjlighet utnyttjas dock relativt sällan.

Som redovisas i 2 § skall länsstyrelsen samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Eftersom länsstyrelsen arbetar inom många samhällsområden innebär detta en stor samordningsuppgift. Men länsstyrelsens samordningsuppgifter är bredare än så. Via lagar och förordningar har särskilda samordningsuppgifter därutöver lagts på länsstyrelsen.

## ***Samordningsuppgifter enligt författning***

Länsstyrelsen har samordningsuppgifter som går utöver vad många andra myndigheter har. Det finns ett antal författningar inom olika sakområden som på något sätt tar upp frågor rörande länsstyrelsernas samordnings- och samverkansuppgifter. Vi tar nedan upp ett - men viktigt - exempel.

I *Förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete* har regeringen skrivit in en betydligt mer långtgående samordningsuppgift för länsstyrelsen än vad som framgår av instruktionen. Utifrån en långsiktigt sektorsövergripande strategi för länets utveckling skall länsstyrelsen bl.a. verka för att statens, kommunernas och landstingens verksamhet samordnas med inriktning mot målen för länets utveckling och vidta de åtgärder i övrigt inom ramen för länsstyrelsens befogenheter som är motiverade från regionalpolitisk synpunkt (2 §).

Förordningen reglerar också hur övriga myndigheter skall förhålla sig till länsstyrelserna i vissa frågor:

- övriga statliga myndigheter skall t.ex. i god tid samråda med länsstyrelsen om myndigheten avser att minska eller dra in service i glesbygds- eller landsbygdsområden,
- när myndighets verksamhet berör ett visst län skall myndigheten lägga länsstyrelsens strategi för länets utveckling till grund för sin egen planering av verksamheten,
- länsstyrelsen skall utse en beredningsgrupp för samverkan mellan länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och det regionala utvecklingsbolaget i frågor om tillväxt och sysselsättning,
- innan en statlig regional myndighet utarbetar flerårsplaner för sin verksamhet skall (enligt 9 §) myndigheten till länsstyrelsen redovisa hur de långsiktiga målen för länets utveckling skall beaktas,

- de statliga regionala myndigheterna skall årligen informera länsstyrelsen om pågående och planerad verksamhet som har betydelse för länets utveckling.

I propositionen (1997/98:62) Regional tillväxt - för arbete och välfärd aviserar regeringen sin avsikt att se över förordningen om regionalt utvecklingsarbete. Syftet är att uppnå en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna och länsstyrelsen. Därvid skall bl.a. klargöras vilken typ av information myndigheterna skall tillhandahålla länsstyrelserna för att dessa effektivt skall kunna arbeta långsiktigt med länets utveckling.

### ***Naturlig samverkan***

Det är inte i första hand regelverket som styr samverkansarbetet inom länet. Som initiativtagare, strategiutformare, kunskapsspridare och dialogpartner samverkar länsstyrelsen med andra myndigheter och aktörer och skapar förutsättningar för gemensamma lösningar. Landshövdingen har också en naturlig och respekterad ställning som regeringens företrädare.

### ***Samrådsuppgifter enligt instruktionen***

Begreppet "samråd" har en något annan innebörd än samordningsbegreppet. Det innebär vanligen krav på kommunikation mellan två parter innan beslut. Men samråd innebär inte att enighet måste uppnås.

Ett avsnitt i länsstyrelseinstruktionen reglerar samrådsskyldigheten för länsstyrelsen (38-40 §§). Av dessa paragrafer framgår bl.a. att länsstyrelsen skall samråda med centrala och regionala myndigheter om viktiga beslut som länsstyrelsen avser att fatta och som rör myndigheten. Länsstyrelsen kan också hos andra myndigheter begära omprövning av en annan myndighets beslut om det finns skäl för det med hänsyn till länets utveckling och befolkningens bästa. Länsstyrelsen bör också samråda med länsstyrelsen i ett annat län i frågor av betydelse för båda länen.

## 4.7.2 Viktiga samverkansparter

På den regionala nivån är bl.a. följande statliga myndigheter (motsvarande) viktiga för länsstyrelserna som samarbets- och samverkansparter:

**Tabell 3. Några samverkansparter**

- Länsarbetsnämnden	- Polisen
- Skogsvårdsstyrelsen	- Universitet och högskolor
- Vägverket	- Läns museerna
- Banverket	- Posten
- Sjöfartsverket	- Telia
- Kustbevakningen	- Lantmäteriverket
- Luftfartsverket	- ALMI
- Försvarsområdesbefälhavaren	- Beslutsgrupper för EG:s strukturfonder

I några fall finns det en direkt koppling mellan länsstyrelsen och andra regionala myndigheter. Det rör främst länsarbetsnämnden och beslutsgrupper för EG:s strukturfonder där landshövdingen är ordförande.

Av länsstyrelsernas instruktion framgår att det finns särskilda föreskrifter för anställda vid Vägverkets regioner, Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen att som föredragande eller på annat sätt hjälpa länsstyrelsen.

## 4.8 Tillståndsbeskrivningar och uppföljning

Arbetet med uppföljning av den egna verksamheten och med beskrivningar av tillståndet i länet är ofta integrerat med annan verksamhet och det går inte att ange vilka resurser som åtgår för verksamheten.

## **Tillståndsbeskrivningar**

*Utdrag ut länsstyrelseinstruktionen (2 §)*

”Länsstyrelsen skall främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.”

Länsstyrelserna gör beskrivningar över länets tillstånd och förändringar som inträffat av olika slag:

- i enlighet med uppdrag enligt regleringsbrev och mall för årsredovisning,
- som led i uppföljningen av beslutade strategier,
- på eget initiativ inom olika områden.

I regleringsbrev eller i särskilda uppdrag anger regeringen vilken återrapportering man vill ha från länsstyrelserna. Det handlar ofta om 20-30 olika återrapporteringar som skall redovisas av länsstyrelsen i samband med årsredovisningen eller i form av särskilda rapporter. Några sådana redovisningar avser beskrivningar av tillståndet i länet inom ett visst verksamhetsområde.

Inom det regionalpolitiska området och inom miljöområdet utarbetar länsstyrelsen strategiska planer. När dessa planer är fastställda skall de följas upp. Någon för länsstyrelserna gemensam praxis för hur detta skall ske har ännu inte utarbetats.

Länsstyrelserna har i varierande omfattning själva tagit på sig att driva projekt som t.ex. kan avse att beskriva tillståndet i länet inom något visst område. Ofta är detta ett led i någon typ av förändringsprogram.

Tidigare har länsstyrelserna av regeringen haft i uppdrag att utarbeta beskrivningar över det samlade tillståndet i länet. Denna typ av tillståndsbeskrivningar kräver regeringen numera inte in.

## ***Uppföljning av länsstyrelsens egen verksamhet***

Förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. ställer vissa generella krav på myndigheters årsredovisning.

I en resultatredovisning skall myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till verksamhetsmålen. I de fall regeringen inte beslutat om krav på återrapportering skall myndigheten redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.

För länsstyrelsernas del ställer regeringen detaljerade krav på återrapportering. Kraven i regleringsbrevet är till viss del desamma från år till år men till viss del förändras eller utvidgas kraven. Länsstyrelsens uppföljningssystem är därför i princip styrt av regeringen även om det naturligtvis är möjligt att länsstyrelsen på eget initiativ lägger till uppgifter.

Genom att länsstyrelserna har samma uppgifter i de olika länen öppnas möjligheter att göra jämförelser av prestationer och kostnader. Återföringen av sammanställd och bearbetad information till de för verksamheten ansvariga är dock begränsad. Jämförelser försvåras också av att uppgifter inte är tillräckligt definierade eller att redovisningssystem för kostnader och prestationer är oenhetligt utformade (visst utvecklingsarbete pågår dock).

Länsstyrelsens arbete skall vara tvärsektoriellt. Nästan all uppföljning som regeringen kräver in avser emellertid sektorsvisa uppgifter. Detta underlättar inte möjligheterna att på statsmaktsnivå skaffa sig en helhetssyn på utvecklingen i respektive län. Utvecklingsarbete pågår emellertid i Regeringskansliet för att utveckla uppföljningssystemen.

## 4.9 Civilt försvar

Länsstyrelsernas resursinsatser inom området svarar för cirka 4 procent av länsstyrelsernas totala resurser, de s.k. kärnkraftslänen kan ha en något högre andel.

### **Totalförsvaret**

Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Länsstyrelsens uppgift är bl.a. att samverka med försvarsområdesbefälhavaren för att åstadkomma en enhetlig ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser.

I arbetet ingår att genomföra operativa studier och att upprätta planer för beredskap och krig. I en krigssituation skall länsstyrelsen se till att alla har skydd, mat, kläder och värme.

Civilbefälhavaren (i landets tre civilområden) är en av landshövdingarna i respektive region. I praktiken svarar länsstyrelsen under fred för många av de stabsuppgifter som krävs för verksamheten. Länsstyrelsen har inom länet ett särskilt ansvar för beredskapsförberedelser inom följande funktioner.

Uppgifter enligt beredskapsförordningen (1993:242):

- civil ledning,
- ordning och säkerhet m.m.,
- befolkningsskydd och räddningstjänst,
- psykologiskt försvar,
- socialtjänst samt miljö- och hälsoskydd,
- transporter,
- livsmedelsförsörjning m.m.,
- flyktingverksamhet,
- energiförsörjning,
- försörjning med industrivaror.

I krig har länsstyrelsen särskilda befogenheter när förbindelsen har avbrutits med både regeringen och civilbefälhavaren. Länsstyrelsen skall då självständigt

genomföra de åtgärder som behövs för civilt försvar och stöd för det militära försvaret.

### ***Räddningstjänst och katastrofer***

Länsstyrelsen har i fred ett övergripande ansvar för länsinvånarnas säkerhet och trygghet. Länsstyrelserna har också vissa uppgifter enligt räddningstjänstlagen - t.ex. tillsyn och vissa överklagningsärenden.

Länsstyrelsen kan vidare ta över ansvaret vid större räddningsinsatser. Detta ansvar gäller bland annat vid stora olyckor, katastrofer och krig. Vid kärnkraftsolyckor är det alltid länsstyrelsen som leder räddningsarbetet. Länsstyrelserna skall genomföra övningsverksamhet men denna verksamhet har legat nere några år på grund av besparingskrav.

## **4.10 Landshövdingens särskilda ställning**

Landshövdingen är chef för länsstyrelsen. I denna egenskap är han eller hon att jämställa med en generaldirektör för en statlig förvaltningsmyndighet.

Landshövdingarna har tidigare kallats "konungens befallningshavande" vilket markerat ställningen som statsledningens representant i länet. I dag är denna särställning inte reglerad på samma tydliga sätt men rollen som regeringens företrädare följer av tradition.

Landshövdingen har en dubbelroll. Landshövdingen är regeringens företrädare i länet men också länets företrädare *inför* statsmakterna (inte *gentemot*). Denna roll har gett landshövdingen en något friare ställning i förhållande till regeringen än vad andra verkschefer har. När det gäller frågor om regionens bästa har t.ex. landshövdingen kunnat företräda lokala opinioner mot förslag som regeringen presenterat. Regeringen har dock i flera sammanhang markerat att länsstyrelsen främst är regeringens företrädare och att frihetsgraden därmed minskat även för landshövdingen.

Landshövdingen har också ceremoniella uppgifter som på nationell nivå närmast motsvaras av statschefens. Invigningar av olika slag och en mer omfattande representation kan ses som exempel på detta.

Landshövdingen har också uppgifter utanför länsstyrelsen. Han eller hon är ordförande i t.ex. Länsarbetsnämnden, Skogsvårdsstyrelsen och beslutsgruppen för strukturfonder. Därutöver kan landshövdingen sitta i styrelser eller ha förtroendeuppgifter av olika slag. Landshövdingarna är också mycket anlitade som särskilda utredare och förhandlare på uppdrag av regeringen. I regionen kan landshövdingen också ha något slags inofficiell ställning som opinionsbildare, medlare eller samordnare, även i frågor som ligger utanför länsstyrelsens formella ansvarsområde.



## 5 Statsmakternas styrning

### 5.1 Instruktion och regleringsbrev

#### ***Instruktion för länsstyrelserna***

Vi har tidigare (avsnitt 4.1) redovisat några av de förändringar som gjorts i den nya instruktionen i förhållande till den tidigare. Våra slutsatser är att regeringen i den nya instruktionen tydligare markerat länsstyrelsen som en förvaltningsmyndighet vars huvuduppgift är att bevaka att nationella mål får genomslag i länet. Denna uppgift innebär att landshövdingen kan ses som regeringens företrädare i länet. För försökslänen gäller vissa särbestämmelser som i princip reglerar undantag för de uppgifter som förts över till självstyrelseorganen i dessa län. I försökslänen har också styrelsen slopats.

Regeringen har redan tidigare gett länsstyrelserna frihet att utforma sin egen organisation. Ett undantag finns dock - varje länsstyrelse skall ha länsexperter på de sakområden som regeringen angett i instruktionen. Länsstyrelsen har möjlighet att inrätta rådgivande grupper eller beslutande nämnder efter egen bedömning. Vi bedömer att länsstyrelsernas frihet att organisera sig är stor, vilket vi tror är positivt för verksamheten.

#### ***Regleringsbrevet för länsstyrelserna har utvecklats***

Regleringsbrevet innehåller bestämmelser som regeringen utfärdar för budgetåret. Regleringsbrevet kan kompletteras med särskilda beslut under året. Regeringen kan också ha informella överläggningar med respektive länsledning. Regleringsbrevet kompletteras vidare av en särskild mall för återredovisning som Inrikesdepartementet utarbetat.

Regleringsbrevet är i länsstyrelsernas fall ett omfattande dokument (26 sidor).

Regleringsbrevets innehåll:

- effektmål och verksamhetsmål för 14 verksamhetsområden,
- krav på återrapportering av verksamhetens resultat och måluppfyllelsen inom varje område,
- krav på redovisning av en bedömning av tillståndet i länet inom vissa verksamhetsområden,
- särskilda uppdrag som alla eller några länsstyrelser skall genomföra,
- redovisning av vilka anslag som länsstyrelserna disponerar för olika ändamål,
- särskilda villkor för disposition av anslag och avgifter,
- bemyndiganden och övriga ekonomiska villkor.

När det gäller målen för verksamheten får regleringsbrevet ses som ett komplement till de mål som kan finnas angett i de lagar och förordningar som styr verksamheten. Vilken formulering som regeringen använder vid målangivelsen får också ses som någon typ av prioritering av vad som är viktigast inom verksamhetsområdet.

Sedan ett antal år finns en samlad målbild för länsstyrelsen i regleringsbrevet. Det hindrar dock inte att den totala målbilden (inklusive författningarna inom respektive område) är komplex och att det kan finnas målkonflikter som inte är lösta.

Eftersom målen är angivna för varje sektorsområde styr detta länsstyrelsen mot ett mer sektoriellt arbete. Möjligheten att ha olika mål i olika län beroende på förutsättningarna utnyttjas inte (länsstyrelsen kan dock fritt välja hur mycket resurser som skall läggas på varje område).

Återrapporteringskraven är många (cirka 30) och varje återrapportering kan innehålla ett antal delar. Medräknar man även krav på finansiell återredovisning och särskilda uppdrag stiger antalet återrapporteringar till över 50.

## 5.2 Författningsstyrning

Huvuddelen av länsstyrelsernas verksamhet styrs av lagar, förordningar eller centrala myndigheters föreskrifter.

### ***Många författningar styr verksamheten***

Antalet styrande författningar uppgår till över 500 enligt sökningar som vi gjort i författningsdatabaser. Därtill kommer de centrala myndigheternas föreskrifter.

### ***Svårt att överblicka förändringarna i regelverket***

Varje år ändras många av författningarna, vilket återverkar på länsstyrelserna genom att uppgifter eller ansvar förändras, volym av ärenden ökar eller minskar, rutiner, blanketter, utbildning m.m. påverkas. Länsstyrelsenheten har uppgett att de under ett år hanterar cirka 1 200 s.k. delningar inom regeringskansliet, vilket ger en indikation på storleksordningen, även om alla delningar inte avser författningsändringar. Till detta kommer föreskrifter som ändras av centrala myndigheter.

### ***Avregleringsarbete med tveksam effekt***

Inom den statliga förvaltningen pågår ett avregleringsarbete. Vilka effekter detta avregleringsarbete har gett kan man diskutera - många regler har tagits bort eller setts över men många nya regler har tillkommit. Genom EU-inträdet har också förvaltningen fått mer komplexa regler att tillämpa som dessutom förutsätter en omfattande byråkrati.

Vår bedömning är att länsstyrelserna inte särskilt gynnas av det avregleringsarbete som genomförts. Tvärtom har de blivit mer regelstyrda genom de nya EU-bestämmelser som införts i olika regelverk.

### ***Regelstyrningen extra stark?***

Genom att länsstyrelsen ses som "extern" i förhållande till centrala myndigheter och fackdepartement tycks ambitionen vara att i detalj reglera uppgifter och förfaringssätt. Regelstyrning får ersätta den mer informella styrning som kan ske av verksamheter som ligger inom centrala myndigheter och närmare respektive fackdepartement.

När besparingstrycket har varit stort har det också, enligt länsstyrelserna, funnits en tendens att centrala verk - via sina föreskrifter för verksamheten - försökt skjuta över uppgifter på länsstyrelserna.

### ***Inflytande över regelverkets utformning***

Genom att så många författningar berörs av förändringar varje år kan det vara svårt att skapa goda möjligheter till påverkan av regelverket från respektive länsstyrelse. Remissförfarande kan inte användas i alla situationer och överläggningar med företrädare för alla enskilda länsstyrelser kräver mycket tid. Detsamma gäller centrala myndigheters föreskrifter.

## **5.3 Ekonomisk styrning**

Regeringen (Inrikesdepartementet) har ansvaret för att varje länsstyrelses resurser balanserar mot de uppgifter som myndigheten har. En balans mellan uppgifter och resurser krävs för att skapa förutsättningar för att en verksamhet kan drivas med hög produktivitet och önskad kvalitet.

### ***Budgetprocessen för vanliga myndigheter***

För "vanliga" myndigheter sker resurstilldelningen ofta utifrån någon typ av förändringar på marginalen. I denna process sammanvägs många faktorer - ekonomiskt utfall tidigare år, budgetunderlaget från myndigheten, förändringar i uppgifter, redovisat resultat tidigare år, omräkning av lönekostnader, bedömning av rationaliseringspotential m.m. Dessa faktorer kan i

någon mening sägas vara tekniska och bygga på en "underifrånprocess".

I Regeringskansliet finns också en "ovanifrånprocess" som utgår från budgettak, behov av omprioritering mellan områden och politiska ambitioner. I besparings-tider är det troligen ovanifrånprocessen som dominerar medan det under mer normala år är underifrånprocessen.

Eftersom budgetprocessen i hög grad bygger på bedömningar blir träffsäkerheten låg. Mindre misstag kan emellertid korrigeras nästföljande år när resultatet har hunnit visa sig.

### ***Ekonomisk styrning av länsstyrelserna***

De särskilda problemen med den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna hör samman med:

- att ett departement är ansvarigt för resursdimensioneringen medan andra departement har ansvaret för den verksamhet som bedrivs,
- att uppföljning av verksamheten är komplex vilket ger svaga korrigerings signaler vid sned resurstilldelning,
- att länsstyrelserna är många och det är svårt att fördela resurser mellan dem via individuella bedömningar.

Om regeringen drar ner resurserna för länsstyrelserna är det svårt att förutse hur detta kommer att påverka verksamheten. En länsstyrelse kan dra ner på miljösidan, en annan på utvecklingsarbetet och en tredje på administrationen.

## ***Resultatuppföljningen ger inte korrigerings signaler***

Länsstyrelsen gör ett stort antal återredovisningar till regeringen och centrala verk grundat på regleringsbrevet. Genom att det är fråga om ett stort antal verksamheter som skall jämföras med varje läns behov blir resultatuppföljningen komplex. Inom Regeringskansliet är verksamhetskunnandet spritt på många olika departement och resurserna för denna typ av uppgifter är också begränsad. Av ovan angivna skäl är det svårt att få fram de korrigerings signaler som en resultatredovisning är tänkt att ge.

## ***Skall statsmakterna prioritera viss verksamhet?***

När ett problem identifieras i en myndighets verksamhet är statsmakternas första reaktion vanligen inte att skjuta till mer pengar utan att ange att viss verksamhet måste ges högre prioritet. Vanligen innebär detta att statsmakterna anger vad som skall prioriteras upp men inte vad som skall prioriteras ned.

I länsstyrelsernas fall är det dock vanskligt att ange prioriteringar. Skälen till detta är två:

- förutsättningarna är olika mellan länen och själva idén med länsstyrelsen är att prioriteringar skall ske utifrån tillstånd, förutsättningar och behov i länet,
- eftersom många departement har ansvaret för var och en sin del av verksamheten måste prioriteringar beslutas av någon som har mandat att avgöra om t.ex. kulturminnesvård är viktigare än socialtjänsttillsyn eller tvärtom.

Av ovan nämnda skäl är regeringen försiktig med att göra alltför tydliga prioriteringar i länsstyrelsernas verksamhet.

## ***Förhandlad resurstilldelning ger snål tilldelning***

Många faktorer påverkar en länsstyrelses behov av resurser för viss verksamhet. Ett exempel är när ändringar görs i styrande regelverk.

Om det inte är fråga om marginella förändringar kan en ekonomisk reglering behöva göras med det fackdepartement som ansvarar för verksamheten. Vilken ersättning som länsstyrelserna får för de förändringar som sker ett visst år beror då på utfallet av de förhandlingar som förs mellan Inrikesdepartementet och berört fackdepartement.

Fackdepartementens vilja att släppa medel till förvaltningsanslag där pengarna ej öronmärks för viss verksamhet kan vara låg. Inrikesdepartementets förhandlingssituation kan därigenom vara besvärlig. Ekonomiska regleringar görs också sällan vid t.ex. förändringar i ärendevolymen även om de leder till ökade kostnader för länsstyrelsen. Sammantaget kan detta kan leda till att verksamhetsförändringar underfinansieras.

## ***Svårt att särbehandla länsstyrelser***

Genom bedömningar av olika slag preciserar regeringen ett totalbelopp för förvaltningsanslaget. Totalbeloppet fördelas sedan till olika länsstyrelser i huvudsak utifrån en fördelningsmodell. Undantagsvis görs justeringar för särskilda förhållanden i något län.

## ***Riksdagen får bristfälligt underlag för anslagsbeslut***

En konsekvens av de problem som ovan redovisats är att det underlag som regeringen hitintills lämnat riksdagen har varit bristfälligt vad gäller riksdagens möjlighet att göra egna bedömningar av verksamhetsresultatet och budgetförslag.

## 5.4 Utnämningmakten

### ***Länsstyrelsens styrelse***

Till skillnad från många andra statliga styrelser utser *inte* regeringen länsstyrelsens styrelse. Ett regelverk, främst lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelsens styrelse, reglerar hur styrelsen utses och det är landstinget som förrättar valet.

### ***Landshövdingen***

Landshövdingen anställs genom beslut av regeringen. Den personkrets som kan komma ifråga för utnämning till landshövding är bred. Det vanligaste torde vara att landshövdingen har en bakgrund i politiken men det förekommer också att det är personer från fackföreningsrörelsen, näringslivet eller tjänstemannakåren. En landshövding förordnas på sex år och det är vanligt att landshövdingen därefter får ett förnyat förordnande på tre år. Därefter finns möjlighet till ytterligare förlängning i tre år.

Det är Inrikesdepartementet som bereder utnämningarna av nya landshövdingar. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, s. 51) skall rekrytering av myndighetschefer ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande. Särskild vikt skall läggas på ledaregenskaper och tidigare erfarenheter som chef. För nyutnämnda myndighetschefer skall också introduktionsseminarier ordnas av Regeringskansliet och fortsatt chefsutveckling skall sedan ske i utvecklingsgrupper, temaseminarier m.m. En ökad rörlighet bland myndighetschefer skall också eftersträvas.

Det är ännu för tidigt att se om regeringens uttalanden i den förvaltningspolitiska propositionen kommer att leda till att landshövdingarna hämtas ur andra grupper än hitintills. Kravet på tidigare erfarenheter som chef skulle t.ex. kunna utesluta politiker som saknar sådan erfarenhet.

## **Länsråd och länsöverdirektör**

Anställningar som länsöverdirektör eller länsråd beslutas av regeringen efter anmälan av landshövdingen. Det är vanligt att länsråden hämtas från länsstyrelseorganisationen. I många fall är det här fråga om tillsvidareanställningar men med placering som länsråd under 5 år. I linje med riksdagens riktlinjer (prop. 1993/94:185, s. 20ff, bet. 1993/94:KU42, rskr 1993/94:381) bör regeringens utnämningar i huvudsak gälla endast myndighetschefer. Här är det således ett undantag från denna huvudregel. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, s. 50) kan sådana undantag vara motiverade på grund av verksamhetens omfattning eller särskilda betydelse.

## **Länsexperten**

Innan länsstyrelsen beslutar att anställa någon som länsexpert skall länsstyrelsen samråda med berörd central myndighet. I vissa fall kan två länsstyrelser ha en gemensam expert. I ett undantagsfall - arbetsmarknadsexperten på Gotland - beslutar regeringen om anställning.

## **5.5 Styrning via utveckling**

Regeringen kan utöva en styrning av verksamheten genom att initiera utvecklingsarbete via regeringsbeslut eller informellt via överläggningar med myndighetschefer.

Som exempel på ett mer formaliserat utvecklingsarbete kan vi nämna det uppdrag som regeringen gav till sex länsstyrelser att studera möjligheter att uppnå en ökad administrativ effektivitet. Exempel på informell styrning av utvecklingsarbetet är av naturliga skäl svårare att ge exempel på.

Genom att länsstyrelserna inte har någon koncernledning som kan svara för gemensamt utvecklingsarbete åvilar ansvaret för att initiera sådant arbete på Inri-

kesdepartementet. För att stimulera utvecklingsarbetet har Inrikesdepartementet bildat ett Utvecklingsråd för länsstyrelsefrågor. Rådet bereder, på förslag av länsstyrelsenheten, frågor om inriktning av utvecklingsarbetet och gör planer för konkreta utvecklingsprojekt.

Länsstyrelsenheten svarar sedan i samverkan med länsstyrelser och fackdepartement för genomförandet av utvecklingsprojekt.

## 6 Omvärldsförändringar ger nya förutsättningar

### 6.1 Den regionala indelningen

Det har under lång tid inte funnits politiskt gehör och folklig förankring för att förändra länsindelningen. Ett antal utredningar har under årens lopp föreslagit att en halvering av antalet län borde ske. Men utredningsförslagen har mött stark kritik. När ingen framgångsmöjlighet syntes i denna fråga har flera statliga myndigheter var och en för sig infört storregioner. Samarbetsorgan över länsgränser har också etablerats i föreningsliknande eller andra former. Under de senaste åren har dock flera länsammanslagningar skett.

#### ***Länssammanslagningar***

Genom propositionen Länsindelningen i Skåne och Västsverige m.m. (prop. 1995/96:38) beslöt riksdagen att Kristianstads län och Malmöhus län skulle läggas samman till Skåne län från den 1 januari 1997.

Genom propositionen (prop. 1996/97:108, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228) beslutade riksdagen att Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län samt Skaraborgs län utom Habo och Mullsjö kommuner skulle läggas samman till ett län, Västra Götalands län, den 1 januari 1998.

Sammantaget innebär detta att det nu finns tre storlän som tillsammans rymmer hälften av Sveriges befolkning. Övriga 18 län rymmer den andra halvan av befolkningen. Regeringen har förklarat sig beredd att se positivt på frågan om ytterligare länssammanslagningar om man i berörda län vill ha en sådan lösning.

#### ***Regionaliseringar***

Sedan början av 1980-talet har flertalet förvaltningsmyndigheter lämnat länsindelningen som grund för sin

egen regionala organisation. Olika myndigheter har valt olika indelningar men i samtliga fall har man landat i hälften eller färre regioner jämfört med länen. Från år 1999 kommer bara Arbetsmarknadsverket, Lantmäteriverket, ALMI Företagspartner AB, polisen och länsrätterna att ha representation i varje län. I några fall (t.ex. Vägverket, Banverket och Tullverket) skär de nya regiongränserna genom vissa län.

Motivet för att bilda större regioner har ofta varit besparingsmöjligheter inom den egna myndigheten. Faktorer som sysselsättning på orten, tillgänglighet, kunskap om lokala förhållanden och närhet till andra aktörer har då inte vägt lika tungt.

Statskontoret har i en rapport - *Statsförvaltningen ur ett regionalt perspektiv, etapp 2* - konstaterat att flera faktorer talar för att utvecklingen verkar mot en ytterligare utglesning av den statliga förvaltningen. Till sådana faktorer hör fortsatta besparingskrav och ökad förmåga att tillhandahålla service på distans - t.ex. via IT-teknik. När det gäller samverkan mellan myndigheter underlättas denna om samlokalisering sker av flera regionala myndigheter till samma ort. Men statsmakterna väljer ofta att sprida av statlig lokalisering av regionalpolitiska skäl.

Förvaltningspolitiska kommissionen redovisade att myndigheternas olika regionala indelningar försvårar samverkan både inom statsförvaltningen och mellan denna och landsting och kommuner. Länsstyrelsernas samordningsuppgift blir därmed svårare att genomföra.

## **6.2 Regionalt självstyre**

Länsstyrelserna har en av landstinget utsedd styrelse. Något självstyre via denna styrelse har det dock aldrig varit tal om. Styrelsen förväntas agera på uppdrag av regeringen på motsvarande sätt som andra styrelser i statliga myndigheter.

Kraven på att få lokalt politiskt inflytande över regionens egna utvecklingsfrågor har därför växt. En försöksverksamhet har också inletts med detta syfte.

### ***Försök i fyra län***

I propositionen Regional samhällsförvaltning (prop. 1996/97:36) föreslog regeringen att en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skulle genomföras i Kalmar, Gotlands, Skåne och Jämtlands län fram till utgången av år 2002. Syftet med försöksverksamheten skulle vara att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Försöksverksamheten i Jämtland har senare utgått. Genom senare beslut av regeringen skall Västra Götalands län ingå i försöksverksamheten från år 1999.

Det regionala utvecklingsansvaret, som ligger på länsstyrelsen, samt vissa andra statliga uppgifter, har i försökslänerna överförts till ett regionalt självstyrelseorgan. De statliga uppgifter som berörs är beslut om fördelning av regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel, upprättande och fastställande av länstrafikplaner och fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. I Kalmar län och Skåne län har nya regionförbund bildats för att svara för dessa uppgifter. I Skåne län gäller detta dock bara till utgången av år 1998. Därefter kommer det nybildade landstinget att överta ansvaret. I Gotlands län ansvarar kommunen för verksamheten.

## **6.3 EU-uppgifter**

### ***Hantering av strukturfondsbidrag***

Innevarande strukturfondsperiod sträcker sig t.o.m. år 1999. Europeiska kommissionen har presenterat förslag om nya förordningar för EU:s regional- och strukturpolitik. Dessa innebär att antalet målområden skall minskas från sex till tre. I samband med detta behöver den svenska organisationen anpassas och ett arbete pågår för närvarande i Regeringskansliet. Detta kan innebära att

länsstyrelsen antingen får ökade eller minskade uppgifter.

### ***Gemenskapsinitiativ m.m.***

Länsstyrelsen fungerar i dag som sekretariat åt beslutsgrupper som genomför operativa program för vissa gemenskapsinitiativ såsom Interreg IIA och Leader II.

Dessa uppgifter har hitintills inte förts över till självstyrelseorganen i de län där det bedrivs försöksverksamhet. Antalet gemenskapsinitiativ kommer att minska från 13 till tre under kommande strukturfondsperiod. Om länsstyrelsen får fortsätta uppgifter i samband med gemenskapsinitiativ är en öppen fråga.

### ***Internationell samverkan***

Antalet projekt och kontakter inom ramen för EU:s många samarbetsformer ökar. Många sådan samarbeten är nu inne i en fas där det ställs krav på större resurser för utredning och genomförande.

Det finns vidare ett antal internationella samverkansprojekt där en eller flera länsstyrelser kan vara frivilligt engagerade eller ha uppgifter enligt särskilda regeringsbeslut. Östersjösamarbetet är ett sådant exempel. Vår bedömning är att uppgifterna i samband med Östersjösamarbetet kommer att utökas - framför allt för de östra länen.

Sammantaget betyder detta att länsstyrelsens framtida uppgifter inom EU-området inte nu kan preciseras. Vissa tecken talar dock för att uppgifterna kommer att öka i omfattning.

## 6.4 Förvaltningspolitiska utvecklingstrender

Det finns i vår omvärld flera intressanta utvecklingstrender avseende förvaltningspolitik kopplat till den regionala nivåns utveckling. Eftersom dessa frågor kommer att belysas i en särskild rapport till PARK-kommittén lämnar vi nedan bara en kort beskrivning av genomförda strukturförändringar i Finland.

I Finland har antalet län minskats från 11 till 5 (samt Åland). Flera funktioner har förts från den nationella nivån till den regionala och några centrala myndigheter har avvecklats. Vidare har Finland en distriktsindelning med 90 lokala distrikt som är indelningsgrund för polis, åklagare m.m. På det kommunala området finns cirka 270 samkommuner (sjukvård m.m.) och 19 landskapsförbund (som närmast motsvarar svenska regionförbund med regionala planeringsuppgifter m.m.)

### ***Förvaltningspolitiska kommissionen***

Den Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) lyfte fram tre huvudsakliga problemområden - förvaltningens svårstyrbarhet, dess fragmentering och följderna av internationaliseringen.

När det gäller statsförvaltningens struktur framhåller kommissionen (s. 60) att den offentliga verksamheten under 1960- och 1970-talen byggde på ett uttalat sektortänkande. Starka sektormyndigheter på central nivå byggdes upp. Under 1980-talet svängde emellertid stämningen om och "sektorisering" blev en symbol för bristande hänsyn till helheten. Arbetet med att avsektorisera inriktades främst på den statliga länsförvaltningen och den kommunala nämndorganisationen. Fortsatt avsektorisering kan ske genom att uppgifter delegeras till kommunala nivåer eller genom att den statliga regionala förvaltningen mer än hittills förs samman till länsstyrelserna. En mer generell diskussion om förvaltningspolitiska utvecklingstrender redovisades också av

Statskontoret (SOU 1997:9) och i RRV:s rapport till kommissionen (RRV 1996:50).

Några rekommendationer om hur förvaltningsstrukturen mer konkret skulle utvecklas lämnade kommissionen inte, med två undantag (s.11). En mer enhetlig organisering av transfereringarna till hushållen ansågs angelägen. Medborgarnas kontakter med myndigheterna bör underlättas genom att förvaltningen i mötet med individen så långt som möjligt är integrerad på den lokala nivån (medborgarkontor).

### ***Den förvaltningspolitiska propositionen***

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) anger regeringen de övergripande krav som skall ställas på förvaltningen.

*Den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående. Den skall ha medborgarnas fulla förtroende, ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet.*

Längre fram i propositionen (s. 34) anger regeringen att strukturförändringar behövs för att statsförvaltningen skall kunna utvecklas och effektiviseras och att en ökad samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att stärka en sammanhållen statsförvaltning. Vilka strukturförändringar som behövs anger regeringen dock inte, men vissa riktlinjer har lämnats.

#### Förvaltningspolitiska riktlinjer:

- en återgång till en länsvis indelning av de statliga myndigheternas regionala organisation inte är möjlig,
- konkurrensutsatt verksamhet bör inte bedrivas i myndighetsform,
- myndigheter får ej bilda bolag, stiftelser och föreningar utan regeringens godkännande,
- en avgränsning av statens uppgifter eftersträvas (renodling),
- anbudsupphandlingar bör användas för att öka effektiviteten,
- behovet av samverkan bör inte tillgodoses via organisationsförändringar utan via informella nätverk, och
- IT-teknikens möjligheter bör tas till vara.

*Källa: prop 1997/98:136*

Det finns alltså ingen tydlig vägledning i den förvaltningspolitiska propositionen om vilken avvägning regeringen gör av uppgiftsfördelningen mellan centralmyndigheter och länsstyrelsen eller andra mer konkreta strukturella frågor.

#### ***Förvaltningspolitiken i praktiken***

Vi tolkar nuläget som att regeringen fråga för fråga avser att pröva hur statsförvaltningens struktur skall förändras. Något systemskifte i förvaltningspolitiken är inte förestående. De förvaltningspolitiska värdena - effektivitet, rättssäkerhet och demokrati får vara vägledande vid ställningstaganden i enskilda frågor.

Vid en mer samlad bedömning av de strukturförändringar som gjorts under senare år ser man två motstridiga tendenser:

- ett förstärkande av sektorsprincipen och en viss centralisering som drivs av flertalet fackdepartement,
- ett värnande om det tvärsektoriella arbetssättet och länsstyrelsen som drivs av främst Inrikesdepartementet, Finansdepartementet och några fackdepartement.

En lika splittrad bild fås om man ser på hur verksamheten styrs:

- det är naturligt att hävdandet av en nationell styrning företräds av Finansdepartementet och vissa fackdepartement,
- värnandet om kommunalt och regionalt självstyre företräds av Inrikesdepartementet och vissa fackdepartement.

Den praktiska förvaltningspolitiken uppvisar således en splittrad bild och ger ingen tydlig vägledning för framtiden.

### ***PARK-kommitténs direktiv***

Som tidigare nämnts (avsnitt 2.2) har regeringen som utgångspunkt för PARK-kommittén angett ”*att det bör finnas en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan svara för bl.a. tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera statsmakternas beslut*”.

Detta konstaterande får anses vara regeringens mer konkreta anvisning i de förvaltningspolitiska frågor som rör länsstyrelsen.

## **6.5 Stat-kommunrelationerna förändras**

Svensk förvaltning omfattar i grunden två huvudsystem - staten och kommunerna (landsting och kommuner), som arbetar på tre förvaltningsnivåer: central, regional och lokal. Staten är representerad på alla nivåer. Synen på hur regionerna skall användas och styras har skiftat.

### ***Decentralisering och självstyre***

Staten har de senaste åren lagt fler uppgifter på kommunerna, vilket inneburit en decentralisering. Det rör bl.a. uppgifter inom det civila försvaret och inom arbetsmarknadsområdet. Samtidigt har staten gett kommunerna större möjlighet att fritt organisera sig och att prioritera insatser mellan olika områden. Via lagstift-

ning har också staten ställt högre krav på kommunerna (t.ex. full barnomsorgstäckning) men också åtagit sig att reglera ökade kostnader av sådana krav via finansieringsprincipen.

Möjligen kan man se en tendens till att samarbetet mellan staten och kommunerna sker i delvis nya former. En sådan ny form är överenskommelser mellan staten och kommunerna om viss verksamhet i avtalsliknande former - det kan t.ex. gälla flyktingmottagning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar.

### ***Nya former av samverkan mellan stat-kommun***

Gränserna mellan stat och kommun håller också på att mjukas upp. Personal vid kommunala medborgarkontor kan via samtjänstavtal förordnas att för en myndighets räkning ge viss service och även att fatta beslut. Länsstyrelser och kommuner kan inom vissa ramar överenskomma om vem som har miljötillsyn över visst objekt. Socialtjänsten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen kan fatta gemensamma beslut om rehabiliteringsinsatser m.m.

Den regionala statliga förvaltningen är många gånger en länk mellan kommunerna och centralmakten. En del av samarbetet mellan stat och kommun sker i nya samverkansformer. Formellt statliga myndigheter kan ha en majoritet av kommunala företrädare i t.ex. arbetsförmedlingsnämnder och EU-beslutsgrupper. Pengar från flera olika parter kan "poolas" för en viss användning och statliga medel kan därmed komma att disponeras av annan än staten. Syftet är att främja flexibilitet och samarbete men utvecklingen har samtidigt inneburit att både finansierings- och verksamhetsansvar blivit otydligare.

## 6.6 IT-utvecklingen ger nya möjligheter

### ***Hittillsvarande utveckling***

Utvecklingen inom IT-området har redan inneburit stora förändringar för länsstyrelserna. En stor del av produktivitetssökningen inom flera verksamhetsområden torde ha sin grund i denna utveckling:

- Det praktiska arbetet runt ärendehantering har förenklats genom ordbehandling, elektronisk post, datorstöd för diaries m.m.
- Kvaliteten i fattade beslut bör också ha förbättrats genom tillgången till datorlagrad information och förbättrade rutiner att bearbeta den för ett speciellt beslut.
- Möjligheten att informera genom att enkelt framställa tryckta produkter har medverkat till en bättre insyn i verksamheten.
- Förmågan att snabbt ta fram ett IT-stöd för nya verksamheter har inneburit att länsstyrelsen har kunnat komma ifråga för arbetsuppgifter som tidigare inte hade kunnat hanteras decentraliserat.

Samtidigt har IT-utvecklingen inneburit att centrala myndigheter i vissa fall (t.ex. avseende bilregistret och handels- och föreningsregistren) kunnat ta över vissa verksamheter genom att geografiskt avstånd till invånarna inte längre är ett absolut hinder för service.

### ***Nya möjligheter öppnas i framtiden***

För att förenkla och förbättra kontakterna med medborgarna kan Internet och annan IT-teknik komma att innebära stora möjligheter. De svenska hushållen har - näst efter Finland - bättre tillgång till Internet än något annat land. Via Internet kan allmänhet och företag få en helt annan service från myndigheter än vad som kan erbjudas via manuella rutiner.

Insynen i myndigheterna kan förbättras genom att diari-er och icke sekretessbelagda handlingar kan göras tillgängliga på Internet. Detta öppnar möjlighet för länsstyrelserna att vara kunskapsförsörjare på många av de områden där länsstyrelsen har sin primära uppgift i att tillhandahålla kunskap för andra aktörer.

Många av länsstyrelsens uppgifter är kopplade till lägesbunden information. Genom att mer och mer information läggs in i kartsystem kan länsstyrelsen få en bättre överblick över vad som gäller inom ett visst geografiskt område (planinformation, natur, kulturminnen, militära anläggningar, kraftledningar m.m.).

Genom att länsstyrelserna också är uppkopplade i ett gemensamt nät kan samverkan mellan länsstyrelserna underlättas. Möjligheterna att kommunicera med centrala myndigheter förbättras också vilket underlättar att genomföra framtida decentraliseringar.

Sammantaget innebär detta att IT-tekniken, för länsstyrelserna och för invånarna i länet, kan ge nya möjligheter att effektivisera samverkan mellan länsstyrelsen, medborgarna, näringslivet och övrig offentlig förvaltning.

## **6.7 Medborgarperspektivet**

### ***Tillgänglighet***

De flesta medborgare behöver sällan eller aldrig besöka en statlig myndighet. För invandrare och andra grupper med svårigheter att orientera sig i det svenska samhället kan det dock vara viktigt att kunna få personlig service på en myndighet.

Om man behöver besöka en myndighet så är det naturligtvis en fördel om man kan göra det på den ort där man bor. En stor del av befolkningen bor i residensstäder men många bor på andra orter.

Sedan bilregistret m.fl. registerfunktioner förts från länsstyrelserna har medborgarnas behov av att besöka länsstyrelsen minskat. Däremot kan det ökade arbetet med regional utveckling, miljöfrågor m.m. ha inneburit att länsstyrelsen blivit litet av en knutpunkt när det gäller mer yrkesmässiga kontakter. För denna typ av kontakter är residensstaden ofta en naturlig mötesplats.

### ***En väg in i förvaltningen***

Medborgarnas intresse för den statliga förvaltningens organisation skall inte överdrivas. Men ett krav torde vara att myndighetsorganisationen är tydlig med inte alltför många aktörer inom närliggande områden. Det skall vara lätt att veta vem som gör vad. Länsstyrelserna är en relativt känd organisation som kan lotsa enskilda och företagare rätt i många ärenden.

### ***Förtroende***

Det är viktigt att enskilda känner förtroende för den som utövar den offentliga makten i det enskilda fallet. Förtroendet skapas bl.a. genom en rättssäker handläggning, en kompetent personal och en bra service. Det är svårt att utan särskilda studier uttala sig om allmänhetens förtroende för länsstyrelsen. Men troligen är tilltron till en rättssäker behandling god. Däremot kanske snabbheten i ärendehantering är en svagare punkt.

## **6.8 Kraven på produktivitet och effektivitet**

### ***Höga krav på myndigheterna***

Statsmakterna har överlag skärpt kraven på myndigheters produktivitet genom att lägga ökade uppgifter på dem samtidigt som besparingskrav riktats mot myndigheten. Kraven på effektivitet har ökat genom resultatstyrning och bättre uppföljning från statsmakterna. Flertalet myndigheter torde i dag vara väl trimmade organisationer.

För länsstyrelsernas del skiljer sig bilden knappast från många andra myndigheters. Produktiviteten har ökat men det är svårare att uttala sig om effektiviteten eftersom den i länsstyrelsernas fall är svår att mäta.

Möjligen kommer besparingskraven att vara dämpade de närmsta åren medan statsmakterna mer inriktar sig på att få ut ökad effekt av verksamheten.

### ***Successiv förnyelse***

Många myndigheter har lagts ner. Det är en form av mer radikal förnyelse som inte är möjlig att använda i länsstyrelsernas fall - länsstyrelserna är omnämnda i grundlagen. Däremot sker förnyelse genom att uppgifter förs ut ur länsstyrelsen eller förs till länsstyrelsen. Varje år sker normalt ett antal större eller mindre förändringar.



## 7 Statskontorets överväganden och slutsatser

### 7.1 Våra utgångspunkter

Vi har tagit de av regeringen angivna utgångspunkterna för PARK-kommittén som grund för vårt arbete.

När det gäller länsstyrelsens framtida uppgifter i en ny regional samhällsorganisation så är utgångspunkten för PARK-kommittén ”*att det bör finnas en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan svara för bl.a. tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera statsmakternas beslut*”.

Detta innebär enligt regeringen att staten har ett ansvar för att de mål som anges i den nationella politiken fullföljs i landets alla delar samtidigt som hänsyn tas till de mål för den regionala utvecklingen som regionala självstyrelseorgan har ställt upp. Likaså måste staten ta ett ansvar för att säkra en samordning av sin egen verksamhet.

Vi har i avsnitt 2.2. redovisat vad vi bedömer bör ligga i begreppet ”en ny regional organisation” som enligt regeringens direktiv skall vara utgångspunkten för PARK:s överväganden.

Formellt har uppgiftsöverföringen till självstyrelseorgan formen av en försöksverksamhet. Sannolikheten för att försöksverksamheten skulle avslutas med en återgång till tidigare situation är dock liten. Men det är inte säkert att den modell som prövas i försökslänen passar alla län. Några län kanske vill behålla nuvarande ordning eller bilda mer nätverksliknande samarbetsorgan mellan stat, kommun, näringsliv m.fl. parter. Om länen får välja modell själva eller ej vet vi inte i dag men utvecklingen kan leda till att statens organisation och uppgifter på regional nivå måste anpassas till länets situation på ett annat sätt än i dag.

## 7.2 Länsstyrelsen som en förvaltningspolitisk idé

**Slutsatser:** Det är få av länsstyrelsens nuvarande uppgifter som inte skulle kunna flyttas till en annan myndighet eller annat organ. Men det är också många förvaltningsuppgifter som skulle kunna flyttas från andra myndigheter till länsstyrelsen.

Grunden för länsstyrelsens verksamhet i framtiden måste baseras på en förvaltningspolitisk idé. Denna idé bör markeras tydligare än för närvarande. I Regeringskansliet bör de förvaltningspolitiska intressena ges en stark ställning jämfört med sektorföreträdare, departement och centrala myndigheter.

**Överväganden:** Länsstyrelsen har i dag få förvaltningsuppgifter som inte skulle kunna utföras av någon annan myndighet (eller av kommuner och självstyrelseorgan). Vi menar inte att alla uppgifter skulle kunna handhas bättre av någon annan utan att det i de flesta fall finns alternativ till länsstyrelsen på litet längre sikt. Länsstyrelsen kan därför sägas leva i konkurrens med centrala myndigheter, kommuner m.fl.

Som ett tankeexperiment kan man tänka sig en situation där berörda sektormyndigheter visar att de skulle kunna sköta de förvaltningsuppgifter som i dag ligger på länsstyrelsen något effektivare, domstolar övertar överklagningsuppgifterna och självstyrelseorgan övertar utvecklingsuppgifterna. Skulle då länsstyrelsen i princip läggas ner? Är det enbart effektivitet eller andra liknande faktorer som skall avgöra om vi skall ha en länsstyrelse eller ej? I så fall skulle länsstyrelsen enbart vara en form av entreprenör på statlig förvaltning i konkurrens med andra.

### ***En tydlig förvaltningspolitisk idé***

Länsstyrelsen är en myndighet som är omnämnd i grundlagen. Grunden för länsstyrelsens verksamhet är en förvaltningspolitisk idé som har långa traditioner - att

vara statens förvaltning i länet. Men den förvaltningspolitiska idén måste anpassas efter varje tid. Den nya regionala förvaltning som nu växer fram motiverar att idén med länsstyrelsen görs mycket tydlig. Inte bara länsstyrelsen utan myndighetsföreträdare, utredare, departementstjänstemän m.fl. måste känna till hur regeringen avser att länsstyrelserna skall utnyttjas. Samordnad länsförvaltning måste därför drivas som en förvaltningspolitisk idé med principiella argument.

### ***Förvaltningspolitisk idé för framtiden?***

Länsstyrelsen skall ansvara för den statliga förvaltningen på regional nivå, om inte särskilda skäl talar för en annan ordning. Centrala myndigheters uppgifter bör renodlas till normering, utvecklingsarbete och nationell uppföljning.

Länsstyrelsen skall vara regeringens företrädare i länet och arbeta för att de nationella målen får genomslag i samhället, följa upp utvecklingen i länet och redovisa den till regeringen.

Länsstyrelsen skall i sin verksamhet tillämpa ett tvärsektorielt arbetssätt och regelverket bör medge att insatserna prioriteras efter länets förutsättningar.

Länsstyrelsen skall vara statens primära kontaktlänk mot kommunerna och svara för stöd till kommunala verksamheter, statlig tillsyn och uppföljning. Landshövdingen bör vara statens förhandlingsman mot parter i länet.

### ***Förvaltningsmonopol med vissa undantag***

Staten har många förvaltningsuppgifter som måste hanteras. Det är t.ex. ärenden som skall handläggas enligt ett visst regelverk, på ett rättssäkert och effektivt sätt. Under tidigare decennier var tilltron stark till stora centrala myndigheter som snabbt kunde skaffa sig specialister på olika områden. Kompetenta statstjänstemän finns numera inte enbart på central nivå utan på alla

nivåer. Med ny teknik för ärendehantering krävs inte längre stordrift för att nå effektivitet. Därmed har det skapats möjlighet att decentralisera med bibehållande av krav på effektivitet och rättssäkerhet.

Det som vi menar med förvaltningsarbete - ärendehantering, tillstånd, tillsyn, verkställande av statsmaktsbeslut m.m. - påverkar direkt medborgare, företag och kommuner. Numera framhålls allt oftare att besluten bör fattas så nära de berörda som möjligt. Länsstyrelsen erbjuder i många fall en tillgänglighet och en närhet som förvaltningen i övrigt kan dra fördelar av. I de flesta fall bör därför de statliga förvaltningsuppgifterna kunna åvila länsstyrelsen.

Det kan dock finnas skäl att göra undantag för stora verksamheter av specialistkaraktär och verksamheter som bör bedrivas uteslutande med ett nationellt perspektiv. Exempel på en sådan verksamhet är skatteförvaltningen.

En stor del av de statliga förvaltningsuppgifterna bör emellertid kunna förläggas till länsstyrelser och vi redovisar i avsnitt 7.5 några förslag på uppgifter som kan föras från centrala myndigheter till länsstyrelser.

En sådan uppgiftsomfördelning bör kunna leda till att en renodling av de centrala myndigheternas uppgifter. De centrala myndigheterna skulle då i huvudsak ha uppgifter som:

- föreskriftsarbete,
- utveckling av metoder och IT-system m.m.
- forskning samt nationell uppföljning inom respektive sektor.

Den förvaltningspolitiska idé som vi skisserat skulle också innebära en stor restriktivitet bör iakttas med att inrätta nya regionala sektorsorgan - antingen de är regionala myndigheter eller enheter i den centrala myndigheten (nu aktuell fråga är exempelvis Invandrarverket). Det är heller inte ovanligt att centrala myndigheter har egen personal i länet trots att länsstyrelsen

arbetar med motsvarande uppgifter åt myndigheterna. Det gäller t.ex. Skolverket, Alkoholinspektionen och Jordbruksverket.

### ***Ett tvärsektoriellt arbete***

Motiv för att samla huvuddelen av den statliga förvaltningen till länsstyrelsen är också behovet av att minska sektoriseringen. Det blir alltmer uppenbart att ett av de största problemen i statsförvaltningen ligger i den starka sektoriseringen av verksamheten vilket bl.a. den förvaltningspolitiska kommissionen pekat på. Denna sektorisering har sin grund i regeringskansliets departementsindelning, anslagskonstruktionerna och det förhållandet att statsförvaltningen till över 90 procent är sektorsvis organiserad. Allt större insatser krävs t.ex. för koordinering av arbetsmarknads-, närings-, regional- och utbildningspolitik.

Kraven på nya samverkansformer, friare användning av statliga medel och en mer samordnad lagstiftning har ökat i takt med att statens resurser blivit knappa och måste användas så effektivt som möjligt. Länsstyrelsen erbjuder inom statsförvaltningen en unik möjlighet till samverkan och samordning på regional nivå. Genom länsstyrelsens kunskap om länets tillstånd och behov kan en mer behovsanpassad prioritering ske inom ramen för aktuella regelverk. Risker för suboptimering av statens resurser bör kunna minska.

### ***Den primära kontaktytan mot kommunerna***

När länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet så kommer det att i betydande utsträckning handla om att via kontakter med kommunerna nå en samsyn i många konkreta frågor.

Länsstyrelsen har redan i dag många kontaktytor mot kommunerna - via tillsyn, uppföljning, överklagningsärenden, samarbetsprojekt m.m. Länsstyrelsens ledning träffar också regelbundet kommunledningarna för över-

läggningar. Kunskapen om de enskilda kommunernas förhållanden torde vara mycket goda.

I många kommuner arbetar man på att bryta sektoriseringen genom att inrätta en geografiskt integrerad organisation (t.ex. stadsdelsnämnder) eller en målgruppsorienterad organisation (barn, äldre osv.). Från kommunsektorn anförs ofta att statens sektoriserade organisation utgör ett hinder för kontakterna mellan stat och kommun som gör det svårt att utveckla effektiva lösningar på den kommunala nivån. Genom att länsstyrelsen organiserat sig tvärsektoriellt underlättas kontakter med kommunerna i olika frågor.

Genom länsstyrelsens kunskap om kommunerna i länet är det också naturligt att tillsyn och uppföljning av kommunernas verksamhet i normalfallet bör ligga på länsstyrelsen. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.6.

### ***Hinder för utnyttjande av länsstyrelsen***

Den förvaltningspolitiska idé som vi redovisat ligger nära de formuleringar som finns i länsstyrelsens instruktion och andra uttalanden från regeringen. Vad har då hitintills hindrat en sådan tillämpning av principerna mer "fullt ut". Några exempel på svårigheter är redovisas nedan.

- En överföring av förvaltningsuppgifter till länsstyrelsen medför att en ekonomisk reglering måste ske mellan departement och att en personalreduktion kan utlösas hos centrala myndigheter. Detta medför att sektorföreträdare ofta kan vara tveksamma eller negativa - såväl på myndighetsnivå som i departement.
- När det är fråga om förvaltningsuppgifter är regelverket ofta hårt styrande och lämnar litet utrymme för länsvis anpassning. Därmed blir de komparativa fördelarna för länsstyrelsen också små i jämförelse med om en nationell myndighet ansvarar för uppgiften.

- Länsstyrelsen inte lyder direkt under det fackdepartementet som ansvarar för viss verksamhet. Därigenom kan verksamheten upplevas som svärstyrd.
- När besparingar måste göras kan detta ge negativa effekter på verksamhetens kvalitet inom olika sakområden. Detta kan sektorföreträdare använda som argument för att föra bort verksamhet från länsstyrelsen snarare än att skjuta till mer pengar.

Vår slutsats är att hindren för att föra uppgifter till länsstyrelsen är starka. Det bör därför finnas en tydlig policy som ligger till grund för hur statsmakterna skall agera i enskilda situationer. De förvaltningspolitiska utgångspunkterna bör ges en stark ställning i förhållande till sektorsintressen i fackdepartement och centrala myndigheter.

### 7.3 Nationell styrning och tvärsektoriellt arbete

**Slutsatser:** Nationell styrning försöker ofta optimera offentlig verksamhet utifrån sektormål som anges i lag eller regleringsbrev. Tvärsektoriell styrning innebär att man försöker optimera utfallet utifrån länets behov. Tvärsektoriellt arbete kan därför minska risken för sned resursallokering och ge en totalt sett effektivare verksamhet.

Tvärsektoriellt arbete betyder dock att den direkta styrningen från fackdepartement och centrala myndigheter försvåras genom att länsledningen relativt fritt kan prioritera insatser mot olika mål efter behoven i varje region. Detta kan av statsmakterna upplevas som ett styrningsproblem.

Lösningen bör vara utveckla ett tätare samspel mellan respektive länsstyrelse och regeringen.

**Utgångspunkt:** Regeringen har i direktiven till PARK-kommittén angett att ”*Hur än formerna för det lokala och regionala inflytandet utvecklas finns behov av en stark statlig länsförvaltning med möjligheter att säkra en samordning av statlig verksamhet, stå för avvägning mellan olika samhällssektorer samt följa upp samhällets insatser för att nå bästa möjliga resultat*”.

Vidare framhålls att ”*En annan utgångspunkt för kommitténs överväganden skall vara att staten måste se till att de mål som anges i den nationella politiken fullföljs i landets alla delar samtidigt som hänsyn tas till de mål för den regionala utvecklingen som regionala självstyrelseorgan har ställt upp*”.

**Överväganden:** För flertalet utgiftsområden i statsbudgeten finns områdesmål som sedan är indelade i verksamhetsmål, resultatkrav på myndigheter m.m. I grunden sker den nationella styrningen i huvudsak sektorsvis. Avvägning mellan sektorerna sker via det politiska beslutssystemet på nationell nivå (regering/riksdag).

### ***Avvägningar mellan sektorer***

Den nationella styrningen försöker ofta optimera den offentliga verksamheten utifrån de uppsatta målen för varje sektor. Möjligheterna till omprioriteringar mellan mål och uppgifter är oftast begränsade för statliga myndigheter.

Tvärsektoriellt arbete innebär att man försöker optimera utfallet utifrån länets behov eller tillstånd. Resurser kan t.ex. styras från ett område till ett annat beroende på behoven. Synergieffekter kan skapas genom att samverka mellan områden. Tvärsektoriellt arbete kan därför minska risken för suboptimering eller sned resursallokering. Rätt tillämpat kan det leda till en totalt sett effektivare verksamhet.

Men även länsstyrelsen har en tendens till inre sektorisering. Länsexperterna kan ha tätare kontakter med sina centrala myndigheter än med länsledningen. De kan

ha en egen värdeskala i kraft av sin expertis. I kombination med en inom länsstyrelsen långt driven decentralisering kan även sektorsintressen bli starka inom länsstyrelsen. Det är viktigt att sektorsintressen inte avidentifieras för att minska konfliktriskerna inom länsstyrelsen. Länsstyrelsens uppgift är att avväga intressen och inte att smälta samman intressen eller utplåna dem.

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen angett att "behovet av samverkan bör inte tillgodoses via organisationsförändringar utan via informella nätverk". Det finns all anledning att understödja en sådan utveckling. I praktiken hindrar dock regelverk och regleringsbrev sektormyndigheter från att använda sina resurser mer fritt. Länsstyrelsen är dock en befintlig organisation där detta arbetssätt sedan länge tillämpas. En förläggning av uppgifter till länsstyrelsen innebär att uppgifterna inordnas i ett tvärsektoriellt styrsystem.

### ***Tvärsektoriellt arbete kan innebära styrningsproblem***

Huvudargument för en tvärsektoriell organisering, är att det leder till bättre överblick och koordination av områden och verksamheter, som påverkar varandra. En annan fördel är att sammanförandet av olika verksamheter under ett tak skapar smidigare kontaktvägar mellan allmänhet och myndighet. Ett ytterligare argument är bättre utnyttjande av befintliga resurser samt minskad risk för dubbelarbete.

Argumenten för sektoriell organisering har varit att nå hög effektivitet inom rådande organisationsstruktur och att implementeringen av statsmaktsbeslut underlättas. Kravet på kompetens sägs ibland tala för en sektoriell organisering. Fackdepartementen synes också vara tveksamma till sina egna styrmöjligheter när verksamhet integreras i länsstyrelsen.

Tvärsektoriellt arbete betyder dock att den direkta nationella styrningen från fackdepartement och centrala

myndigheter försvåras genom att länsledningen kan prioritera insatserna mellan många olika verksamhetsområden. Detta kan av statsmakterna upplevas som ett styrningsproblem - fackdepartement och centralmyndighet kan inte direkt styra verksamheten inom sina områden.

Lösningen på detta bör inte vara att styra med hårdare medel (t.ex. ge särskilda förvaltningsmedel för olika verksamheter) utan att utveckla ett tätare samspel mellan respektive länsstyrelse och regeringen.

Det gäller att finna en balans mellan den sektoriella och den tvärsektoriella styrningen. Länsstyrelsen måste skapa förtroende hos statsledningen för de prioriteringar som görs i länet och fackdepartementen måste acceptera det legitima i att släppa i från sig vissa styrmöjligheter. Det är en kulturförändring som måste drivas långsiktigt i Regeringskansliet och på sektormyndigheter.

### ***Likformig behandling och decentraliserat beslutsfattande***

Det finns en föreställning om att kravet på likformig behandling inom ett vissa förvaltningsområden kräver centraliserat beslutsfattande. Eftersom detta krav är starkt inom många förvaltningsområden så skulle det tala emot länsstyrelsen som beslutsfattare. Vi menar dock att det finns många tekniker för att styra handläggningen av förvaltningsärenden så att resultatet blir en likformig behandling - regelverk, prejudikatsregister, överklagningsförfaranden, IT-teknik, utbildning, samrådsförfaranden m.m. Argumenten för ett centraliserat beslutsfattande är därför inte alltid hållbara.

Självfallet finns det uppgifter där ett centralt beslutsfattande är lämpligt - t.ex. där högt specialiserad kompetens krävs och ärendevolymer i varje län är liten.

## **7.4 Klara indelningsproblemen genom ökad samverkan**

**Slutsatser:** Samarbetet mellan länsstyrelserna bör kunna utvecklas. Olika former för sådan samverkan kan vara:

- resurssamverkan,
- samverkan via tillväxtavtal,
- samverkan via regeringsbeslut,
- uppgifter läggs på en länsstyrelse för hela landet.

Regeringen bör vidare stimulera utvecklingen mot tillväxtavtal som är gemensamma för flera län.

**Utgångspunkt:** I regeringens direktiv till PARK-kommittén anges: *"Kommittén bör också överväga hur samverkan mellan länsstyrelsen och andra statliga myndigheter bör utvecklas"*.

**Överväganden:** Två nya storlän har bildats via länsammanslagningar och antalet län är nu 21. På sikt tror vi att det kommer att vara svårt att lägga samma uppgifter på län med över en miljon invånare som på län med kanske 60 - 200 000 invånare.

Under överskådlig tid tror vi inte att nya länsammanslagningar är aktuella - en sådan process tar erfarenhetsmässigt flera år av förankrings- och förberedelsearbete. Det alternativ som erbjuds är då samarbete mellan län av olika slag. Vi skall kort nedan redovisa några olika samarbetmöjligheter som kan användas i ökad utsträckning.

### ***Resurssamverkan***

Cirka hälften av länsstyrelserna uppger i årsredovisningen att de i någon form samverkar med annat län om specialistkompetens. En utökad resurssamverkan mellan länsstyrelserna borde prövas eftersom samutnyttjandet av personal och resurser alltjämt är av relativt begränsad omfattning. Detta kan ske på olika sätt:

- en länsstyrelse överenskommer med en annan länsstyrelse om gemensam beredning och administration för vissa ärenden, eller

- en tjänsteman från en länsstyrelse är föredragande i en annan länsstyrelse.

Regeringen kan ha anledning att följa hur det frivilliga samarbetet utvecklas för att vid behov ta initiativ till samarbete där sådant annars inte kommer tillstånd.

### ***Samverkan via regeringsuppdrag***

I vissa fall har regeringen lagt en speciell uppgift på en grupp av länsstyrelser som i samverkan har att genomföra ett projekt eller besluta om åtgärder. Exempel på ett sådant uppdrag är framtagning av hushållningsprogram för skärgården och det uppdrag som gavs i regeringsbrevet för år 1997 att studera möjligheterna att uppnå ökad administrativ effektivitet inom länsstyrelserna.

Vi ser det som lämpligt att i ökad utsträckning lägga ansvaret för vissa åtgärder på ett utpekat antal län. Metoden är emellertid inte användbar i alla situationer. I praktiken krävs konsensus vid beslutsfattandet eftersom det inte är särskilt reglerat hur oenighet mellan de samverkande parterna skall hanteras. Kontroversiella frågor där länen kan ha olika eller konkurrerande intressen är därför svåra att hantera i denna form.

### ***Vissa uppgifter enbart på någon eller några län***

I vissa fall bör ärenden hanteras på någon eller några länsstyrelser samlad för hela landet. Denna ordning torde kräva beslut av regeringen i varje särskilt fall. Den typ av ärenden som kan vara aktuella är:

- där regelverket inte medger stort utrymme för regionala bedömningar,
- speciell kompetens erfordras,
- där alternativ i form av nationell myndighet saknas,
- volymen ärenden är låg.

De uppgifter som kan komma ifråga för en sådan ordning är exempelvis förvaltning av bygdemedel och deponerade medel, stiftelseärenden m.m.

### ***Samverkan via tillväxtavtal***

I den senaste regionalpolitiska propositionen (prop. 1997/98:62) erbjuds länsstyrelser och självstyrelseorgan att ingå tillväxtavtal med andra parter. Åtgärden syftar till att åstadkomma bättre samverkan mellan organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på såväl lokal och regional som på central nivå. Vidare öppnas möjligheten att utforma tillväxtavtal över länsgränserna.

I vissa regioner - t.ex. sydöstra Sverige eller i mälardalen - är det naturligt att tänka sig att tillväxtfrågorna rör flera län. Större satsningar kan därför fordra samverkan mellan parter som finns i olika län. Möjligen kommer sådana länsövergripande tillväxtavtal att tas fram av parterna på eget initiativ. Regeringen har dock möjlighet att under beredningen i de olika faserna ge incitament till just länsöverskridande samverkan. Vi rekommenderar att så sker.

## 7.5 Fler förvaltningsuppgifter till länsstyrelserna

**Slutsatser:** Det finns förvaltningsuppgifter inom flera centrala myndigheter som lika gärna, eller med fördel, skulle kunna utföras av länsstyrelsen. Vi ger förslag på sådana uppgifter baserat på en enkät till länsstyrelserna. De mest intressanta förslagen har sällats fram vid en första bedömning.

Vår bedömning är att dessa förslag bör beredas vidare i en samlad process. Motiven för en sådan genomgång är

- att renodla de centrala myndigheternas uppgifter mot utveckling, normgivning och uppföljning,
- att stärka länsstyrelsen som förvaltningsmyndighet,
- att flytta beslut närmare dem som berörs av besluten.

Länsstyrelsens uppgifter styrs i hög grad genom förslag som olika utredare lägger fram inom olika sektorsområden. Vi föreslår att varje utredare i direktiven får i uppdrag att belysa för- och nackdelar med att lägga nya eller ändrade uppgifter på länsstyrelserna.

**Utgångspunkt:** I regeringens direktiv till PARK-kommittén anges att *"Möjligheterna att föra över uppgifter och befogenheter från den centrala statsförvaltningen till länsstyrelserna skall prövas av kommittén. I sammanhanget bör kommittén uppmärksamma aktuella förändringsförslag samt regerings- och riksdagsbeslut som kan påverka den framtida länsförvaltningens omfattning och inriktning"*.

### 7.5.1 Enkätundersökning

Statskontoret har i en delstudie till PARK, Möjligheter till ytterligare delegering av uppgifter till länsstyrelserna (PM 2, 1998-03-31 med bilaga), redovisat ett antal förslag. Våra förslag bygger på en enkätundersökning som riktades till samtliga länsstyrelser. I enkäten ombads länsstyrelserna redovisa vilka uppgifter de ansåg möjliga att överföra från centrala myndigheter till länsstyrelserna. Vi har därefter gått igenom förslagen och

lyft fram ett antal förslag som vi anser bör kunna bearbetas vidare. Berörda centrala myndigheter bör i det fortsatta beredningsarbetet få yttra sig över förslagen.

### ***Enkätresultatet***

Samtliga 21 länsstyrelser anser att det finns förvaltningsuppgifter hos centrala myndigheter som kan utföras på regional nivå. Länsstyrelserna har totalt inkommit med närmare 300 förslag. Flest förslag gäller de areella verksamhetsområdena samt näringslivs- och miljöområdena.

### ***Principiella överväganden från länsstyrelserna***

Länsstyrelserna anser att hanteringen av statliga myndighetsuppgifter bör utgå från ett medborgarperspektiv. Staten skall sträva efter att möta medborgaren så nära denne och så samlat som möjligt. Detta stärker och underlättar medborgarnas kontakter i myndighetsärenden men ökar också möjligheterna att få genomslag för den nationella politiken inom olika områden.

Nationella intressen kan beaktas utan att varje enskilt beslut tas på den nationella nivån. Tillgänglighet, effektivitet, helhetssyn, rättssäkerhet samt demokratisk insyn och kontroll bör vara nyckelord för överväganden om var uppgifter skall utföras.

Flera länsstyrelser markerar dock att frågan om delegering till länsstyrelsen är komplicerad och bör behandlas ur ett större förvaltningspolitiskt perspektiv. En utgångspunkt kan t.ex. vara att centrala myndigheter har huvudansvaret för utformning av regelsystem och nationell uppföljning medan länsstyrelserna har ansvaret för handläggning och tillsyn i enskilda ärenden samt svarar för överklagningsärenden avseende kommunala beslut. Starka skäl för en annan ordning kan finnas i vissa fall - t.ex. avseende skatteförvaltningen - men de bör ses som undantagsfall.

När nya myndigheter bildas bör det enligt länsstyrelserna vara naturligt att länsstyrelsen utgör regional organisation för myndigheten om de behöver en sådan. Som aktuella exempel nämns Integrationsmyndigheten och Energimyndigheten. Nya uppgifter för länsstyrelsen måste emellertid finansieras fullt ut - länsstyrelserna är redan hårt belastade.

### ***Förslagen***

Antalet förslag uppgick till 287. Flera länsstyrelser har redovisat samma förslag varför antalet olika förslag uppgår till cirka 110.

Det är uppgifter vid cirka 30 myndigheter som berörs av förslagen. Flest förslag berör Jordbruksverket (27) och NUTEK (15). Fiskeriverket berörs av åtta förslag och Statens naturvårdsverk (SNV) och Vägverket berörs av sju förslag vardera.

Även regeringen/Regeringskansliet berörs av några förslag. Förslagen handlar om ärendehantering och myndighetsutövning som motsvarar uppgifter som ligger på olika myndigheter. Vi har därför tagit med även dessa förslag i vår bedömning.

### ***Våra bedömningsgrunder***

Kriterier för arbetsfördelningen mellan central och regional nivå kan allmänt formuleras i tre huvudtyper:

- effektivitetskriterier,
- servicekriterier,
- demokratikriterier.

Faktorer, som ***talar för*** en ytterligare delegering till regional nivå är enligt vår bedömning:

- länsstyrelsen har liknande uppgifter eller har möjlighet att lösa uppgiften på ett effektivt sätt,
- verksamheten gagnas av lokalkännedom och kontakter med kommuner samt närhet till övriga avnämare,
- uppgifterna är förenliga med en förvaltningsroll,

- länsstyrelsen har, eller kan med rimliga insatser skaffa sig, kompetens inom området.

Det som kan **tala emot** ett förslag kan t.ex. vara:

- verksamheten är integrerad med annan verksamhet som ej bör flyttas till länsstyrelsen,
- statsmakterna har nyligen fattat beslut i frågan eller uppgiften har nyligen lyfts ut ur länsstyrelsen (t.ex. bilregistret),
- verksamheten är av liten omfattning och kräver specialiserad kompetens,
- åtaganden gentemot EU gör det svårt att ändra nuvarande ordning (t.ex. utbetalningsansvar för EU-stöd),
- kravet på likformig behandling i hela riket är så starkt att en samlad hantering torde vara mest rimlig (t.ex. praxisbildning inom konkurrensområdet),
- förslaget torde av politiska eller andra skäl inte vinna gehör av statsmakterna (t.ex. tillsyn av skolan).

Den bedömning vi gjort av varje enskilt förslag har grundats på vår kunskap om verksamheten på området, vad som är under utredning och vad som kan vara politiskt möjligt. Vid denna bedömning kan vi dock ha sållat bort förslag som borde varit med. Den som vill göra en egen bedömning hänvisar vi till vår enkätsammanställning (Stkt. Delstudie 2 - Enkätsammanställning, 1998-03-31).

### 7.5.2 Uppgifter som kan delegeras till länsstyrelserna

Vi redovisar i bilaga 3 cirka 45 förslag till uppgifter som i dag ligger på centrala myndigheter men som vi bedömer vi vara intressanta att gå vidare med (genom utredning eller beredning i någon form). Förslagen rör beslut om bidragsmedel, tillståndsärenden, tillsyn och liknande ärenden. De flesta förslag är förvaltningsärenden av en typ som länsstyrelserna redan hanterar.

### 7.5.3 Fortsatt arbete

En delegering från centrala myndigheter till länsstyrelser förutsätter ändrad författningsreglering samt en överföring av medel till länsstyrelseanslaget.

Mycket utredningsarbete återstår bl.a. då de centrala myndigheternas aspekter inte är belysta. I en del fall åberopas pågående utredningar och beredningar och då bör förslagen så långt möjligt bör hanteras av dessa.

Möjliga vägar för att hantera länsstyrelsernas förslag är följande:

1. Förslagen överlämnas till centrala myndigheter för synpunkter och behandlas sedan i PARK:s delbetänkande hösten 1998.
2. Förslag överlämnas till offentliga utredningar som hanterar motsvarande frågor eller till Regeringskansliet i de fall där beredningsarbete pågår. Det kan i så fall även gälla sådana förslag som vi inte lyft fram just med hänsyn till att beredning pågår.
3. Förslagen redovisas utan vidare beredning av PARK i dess delbetänkande och bedömning av dem görs i remissomgången.

Förslagsställarna bör utnyttjas för att utveckla sina förslag, men en ändrad uppgiftsfördelning mellan central och regional nivå förutsätter dessutom en opartisk utredning.

Vad gäller uppgifter hos centrala verk så anser vi att man borde kunna överväga att ge länsstyrelserna och andra statliga myndigheter befogenhet att komma överens om uppgiftsfördelningen av sådana förvaltningsuppgifter som inte genom lag är knutna till respektive myndighet (service, uppföljning, registerföring, tillstånd m.m.). Detta skulle öppna för en utökad och mer verksamhetsanpassad samordning.

## 7.5.4 Nya direktiv till utredare

Länsstyrelsens uppgifter styrs i hög grad genom förslag som olika utredare lägger fram inom olika sektorsområden. Det är sällan sådana utredningar ser länsstyrelsen som ett förstahandsalternativ för nya eller ändrade uppgifter - sektorföreträdare tenderar att stärka den egna sektororganisationen. Först när starka skäl talar för en länsstyrelselösning brukar frågan behandlas.

Det finns många uppgifter som lika gärna kan ligga på en central myndighet som på en länsstyrelse. Skillnaderna i effektivitet, rättssäkerhet eller serviceförmåga kan vara små. Det finns - som tidigare framgått - en tendens att uppgifter läggs på centrala myndigheter. Vi menar att det borde vara tvärtom - länsstyrelsen bör vara förstahandsalternativet. Motiven för detta är bl.a. att flytta uppgifter närmare medborgarna och att stärka det tvärsektoriella arbetssättet.

Ofta har respektive fackdepartement i utredningsuppdrag angett riktlinjer som innebär att "styrningen skall stärkas", "likformig och rättssäker behandling skall eftersträvas...", "en mer samlad hantering skall uppnås..." eller liknande. Denna typ av direktiv skrivs in i uppdragstexten och tar ofta över det generella direktiv om regionalpolitiska hänsynstaganden som gäller för alla utredningar. Detta senare direktiv (dir. 1992:50) talar mer allmänt om att:

"...Med hänsynstagande till verksamhetens karaktär och omfattning skall vid förslag till större och mer omfattande omorganisationer eller bildande av nya myndigheter eller motsvarande, överväganden om decentralisering och lokalisering utanför Stockholmsregionen redovisas."

Efterlevnaden av det generella direktivet är också dålig - enligt studier som gjorts av Statskontoret.

Vi anser därför att nuvarande generella direktiv (dir. 1992:50) bör omarbetas så att det av detta framgår att

utredaren bör pröva om länsstyrelsen är lämplig att handha nya eller ändrade förvaltningsuppgifter. Om så inte är fallet bör skälen för detta redovisas. För utredningar där strukturella och organisatoriska överväganden är en central uppgift bör direkt i utredningens egna direktiv anges vilka förvaltningspolitiska riktlinjer som bör iakttas.

## 7.6 Tillsynen över kommunerna samordnas och förstärks

**Slutsatser:** Länsstyrelsen har många viktiga tillsynsuppgifter. Kritik har riktats från bl.a. RRV och centrala myndigheter att tillsynen är lågprioriterad inom länsstyrelsen. Verksamheten bör därför stärkas resurs- och kvalitetsmässigt.

I vissa fall är det en fördel om tillsynsansvaret är skilt från den myndighet som har det direkta verksamhetsansvaret. Länsstyrelsen är i sådana fall ett naturligt alternativ.

Länsstyrelsen bör normalt ha ansvaret för tillsyn över kommunal verksamhet. Kommunerna bör vidare åläggas att organisera egentillsyn över sin egen verksamhet. Denna egentillsyn bör vara skild från den verksamhetsansvariga nämnden.

Resultatet av tillsynen skall - där länsstyrelsen ej har egna sanktionsmöjligheter - snarast tillställas centrala verk och regeringen för åtgärd. Regeringen bör årligen redovisa resultatet av tillsynen till riksdagen.

**Utgångspunkt:** I regeringens direktiv till PARK-kommittén anges att kommittén skall ”redovisa på vilket sätt man kan få till stånd och utveckla mer samordnade insatser i fråga om bl.a. utvärdering, uppföljning och tillsyn på regional nivå”.

**Överväganden:** Länsstyrelsen har många tillsynsuppgifter vilket framgår av avsnitt 4.3.1. Några av tillsynsuppgifterna kan utövas så att länsstyrelsen behandlar

anmälningar från allmänhet eller annan part. Andra tillsynsuppgifter, t.ex. inom miljöområdet, fordrar en aktiv, initiativtagande och kontrollerande tillsyn. I många fall utövas tillsynen också i form av stöd- och råd, s.k. preventiv tillsyn.

### ***Kritik mot länsstyrelsens tillsyn***

Länsstyrelsens tillsyn har i olika sammanhang kritiserats för att vara lägprioriterad och svag. Senast var det RRV som i rapporten Länsstyrelsernas miljövarsarbete i förändring (RRV 1997:47) bedömde resursinsatsen som otillräcklig. RRV hade också kritiska synpunkter på länsstyrelsernas kompetens för uppgiften. Även Socialstyrelsen har haft liknande synpunkter inom sitt område.

Den uppskattning vi gör i avsnitt 4.3.1. är att mellan 6-8 procent av länsstyrelsernas resursinsatser åtgår för tillsyn. Även om detta är en icke oväsentlig resursinsats uppger flera länsstyrelser i den senaste årsredovisningen att insatsen är otillfredsställande och att ingen aktiv tillsyn bedrivs inom vissa områden.

Orsaken till den svaga tillsynen är troligen att besparingskrav har fått konsekvenser för all initiativverksamhet - däribland tillsynen. Flera länsstyrelser har till regeringen anmält att de inte kan hålla en rimlig nivå på tillsynen.

Om nuvarande utveckling fortsätter kommer såväl centrala myndigheter som tillsynsobjekt att bli missnöjda med länsstyrelsens tillsyn. I en sådan situation är det möjligt att förslag kommer om att tillsynen bör föras över till annan huvudman. Vår bedömning är att länsledningarna i ökad utsträckning bör prioritera tillsynsuppgifterna.

Regeringen bör också kräva att tillsynens kvalitet förbättras. Vilka åtgärder som bör vidtas kan skilja från område till område. De centrala myndigheterna kan dock t.ex. stödja länsstyrelsen med att identifiera generella

problem och ta initiativ till kvalitetshöjande åtgärder i form av handböcker, rättsfallsregister, utbildning m.m. där sådant stöd inte finns idag.

Flera offentliga utredningar arbetar för närvarande med tillsynsfrågor. Dit hör Avregleringsutredningen (dir 1997:81), Socialtjänstutredningen (dir. 1997:109) och utredningen om myndighetsstrukturen på jordbrukets område (Jo 1998:01). Utredningen om livsmedelstillsynen (SOU 1998:61) är föremål för beredning liksom utredningen om Räddningstjänsten I Sverige (SOU 1998:59). Vidare har Riksrevisionsverket granskat Räddningsverkets tillsyn över den kommunala räddningstjänsten (Rapport K125/96) och länsstyrelsernas miljövårdsarbete (RRV 1997/98:47). Riksdagens revisorer har vidare granskat den statliga tillsynen (RR 1994/95:9) liksom Svenska Kommunförbundet i rapporten Statlig tillsyn av kommunerna. Till detta kommer att regeringen i propositionen Statlig förvaltning i medborgarens tjänst (prop. 1997/98:136) aviserar en särskild tillsynsutredning.

### ***Tillsynen över kommunal verksamhet***

Vi anser att länsstyrelsen bör vara förstahandsvalet när det gäller tillsyn över kommunal verksamhet. Fler tillsynsuppgifter skulle kunna läggas på länsstyrelsen under förutsättning att resurser följer med och att länsstyrelserna bättre prioriterar verksamheten. Motivet för detta är att kunskapen om enskilda kommuners verksamhet ofta är stor. Resultatet av tillsynen kan också tas upp med kommunledningen i återkommande överläggningar. Däremot är det få samordningsvinster mellan olika tillsynsuppgifter.

Länsstyrelsen har löpande kontakter med kommunerna i länet via många olika kontaktytor och länsstyrelsens ledning träffar normalt kommunledningen i respektive kommun för regelbundna överläggningar. Det kan därför finnas goda möjligheter att direkt med ledningen ta upp de problem som tillsynen identifierat. Eftersom sanktionsmöjligheter ofta saknas när det gäller kommunal verksamhet är överläggningar med ledningen en

viktig del av tillsynen. Andra myndigheter kan ha praktiska svårigheter att ha motsvarande kontakter med alla kommuner.

Statlig tillsyn över kommunerna är en känslig fråga som kräver att det kommunala självstyret respekteras. Sverige har godkänt det europeiska konventionen om kommunalt självstyre och enligt artikel 8 skall statens tillsyn över kommunerna ha lagstöd och i första hand avse laglighetskontroll. Vi anser därför att det kan vara en lämplig lösning att kommunerna åläggs att hålla en primär egentillsyn där tillsynsansvaret är skilt från den verksamhetsansvariga nämnden. Staten kan sedan ha en mer övergripande tillsynsuppgift som samspelar med egentillsynen. Som förebild kan man ta förhållandet mellan intern och extern revision i en statlig myndighet.

### ***Skilj tillsynsansvar från verksamhetsansvar***

Det är uppenbart att tillsynens oberoende kan ifrågasättas när bristerna kan höras samman med tillsynsmyndighetens egen verksamhet (t.ex. föreskrifter, rutiner m.m.). I vissa fall är också kravet på en oberoende tillsyn extra starkt - t.ex. avseende polisväsendet.

Därför är det enligt vår uppfattning lämplig att den operativa tillsynen läggs på länsstyrelsen som inte har ett verksamhetsansvar på samma sätt som sektormyndigheter. Undantag bör dock göras där kraven på specialistkompetens är sådana att tillsynen av detta skäl måste genomföras av sektormyndigheten.

### ***Tillsynens oberoende inom länsstyrelsen***

Men kan inte också länsstyrelsen ha rollkonflikter som gör att oberoendet kan ifrågasättas? Vi ser inga direkta rollkonflikter mellan tillsynsuppgiften och utvecklingsarbetet, samordningsuppgiften och överklagningsuppgifterna. Flertalet förvaltningsärenden är heller inte av en sådan natur att rollkonflikter uppkommer. Däremot kan det finnas ett samband mellan tillståndshanteringen och tillsynen som bör diskuteras.

Om tillstånd givits för en verksamhet som sedan granskas från tillsynssynpunkt skulle man kunna tänka sig att någon typ av jävsproblematik skulle kunna finnas, nämligen om tillstånd givits för en verksamhet som sedan direkt kritiseras utifrån tillsynsuppgiften. Detta har lett till att tillståndsuppgifterna inom miljöbalkens område kommer att separeras genom att en från länsstyrelsens ledning fristående beslutsfunktion inrättas.

Det finns också rollkonflikter inom tillsynsuppgiften. Tillsynsmyndigheten skall ge råd och stöd till tillsynsobjektet men också svara för kontroll med sanktionsmöjligheter. Det renodlade, radikala alternativet är att reservera tillsynsbegreppet för kontrollerande tillsyn och tydligt skilja tillsyn från rådgivning och stöd.

Om alla rollkonflikter skall helt elimineras skulle vi få en splittring av länsstyrelsen i många delar. Men rollkonflikter kan ofta på ett godtagbart sätt hanteras inom en organisation om man tar hänsyn till dem i arbetsorganisationen. Det är viktigt att tillsynen inom länsstyrelsen ges sådant oberoende att rollkonflikterna, i de fall där de kan uppkomma, kan hanteras på ett rättssäkert sätt. Det är också angeläget att t.ex. rättsenheten alltid deltar i beslut i tillsynsärenden där sanktionsmedel finns.

Vi vill också poängtera att ett tvärsektoriellt arbetssätt och ett samordningsansvar inom länet har ett stort värde som inte går att förena med en renodling av uppgifter som innebär att nya fristående myndigheter skapas. Länsstyrelsens profession är just att kunna avväga intressekonflikter utan att samtidigt utplåna dem och att ha en rättssäker hantering av en stor mängd ärenden.

### ***Sanktionsmöjligheter saknas ibland***

Vi ser det som angeläget att varje tillsynsätgärd dokumenteras systematiskt i "tillsynsregister" och att det finns största möjliga öppenhet omkring tillsynens resultat. Inom detta område finns utrymme för förbättringar

inom länsstyrelserna. Men vad skall man i övrigt göra med resultatet - särskilt i de fall där länsstyrelsen inte har sanktionsmedel för att åstadkomma rättning? Resultaten skall naturligtvis diskuteras med dem som är ansvariga för verksamheten. Men utöver detta bör också berörd kommun eller företagsledningen informeras. Det finns emellertid inte någon garanti att rättelse åstadkoms denna väg.

Tillsynens resultat bör därför också snabbt redovisas till de som gett tillsynsuppdraget - regering och riksdag. De kan via lagstiftning eller andra styrmedel vidta åtgärder. Ett rimligt krav bör vara att riksdagen årligen bör delges resultatet av länsstyrelsens tillsyn.

## 7.7 Behåll länsstyrelsen som överklagningsinstans

**Slutsatser:** Argumenten *för* en överföring till domstol gäller främst rättssäkerhet och Europakonventionens krav på domstolsprövning medan argumenten *emot* en överföring främst gäller effektivitetsaspekter och domstolarnas brist på sakkompetens. Vår samlade bedömning är att övervägande skäl nu talar emot en överföring till domstol av länsstyrelsens överklagningsärenden. Utredningsarbete pågår dock inom området.

Vi anser också att regeringen bör överväga en ändring i instruktion eller styrande regelverk så att ärenden alltid bereds av en person som inom länsstyrelsen är fristående från sakverksamheten och att beslutsfattaren antingen är en jurist eller en person i länsledningen.

Ett för länsstyrelserna gemensamt register över avgjorda ärenden bör också finnas för att uppnå en mer likformig bedömning i liknande ärenden.

**Överväganden:** Frågan om länsstyrelsens prövning av förvaltningsärenden i andra instans har behandlats av ett flertal utredningar, bl.a. Regionberedningen, PBL-utredningen och Miljöbalksutredningen. Utredningarna

har remissbehandlats och regering och riksdag har beslutat att nuvarande överklagningsärenden skall ligga kvar på länsstyrelsen.

I propositionen Översyn av förvaltningsprocesslagen (prop. 1997/98:101) föreslår regeringen att det i förvaltningslagen införs en allmän och kompletterande regel om att beslut av förvaltningsmyndigheter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om något annat inte är särskilt föreskrivet. Förslaget syftar emellertid inte till att flytta överprövningen av förvaltningsärenden till en annan instans än den som nu gör överprövningen. Den nya regeln om överklagande är i stället närmast av författningsteknisk karaktär och innebär en lagreglering av en huvudregel om domstolsprövning som i praktiken redan gäller. Riksdagen följde regeringens förslag.

En utredning pågår också inom Justitiedepartementet som väntas föreslå att beslut alltid skall omprövas innan det lämnas till högre instans för avgörande. Detta kan, om det genomförs, minska antalet överklagningsärenden hos länsstyrelsen.

Statskontoret har i en delstudie haft PARK-kommitténs uppdrag att utifrån befintligt material belysa argument för och emot en överföring till domstol. Vi har därför gjort en genomgång av ett antal utredningar. Den omfattar ovan nämnda utredningar men även betänkanden av Fri- och rättighetskommittén, Förvaltningspolitiska kommissionen och Översynen av förvaltningsprocessen. För en redovisning och referenser hänvisas till Statskontorets PM 4 Länsstyrelsens roll som överklagningsinstans (1998-03-31), särskilt bilaga 4.

### ***Argument för en överflyttning till domstol***

De argument som i flera utredningar anförts tala för att länsstyrelsens överklagningsärenden flyttas till domstol är:

- principiella rättssäkerhetsaspekter - särskilt de dubbla rollerna som besvärs- och tillsynsmyndighet,

- Europakonventionens och förvaltningsprocesslagens krav på domstolsprövning och möjlighet till muntlig förhandling,
- önskemål att minska antalet överklagningsinstanser.

### ***Argument för att behålla länsstyrelsen som överklagningsinstans***

De argument som i flera utredningar anförts tala för att länsstyrelsens överklagningsärenden behålls på länsstyrelsen är:

- länsstyrelsen besitter saklig kompetens och ärendet kan bli bättre utrett,
- besvärsförfarandet i länsstyrelsen är förhållandevis snabbt och billigt,
- resursbrist och långa handläggningstider vid de allmänna domstolarna.

### ***Statskontorets ställningstagande***

En klagande skall kunna få sin sak prövad i domstol - detta är en huvudregel. Detta utesluter dock inte att prövning i något led kan göras av en myndighet. Det kan tvärtom vid en senare prövning i domstol vara bra att ärendet redan tidigare beretts av på området kunniga jurister och experter.

Vår bedömning är att länsstyrelsernas hantering av överklagningsärenden fyller rimliga krav på rättssäkerhet genom att beredningen av dessa ärenden i de flesta fall hålls skild från respektive sakenhet och att beslutet fattas av rättsenhet eller motsvarande. Beredningen utförs normalt av jurister, som genom tillgången på sakkompetens inom verksamhetsområdet kan göra de kompletterande utredningar som behövs utan att belasta de inblandade parterna mer än vad som är skäligt.

Av de beslut som överklagas till högre instans ändras i genomsnitt cirka 11 procent, vilket får anses som ett gott betyg på den rättsliga kvaliteten i besluten. Som en jämförelse kan nämnas att ändringsfrekvens för läns-

rättens överklagade mål i kammarrätt ligger på cirka 17 procent för skattemål och 10 procent för socialförsäkringsmål.

Ett annat skäl för vårt ställningstagande är att verksamheten synes vara effektiv. Länsstyrelserna har en kostnad per ärende på i genomsnitt cirka 2 800 kronor. Jämfört med mål i en länsrätt innebär detta en något lägre kostnad - ett skattemål kostar där cirka 4 600 kronor och ett socialförsäkringsmål cirka 4 700 kronor. Det är dock vanskligt att jämföra uppgifterna eftersom både måltyperna och redovisningsmetodik kan skilja sig åt.

För den klagande parten kan också en första prövning av länsstyrelsen vara att föredra eftersom länsstyrelsen på egen bekostnad kan göra vissa kompletteringar eller rättsliga undersökningar. Därmed minskar partens behov av att engagera ett juridiskt biträde.

Genom att länsstyrelsen överprövar ärenden bygger den upp en rättslig kompetens på berörda sakområden som också kan vara till nytta i sakverksamheten. Enligt vad vi erfarit sker också en återföring till berörda kommuner av den kunskap som byggts upp genom överprövning av kommunens beslut. Därigenom skapas också en preventiv effekt som inte skall undervärderas.

Vid den genomgång som Statskontoret gjort har det framkommit att sakenheten bereder vissa grupper av ärenden på några länsstyrelser. Det förekommer också att styrelsen är beslutsfattare i ett enstaka ärenden. Detta anser vi vara tveksamt ur rättssäkerhetssynpunkt. Vi anser att regeringen bör överväga en ändring i instruktion eller styrande regelverk så att ärenden alltid bereds av en tjänsteman som inom länsstyrelsen är fristående från sakverksamheten och att beslutsfattaren antingen är en jurist eller en person i länsledningen.

Med hänsyn till att många länsstyrelser fattar beslut grundat på samma regelverk är det viktigt att prövningen sker på ett likformigt sätt. Vi anser därför att motsvarigheten till rättsfallsregister bör skapas där

varje länsstyrelse har tillgång till beslut i avgjorda ärenden.

## 7.8 Utvecklingsuppgifter även i framtiden

**Slutsatser:** I normallänen har länsstyrelsen kvar nuvarande utvecklingsuppgifter. I län med självstyrelseorgan bör länsstyrelsens uppgift vara att bevaka nationella intressen bl.a. via överläggningar med självstyrelseorganet. Länsstyrelsen skall också enligt lag biträda självstyrelseorganet med expertresurser.

Länsstyrelsen bör också vara en aktiv part i genomförandet av planerade utvecklingsåtgärder. Länsstyrelsens uppföljande arbete bör utvecklas och uppföljningsresultat bör redovisas för riksdagen.

Intressebevakande uppgifter inom kommunikationsområdet kan tas över av självstyrelseorgan. Däremot bör arbetet med miljö- och hushållningsplaner kvarligga på länsstyrelsen.

För att skapa flexibilitet bör länsstyrelsen ges möjlighet att komma överens om uppgiftsfördelningen med självstyrelseorganet vad gäller utvecklingsåtgärder av icke författningsreglerad karaktär.

**Utgångspunkt:** Regeringen har till PARK-kommittén angett att *”Kommittén bör överväga vilka uppgifter som även framgent kan ligga inom länsstyrelsen, t.ex. inom ramen för en statlig regional näringspolitik”*. Vidare anför regeringen i direktiven att *”Kommittén skall utifrån resultatet av utvärderingen av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning lämna förslag till hur uppgifterna mellan staten och den kommunala självstyrelsen på regional nivå skall fördelas i framtiden”*.

**Överväganden:** I län utan självstyrelseorgan bör länsstyrelsen ha samma roll beträffande utvecklingsarbetet

som i dag. Möjligen kommer former och arbetssätt att påverkas av de tillväxtavtal som nu är på väg att tas fram men uppgifterna bör i grunden vara oförändrade. Statsmakterna kan dock ge bättre förutsättningar för arbetet.

### ***En regional röra***

Kritiken mot den regionala organisationen har varit att den är en splittrad på många aktörer - en "regional röra". Länsstyrelsen, landstinget, självstyrelseorgan, beslutsgrupper för EU-stöd, kommunförbunden, och olika samverkansorgan har olika uppgifter och befogenheter. Detta har skapat en komplex bild som kan leda till att ingen tar ett helhetsansvar. Problemen skall dock inte överdrivas - aktörerna har under åren funnit sina roller och i flertalet län verkar det fungera bra.

Enligt vår mening är "röran" mer tydlig när det gäller aktörer som finansierar regional utveckling. Finansiering sker via ALMI, förnyelsefonder, ett tiotal statliga stiftelser, centrala stimulansmedel, utvecklingscentra, arbetsmarknadssatsningar, EU-medel m.m. Det finns ett stort antal sådana organ som bidrar med medel eller kompetens men som alla ställer sina särskilda villkor för ansökningar, medverkan och uppföljning. Staten själv representeras, direkt eller indirekt, av många finansiella aktörer.

Möjligheten att koordinera sådana aktörer på regional eller nationell nivå är begränsad. Mycket tid och kraft ägnas åt att försöka samfinansiera större satsningar så att alla parter får sina intressen tillgodosedda. Skall åtgärder sättas in mot den regionala röran så är det inom detta område man skall börja.

De utvecklingsplaner som tagits fram är ofta mycket allmänt formulerade för att de skall kunna accepteras av många parter. Riksdagens revisorer har i rapporten Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemsskapet (RRV 1997/98:1) varit kritisk mot alla planeringsprocesser och konstaterat att det tycks bli ungefär samma innehåll i alla planer oavsett region eller ämne. Det handlar om IT,

kompetensutveckling, turism, småföretagande m.m. Planerna fungerar knappast som det stora styrinstrumentet i regionen. Ett potentiellt projektförslag kan t.ex. nästan alltid tillstyrkas eller avstyrkas med hänvisning till något allmänt formulerat mål.

Det är i stället själva processen - där som ovan sagts många aktörer är inblandade - som avgör utvecklingen. Men det är lättare att bli överens om målen än att bli överens om vägen dit. Ofta blir resultatet många mindre lokala projekt med mera kortvariga effekter för utvecklingen. Länsstyrelsen agerar som samordnare i en komplicerad struktur men det är bara regeringen som kan påverka strukturen i sig.

### **7.8.1 Länsstyrelsens utvecklingsuppgifter i försökslänen**

Länsstyrelsen har i försökslänen kvar en mer begränsad samordningsroll (detta utvecklas vidare i avsnitt 7.9). Vidare har man kvar viss begränsad projektverksamhet inom det näringspolitiska området i enlighet med vad vi redovisat i avsnitt 4.5.1. Länsstyrelsen skall vidare enligt lag (1996:1414) lämna det regionala självstyrelseorganet det biträde det behöver för det regionala utvecklingsarbetet.

Det kan också finnas verksamhetsområden där enskilda länsstyrelser driver utvecklingsarbete eftersom behoven av en viss åtgärd just i det länet är stort. Vi har inte närmare analyserat omfattningen och inriktningen av denna typ av uppgifter.

### **7.8.2 En tydlig ansvarsfördelning mot det regionala självstyrelseorganet**

Det har under våra intervjuer framkommit att många, såväl utom som inom länsstyrelsen, är oklara över vilken roll som länsstyrelsen i försökslänen skall spela avseende utvecklingsfrågorna. En klar och tydlig gränsdragning mot självstyrelseorganet efterlyses.

Vår uppfattning är att statsmakterna nu har redovisat en gränsdragning och att den är relativt klar. Problemet är pedagogiskt - den samlade bilden framträder först när flera propositioner, regleringsbrev och förordningar har studerats. Såväl instruktion som regleringsbrev och andra förordningar kan säkert göras mer pedagogiska på denna punkt men det är knappast aktuellt med några större förändringar.

Det ansvar som flyttats till självstyrelseorganen är att *"utarbета en strategi för länets långsiktiga utveckling"*. Genom användning av de regionalpolitiska medlen blir självstyrelseorganet något av en "spelförare" för utvecklingsåtgärderna. Arbetet med att *genomföra* programmet åvilar många parter och där förutsätts länsstyrelsen vara aktiv och delta. Statsmakternas krav på *tillståndsbeskrivningar* och *uppföljning* av utvecklingen åvilar länsstyrelsen.

I försökslänen har nu självstyrelseorganet ansvaret för planeringen av regionens utveckling inom de områden (främst tillväxt och näringslivsutveckling) som angavs i förarbetena till försökslagen (prop 1996/97:36). Däremot bör, som tidigare nämnts, alla parter ha ansvar för att genomföra de åtgärder som behövs inom deras respektive ansvarsområden. Detta kommer också att tydliggöras genom de nya tillväxtavtal som regeringen inbjudit länsstyrelser och självstyrelseorgan att utarbета. Fler-talet län väntas acceptera erbjudandet.

### ***Okklarheter i enskilda frågor***

De frågor som har diskuterats i försökslänen har bl.a. rört det s.k. landshövdingeuppdraget och vissa EU-sekretariatsuppgifter. Nu finns dock regeringens ställningstaganden på dessa punkter och besluten innebär att självstyrelseorganet tar över dessa uppgifter från länsstyrelsen.

I några frågor kan statsmakternas reglering fortfarande upplevas som oklar - det gäller bl.a. den kvarvarande projektverksamheten hos länsstyrelsen som skall avse

bl.a. servicelösningar i glesbygd. Om erfarenheten visar att det är en olämplig uppgiftsfördelning förutsätter vi att statsmakterna ser över regelverket.

### ***Kommunikationsfrågor***

När det gäller länsstyrelsens uppgifter inom kommunikationsområdet så är det kanske naturligt att de mera intressebevakande uppgifterna mot Vägverk, Banverk, Luftfartsstyrelsen, Telia m.fl. bör övertas av självstyrelseorganet. Skälet är att detta är uppgifter som är nära kopplade till planarbetet.

Länsstyrelsens uppgifter på kommunikationsområdet bör vara att följa upp utvecklingen och att därvid hävda de nationella målen vid kontakter med självstyrelseorganet och i remissyttranden m.m. (I län som inte har självstyrelseorgan är ansvaret oförändrat.)

I genomförande av enskilda investeringar inom kommunikationsområdet skall länsstyrelsen hävda de intressen som länsstyrelsen har att bevaka - miljö, kulturmiljö m.m. Intressekonflikter mellan utvecklings- och bevarandeintressen har tidigare till stor del hanterats inom länsstyrelsen men måste nu hanteras i öppen dialog mellan länsstyrelsen och andra parter.

Genom att länsstyrelsen yttrar sig över RTI-planen, gör egna miljöplaner, beslutar om arkeologiska utgrävningar, bevakar riksintressen i planfrågor m.m. så har länsstyrelsen makt att underlätta eller försvåra plangenomförande. Ett regionalt självstyrelseorgan som inte är väl förankrat hos länsstyrelsen när planer görs upp kan få svårigheter vid genomförandet.

## **Miljöområdet**

Länsstyrelserna har både planerande och utvecklande uppgifter inom miljö- och naturvårdsområdet - t.ex. STRAM-planer och miljöprojekt av olika slag.

Även självstyrelseorganen tar fram miljöplaner inom ramen för det regionala utvecklingsprogrammet och driver miljöprojekt. En fråga som måste ställas är därför om länsstyrelsens planerings- och utvecklingsinriktade uppgifter inom miljöområdet bör föras till självstyrelseorganen?

För att undvika risk för dubbelarbete skulle statsmakterna kunna besluta att det regionala självstyrelseorganet övertar länsstyrelsens planerande och utvecklande uppgifter inom miljö- och naturvårdsområdet. Vi avstyrker emellertid en sådan utveckling av följande skäl.

Enligt lag (1996:1414) skall ett av självstyrelseorganet fastställt regionalt utvecklingsprogram beaktas av alla statliga myndigheter som bedriver verksamhet i länet. Innehåller utvecklingsprogrammet en miljöplan så skall länsstyrelsen beakta den i sitt arbete (om den inte strider mot nationella mål).

Genom denna konstruktion får självstyrelseorganet ett stort inflytande över länsstyrelsens utvecklingsinriktade miljöåtgärder samtidigt som de nationella intressena bevakas av länsstyrelsen. När det gäller åtgärder för att förverkliga planen bör länsstyrelsen och det regionala självstyrelseorganet kunna samverka. Det är ju i första hand i projekt- och samrådsform som miljöarbetet bedrivs och finansieringen sker med särskilda medel från stat, kommun, EU, företag m.fl.

Det skulle också enligt vår mening vara olyckligt att splittra den samlade miljökompetensen på två organisationer - en för förvaltningsärenden och en annan för utvecklingsverksamheten. Självstyrelseorganens behov av miljöexpertis i planarbetet bör kunna tillgodoses genom att självstyrelseorganen enligt lag (1996:1414)

har rätt att få det biträde som de behöver av länsstyrelsen.

Ytterligare ett skäl mot att flytta länsstyrelsens utvecklingsarbete inom miljöområdet till självstyrelseorganet är att miljöarbetet i många fall är kopplat till andra uppgifter som länsstyrelsen har inom områden som lantbruk, fiske naturvård m.m. Utvecklingsarbetet inom miljöområdet underlättas genom inplaceringen i länsstyrelsen.

Det kanske mest avgörande skälet är ändå att staten måste ha ett redskap för att genomföra den nationella miljöpolitiken via det utvecklingsarbete som länsstyrelserna bedriver. I den senaste miljöpolitiska propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145) aviserar regeringen att de nationella miljö kvalitetsmålen skall brytas ner på regionala delmål. Då måste staten också ha ett eget verktyg för att styra utvecklingen mot dessa mål. Statsmakterna har också nyligen tagit beslut om en miljöbalken (prop. 1997/98:45 bet. JoU20) och preciserat ansvarsfrågorna rörande den nationella miljöpolitiken.

### ***Flexibilitet i uppgiftsfördelningen***

Det kan vara svårt att en gång för alla mer formellt reglera uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen. Om självstyrelseorganet t.ex. tar på sig att driva jämställdhetsfrågorna på ett kraftfullt sätt så kanske länsstyrelsen bör minska sin prioritering av denna uppgift och tvärtom. De totala resurserna i ett län är oftast inte så stora att flera parter kan konkurrera med varandra, det bör ske en anpassning mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet. Denna anpassning kan inte ske lika i alla län och måste därför bli en fråga för de regionala parterna att komma överens om.

Vi anser att statsmakterna bör skapa en viss flexibilitet i uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganet. Klarheten i uppgiftsfördelningen bör inte förloras även om länsstyrelsen ges viss möjlighet att lokalt förhandla om uppgiftsfördelningen mellan

länsstyrelsen och självstyrelseorganet i frågor av projekt- eller samordningskaraktär.

### 7.8.3 Länsstyrelsen som genomförandepart

Även om länsstyrelsens uppgifter i planarbetet har förts över till självstyrelseorgan betyder det inte att länsstyrelsen enbart skall arbeta med förvaltningsuppgifter. I propositionen om den regionala samhällsförvaltningen anges i en författningskommentar:

*”Det regionala utvecklingsansvaret innefattar ett ansvar för att utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram. Lagen reglerar däremot inte vem som har ansvar för att programmet genomförs. Detta ansvar åvilar i många fall statliga myndigheter, kommuner, näringsliv eller andra intressenter, var och en för sig eller gemensamt.”*

Regeringen har också i den regionalpolitiska propositionen angett länsstyrelsen som genomförandepart. Enligt propositionen skall länsstyrelsens roll i försökslänen vara att *”med tilldelade resurser för regional projektverksamhet för vissa ändamål arbeta för regional utveckling och att i sin roll som samordnare för statlig verksamhet konstruktivt delta i arbetet med länets utvecklingsstrategi”* (prop. 1997/98:62, s. 167).

Staten har ett intresse av att stödja utvecklingen i länet och länsstyrelserna i försökslänen förutsätts vara aktiva i detta arbete. Det betyder att länsstyrelsen både kan initiera och driva projekt som syftar till att genomföra delar av utvecklingsprogrammet. Om utvecklingen skulle visa att länsstyrelserna i försökslänen drar sig tillbaka från allt utvecklingsarbete så skulle detta vara mycket olyckligt.

#### ***Den regionala utvecklingsplanen skall styra även länsstyrelsens utvecklingsarbete***

När en regional utvecklingsplan är fastställd skall länsstyrelsen beakta den i sitt arbete. Av lagen (1996:1414, 8 §) framgår att *”Ett fastställt regionalt utvecklingsprogram skall beaktas av alla statliga myndigheter som*

*bedriver verksamhet i länet*". Det betyder att planen även skall styra länsstyrelsens utvecklingsarbete. En undantagssituation finns dock redovisad i förarbetena och det gäller om planen står i konflikt med nationella mål. Då skall länsstyrelsen hävda de nationella målen.

### ***Biträde till självstyrelseorganen för utvecklingsarbete***

Enligt lagen om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (1996:1414) skall länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden lämna det regionala självstyrelseorganet det biträde som det behöver för det regionala utvecklingsarbetet.

I samband med överlämnande av underlaget för utvecklings- och RTI-planer har t.ex. länsstyrelser i försökslänen ställt antingen ekonomiska eller personella resurser till förfogande för självstyrelseorganet. Det biträde som härutöver har begärts har, enligt våra uppgifter, varit av mycket begränsad omfattning.

### **7.8.4 Länsstyrelsen bör ges befogenheter att företräda nationella intressen**

#### ***Utvecklingsmedel knyts till utvecklingsplanen via tillväxtavtal***

Regeringen tar i dag ingen ställning till länens regionala utvecklingsplaner eller ger besked om utvecklingsarbetets inriktning och mål i det enskilda länet. Regeringen fördelar årligen en viss andel regionalpolitiska medel till länen oavsett hur länsplanen är utformad eller vilka projekt man avser att satsa på. Ingen uppföljning görs heller av att de regionalpolitiska medlen används för planens prioriterade områden.

Såväl Statskontoret som NUTEK och andra myndigheter har i remissyttranden hävdade att statliga utvecklingsmedel bör knytas till utvecklingsplanen. När en gemensam uppfattning finns bör staten ställa medel till

förfogande för att förverkliga planen. Denna ordning kan nu komma att införas i samband med att regionala tillväxtavtal utformas (viss oklarhet föreligger dock om hur processen skall se ut).

### ***Länsstyrelsen bör samordnat företräda nationella intressen mot självstyrelseorganet***

En konsekvens av beslutet om att bilda ett regionalt självstyrelseorgan kan synas vara att staten "drar sig tillbaka" när det gäller ansvaret för att skapa en god infrastruktur för näringslivsutveckling och ekonomisk tillväxt i försökslänen. Vi menar att detta inte kan accepteras. Staten måste säkra sitt inflytande över den regionala utvecklingen. I dag styr staten självstyrelseorganen med samma regelverk som sina egna myndigheter (länsstyrelser, respektive Statens kulturråd). Utrymmet för självstyre blir då inte så stort och själva idén med ansvarsförändringen kan ifrågasättas. Statens inflytande över den regionala utvecklingen kan inte ske med hjälp av detaljregleringar från nationella nivån.

En annan väg för regeringen att styra utvecklingen är att utnyttja länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet. I stället för detaljregleringar i förordningar bör länsstyrelsen via samarbete med självstyrelseorganet arbeta för att en balans mellan nationella och regionala intressen uppnås.

I försökslänen kommer länsstyrelsens förmåga att bevaka nationella intressen att vara beroende av hur man lyckas samspela med andra regionala aktörer - främst det regionala självstyrelseorganet. För att bli framgångsrik i ett sådant samspel gäller det att ha en tydlig roll (regeringens representant), ett tydlig mandat (hävda klara nationella mål) och en kompetent organisation. Vi anser att länsstyrelsens nya tydligare roll bör stärka förmågan att hävda de nationella målen. Men det gäller också att komma till förhandlingsbordet. Här erbjuder regeringens förslag om regionala tillväxtprogram en ny möjlighet.

## 7.9 Förstärk den statliga samordningen i länen

**Slutsatser:** Samordningsarbetet får inte drivas så långt att tydligheten i var det demokratiska ansvaret ligger, förloras. De regelverk som reglerar samordningsuppgifterna bör ses över i syfte att skapa större klarhet om bl.a. förhållandet mellan aktörerna.

När det regionala utvecklingsansvaret överförs till självstyrelseorgan kommer många samordningsuppgifter som hör samman med detta naturligt medfölja uppgifterna.

I storlänen kan samordningsarbetet möta praktiska svårigheter genom antalet aktörer.

Effektivare former för avvägning mellan olika sektorsintressen på regeringsnivå skulle underlätta länsstyrelsernas samordningsarbete

Länsstyrelserna i försökslänen bör vara statens förhandlings- och samordningspart gentemot de regionala självstyrelseorganen.

**Utgångspunkt:** I regeringens direktiv till PARK-kommittén anges att kommittén bör *”överväga hur samverkan mellan länsstyrelse och andra statliga myndigheter bör utformas för att säkerställa en effektiv samordning”*.

**Överväganden:** Arbetet med att utveckla och förstärka länsstyrelsernas samordningsroll har pågått under hela 1990-talet. Regeringen har drivit på denna utveckling med direktiv, bl.a. i regleringsbreven. Formellt har länsstyrelsen, med stöd av den tidigare länsstyrelseinstruktionen, haft i uppdrag att samordna i princip all offentlig verksamhet - även kommunal sådan.

Enligt den nya länsstyrelseinstruktionen skall länsstyrelsen *samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde*. I regleringsbrev och förordningar ges dock länsstyrelserna en betydligt vidare samordningsroll som även kan innefatta delar av kommunal verksamhet.

### ***Legitimiteten i samordningsarbetet***

Regering och riksdag har det övergripande ansvaret för all offentlig verksamhet. Men även landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige har, inom respektive ansvarsområden, ett ansvar inför folket. Det bör vara klart för en medborgare vem som har viss uppgift och var ansvaret ligger.

Kraven på samordning mellan stat, kommun och landsting kan emellertid medföra att ansvaret för en enskild fråga blir oklart. Från länsstyrelsernas sida har framförts att ett exempel på en principiellt tveksam konstruktion finns i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning som anger att när ett självstyrelseorgan med kommunala politiker lag fast en regional utvecklingsplan (8 §) så skall statliga myndigheter beakta den i sitt arbete. Ett annat exempel är förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete där länsstyrelsen skall verka för att statens, kommunernas och landstingens verksamhet samordnas med inriktning mot målen för länets utveckling.

Krav på samordning kan bli ett sätt att från statsmakterna att undvika att ta ställning i målkonflikter, vid resurstilldelning eller när det gäller att utforma regelverk som är adekvat utformade. Därför kan det finns en gräns för hur långt samordningen i formella eller informella former kan drivas för att lösa olika samhällsproblem.

## ***Vem skall samordna utvecklingsarbetet i försöks- länen?***

Det är naturligt att självstyrelseorganet i försökslänen övertar mycket av det samordningsarbete avseende som länsstyrelsen svarar för i andra län och som är kopplat till de regionalpolitiska utvecklingsuppgifterna. Det är också naturligt att länsstyrelsen stödjer och kompletterar självstyrelseorganets samordningsarbete på olika sätt.

I icke försökslän har länsstyrelsen oförändrade samordningsuppgifter och skall naturligtvis svara för alla de samordningsuppgifter som hör ihop med det regionala utvecklingsarbetet.

## ***Samordningsarbetet i stora län***

Man kan utgå ifrån att samordningsarbetet blir viktigare ju större länet är. Samtidigt ökar de praktiska problemen genom att antalet aktörer och frågor ökar. Det går t.ex. knappast att hålla löpande kontakt mellan länsledning och ett trettiotal kommuner. I de två nya storlänerna har man också lokaliserat länsstyrelsens egen verksamhet till flera orter vilket kan försvåra även det interna samarbetet.

Det är för tidigt att se om detta förhållande kommer att leda till praktiska problem. Det får framtida utvärderingsarbete visa.

## ***Samordningsarbetet i praktiken***

Kritik har tidigare framförts av bl.a. NUTEK och RRV för att samordningsarbetet inte har drivits med tillräckligt stor kraft. Kritiken mot samordningsarbetet kan ha flera orsaker:

- den som beställer samordningen (regeringen) har själv samordningsproblem vilket leder till att dubbla signaler kan ges om målet för verksamheten,

- andra aktörer vill inte erkänna samordnarens legitimitet eller kompetens,
- samordning blir ett löst instoppat honnörsord för att komma undan målkonflikter eller verkliga resurs-prioriteringar,
- regelverk är ståt strikt utformade att det inte finns utrymme för verklig samordning.

Enligt vår uppfattning möts länsstyrelsernas samordningsarbete numera av respekt från de offentliga och privata aktörer som berörs i arbetet. Samordnings- och samverkansarbete sker i väl utarbetade former även om länsstyrelsen i praktiken ofta endast kan hoppas på att uppnå mindre justeringar av starka aktörers agerande.

### **Hinder**

Länsstyrelsens formella befogenheter för samordningsarbete är begränsade. Som vi redovisat i avsnitt 4.7 begränsas de formella befogenheterna till möjligheten att anmäla frågor för regeringen (som alla myndigheter har) och viss samrådsskyldighet för andra statliga myndigheter.

Att de formella befogenheterna är begränsade upplevs dock inte som ett besvärande hinder. Man löser uppgifterna i kraft av god kompetens, effektiv organisation och väl fungerande former för sektorsövergripande avvägningar, internt och externt.

Länsstyrelsen kan dock hamna i en besvärlig situation när regeringen, eller av regeringen utsedda utredare eller delegationer, agerar i regionen för att fördela medel eller genomföra något program. Länsstyrelsens legitimitet som länets samordnare kan sådana gånger ifrågasättas. Något särskilt hänsynstagande till regionala utvecklingsplaner är det ofta inte fråga om.

Det är inte den statliga regionala verksamheten som är svår att samordna. Här är länsstyrelsen mer eller

mindre direkt engagerad genom sin breda sakområdesinriktning och orientering mot statliga aktiviteter. Samordningsuppgiften är däremot svårare när det gäller den verksamhet som kommunerna bedriver. I vissa fall kunde det vara av värde att regeringen gav ett fördjupningsuppdrag för att stötta ett kanske tungt samordningsarbete i någon aktuell fråga.

Som ett hinder för samordning och samverkan har också framförts, som tidigare nämnts, att i stort sett alla statliga myndigheter och myndighetskoncerner som har verksamhet på regional nivå har valt att dela in landet i regioner större än län, och ibland utan hänsyn till länsgränser. Detta försvårar samverkan bl.a. genom ökade geografiska avstånd.

För att utveckla länsstyrelsernas samordnings- och samverkansarbete bör i första hand följande åtgärder övervägas.

### ***Samordningsrollen bör tydliggöras***

Det kan vara tveksamt att ålägga länsstyrelsens ett ansvar för att samordna viss verksamhet om regeringen inte samtidigt anger detta även för de parter vilkas verksamhet skall samordnas. Detta gäller länsstyrelsernas förhållande till andra statliga myndigheter men särskilt i förhållande till kommuner. Däremot kan man direkt begära av länsstyrelsen att den skall samverka och samråda med andra parter.

Många samordnings-, samråds- och samverkansuppgifter redovisas i ett stort antal författningar. En överblick över detta är svår att få. För oss är det t.ex. oklart om länsstyrelsen har mandat att samordna t.ex. AMU-utbildning i förhållande till regionala behov? En översyn av hela det samlade regelverket - som reglerar länsstyrelsernas samordnings- och samverkansarbete och kontakter med andra myndigheter - borde enligt vår mening ske.

Vid en sådan översyn bör man uppmärksamma att krav på samordning, samråd, samarbete m.m. bör regleras inte bara i styrande regelverk för länsstyrelsen utan också i berörda parters (myndigheter och kommuner) regelverk. En konsekvent sådan dubbel reglering skulle säkert ge bättre förutsättningar för ett väl fungerande samarbete. Den mer avgränsade samordningsuppgiften i försökslänen borde också tydliggöras i instruktionen. Det har framförts att också statliga bolag borde omfattas av samma samrådsskyldighet som gäller för många myndigheter.

Som tidigare framgått (avsnitt 2.4.3) avser regeringen att se över förordningen om regionalt utvecklingsarbete i syfte att uppnå en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna och länsstyrelsen. I samband med detta skulle även andra författningar som reglerar samordningsrollen kunna ses över.

### ***Samordning via tillväxtavtal och partnerskap***

Regeringens förslag i den regionalpolitiska propositionen (prop. 1997/98:62) innebär att länsstyrelsen (i försökslänen självstyrelseorganen) skall ta fram regionala tillväxtavtal där stat, kommuner och näringsliv kommer överens om insatser. Länsstyrelserna kommer via dessa avtal att få ett mer övergripande ansvar för de samlade statliga insatserna knutet till en avtalsform.

### ***Förhandlingspart gentemot självstyrelseorganen***

Länsstyrelsen är i många frågor regeringens företrädare i länet. Det kan bli arbetskrävande för departement och centrala myndigheter om flertalet län får självstyrelseorgan och de direkt kontaktar departement eller centrala verk i alla de frågor som kan uppkomma. Det är därför rimligt att berörda länsstyrelser i försökslänen fungerar som statens förhandlingspart mellan det regionala självstyrelseorganet och staten.

Regeringen bör utnyttja länsstyrelsen och landshövdingen även för andra förhandlingsuppdrag för regeringens räkning eftersom det befäster länsstyrelsens roll

och auktoritet som regeringens företrädare. T.ex. skulle de statliga förhandlingar, som enligt storstadspropositionen (1997/98:165) skall resultera i lokala utvecklingsavtal mellan staten och enskilda kommuner, kunna ges till berörda landshövdingar.

### ***Regeringens kontakter med länsstyrelsen***

Regionberedningen konstaterade i sitt betänkande Regional framtid (SOU 1995:27), att det finns en obalans i den förvaltningspolitiska synen på samordning kontra sektorsintressen genom att kraven på regional samordning inte har sin motsvarighet på central nivå. Regionberedningen framhöll att det, för att åstadkomma en verkningsfull avvägning mellan olika intressen, krävs att de olika sektorer som länsstyrelsen har samordningsansvar för på regional nivå, samordnas också på central nivå i regeringskansliet. Motsvarande tankegångar har också redovisats av den Förvaltningspolitiska kommissionen i betänkandet I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) och i REKO-STAT-utredningens betänkande Regionalpolitik för hela Sverige (SOU 1997:13).

Vi konstaterar att länsstyrelsernas samordningsarbete borde underlättas av om det på regeringsnivå fanns en naturlig kontaktpunkt dit länsstyrelserna kunde vända sig för att väcka olika frågor, för att få vägledning och stöd i konkreta sektorsavvägningar och kunna aktualisera frågor av principiell natur som rör samordningsrollen. Statsrådsberedningen torde vara det mest naturliga alternativet.

## 7.10 Fördela medel till kommunerna via länsstyrelsen eller självstyrelseorganet

**Slutsatser:** Vi rekommenderar att en samlad översyn sker av de olika bidrag som kan kopplas till regional utveckling i syfte att pröva om länsstyrelsen, eller i försökslänen självstyrelseorganen, skulle kunna fördela dessa medel.

**Överväganden:** Statsmakterna fördelar betydande belopp till kommunala projekt av olika slag. Sammantaget handlar det om väsentligt större belopp än de regionalpolitiska medel som länsstyrelsen och självstyrelseorganen disponerar för regional utveckling.

Vi menar att länsstyrelserna - med sin kännedom om kommunerna - ofta bör ha bättre möjlighet än centrala instanser att fördela denna typ av bidrag så att de hamnar där de gör bäst nytta. När många olika medel fördelas av samma instans finns också möjlighet att bevaka att inte alla bidrag hamnar hos samma kommun eller tvärtom. Genom länsstyrelsens uppföljning av kommunal verksamhet finns också bättre möjligheter att följa upp vilken effekt bidragen får.

Vi rekommenderar att en översyn sker av de många olika bidrag som kan kopplas till regional utveckling i syfte att pröva om länsstyrelsen, eller i försökslänen självstyrelseorganen, skulle kunna fördela dessa medel. Vi redovisar nedan några exempel på områden som skulle kunna ingå i en sådan översyn.

### ***Lokala investeringar för ekologisk hållbarhet***

Regeringen har hitintills under 1998 till 42 kommuner fördelat bidrag om totalt 2,3 miljarder kronor för investeringar som ökar den ekologiska hållbarheten. För åren 1999 och 2000 finns 3,1 miljarder kvar att fördela. I regeringens vårbudget föreslås också att programmen förlängs till år 2001 med ytterligare två miljarder kronor.

Länsstyrelsen beslutar om bidrag i de fall kostnaderna uppgår till högst 8 miljoner kronor. Om kostnaderna avser högre belopp skall länsstyrelsen med ett eget yttrande lämna över ärendet till regeringen för regeringens avgörande.

### ***Regionala utvecklingscentra***

Regeringen stöder uppbyggnad och utveckling av Industriella Utvecklingscentra - IUC. IUC är ett forum på lokal nivå för industriell utveckling. Syftet med IUC är att stimulera utveckling och nya jobb i mindre och medelstora företag. Den totala budgeten för tre år är 180 miljoner kronor.

### ***Åtgärder för integration m.m.***

Regeringen har beslutat om 250 miljoner kronor i stöd till 20 kommuner som tagit emot många flyktingar. Regeringen disponerar också 189 miljoner kronor för särskilda insatser i utsatta bostadsområden.

### ***Lokala resurscentra för kvinnor***

NUTEK har 16,5 miljoner kronor till förfogande för regionala och lokala resurscentra för kvinnor.

### ***Regionala utvecklingsbidrag***

NUTEK får bevilja regionala utvecklingsbidrag inom en ram av 150 miljoner kronor under 1998.

### ***Småföretagsutveckling***

För insatser avseende småföretagsutveckling disponerar NUTEK cirka 70 miljoner kronor. Länsstyrelserna fördelar medel för småföretagsstöd (investeringsstöd).

### ***Storstadsproblem***

Regeringen har i prop. 1997/98:165 föreslagit att närmare 1,7 miljarder kronor skall fördelas till storstads-

kommuner som tecknar lokala utvecklingsavtal för att lösa de växande problemen i de tre största städerna.

## 7.11 Mindre komplex organisation för EU-arbetet

**Slutsatser:** Det finns anledning att överväga hur besluts- och sekreteriatsuppgifter bör hanteras efter det att nuvarande strukturfondsperiod gått ut år 1999. Nuvarande organisation är komplex, det finns otydligheter i ansvarsförhållanden och det brister i samordning och rutiner.

Av flera möjliga alternativ vill vi här peka på möjligheten att länsstyrelsen, eller i försökslänen självstyrelseorganen, får ett tydligare ansvar för genomförande av strukturfondsprogram.

**Överväganden:** Statskontoret har i en rapport Genomförandet av EU:s strukturfondsprogram (Stkt 1997:13, s. 10 ff) redovisat att nuvarande organisation - med fondansvariga centrala myndigheter, beslutsgrupper, sekretariat på länsstyrelser, övervakningskommittéer m.m. - har många kvaliteter.

Men i rapporten redovisades också både principiella och praktiska problem i genomförandeorganisationen. Det finns otydlighet i ansvarsförhållanden, organisationen är komplex, det brister i samordning och rutiner och det kan uppstå jävlika förhållanden. I rapporten skisserades två huvudalternativ för framtiden:

- dagens organisation bibehålls men förbättras på olika punkter,
- beslutsgrupperna görs om till rådgivande organ med länsstyrelsen som beslutsfattare.

### ***Ändrad ordning i försökslänen***

Statskontoret har i en delstudie till PARK-kommittén Länsstyrelsens utvecklingsinriktade uppgifter (PM 3, 1998-03-31) redovisat vilka förändringar som bildandet

av självstyrelseorgan innebär i vissa försökslän. Vi konstaterade där att de regionala självstyrelseorganen övertagit länsstyrelsens uppgift att svara för sekretariatsuppgifter åt beslutsgrupperna inom strukturfondsprogrammen. Ansvaret för merparten av den statliga medfinansieringen åvilar också självstyrelseorganen genom att de förfogar över de regionalpolitiska medlen. De förfogar också över landstingets regionalpolitiska medel och kan i många fall helt svara för medfinansieringen.

Beslutsgrupperna är formellt statliga myndigheter som står direkt under regeringen. I beslutsgrupperna är normalt landshövdingen ordförande men majoriteten utgörs av representanter från kommuner och landsting. I försökslänerna har länsstyrelsen kvar sin representation i beslutsgrupperna men självstyrelseorganen har också fått en egen representant i gruppen. På Gotland har Gotlands kommun fått ordförandeskapet i beslutsgruppen.

Vi kan konstatera att de regionala självstyrelseorganen i strukturfondsärenden fått en starkare ställning än länsstyrelserna har i andra län vid genomförande av EG:s strukturfondsprogram. Detta beror på att självstyrelseorganen hanterar såväl statliga som landstingskommunala medel för medfinansiering samtidigt som de svarar för sekretariatsuppgifterna. Det statliga inflytandet är litet eftersom beslutsgrupperna har en majoritet av kommunala företrädare.

### ***En ny organisation för nästa strukturfondsperiod!***

RRV har i en rapport (RRV 1997:44) bedömt att det varit en fördel att sekretariatsuppgifterna skilts från det övriga regionalpolitiska arbetet - det har skapat tydliga roller för länsstyrelsens arbete inom strukturfondsarbetet. I flera andra länder har man emellertid integrerat beslut om strukturfondsmedel med den förvaltning som hanterar regionalpolitiskt stöd.

Enligt uppgift är regeringens linje att strukturfondsprogrammen och den nationella regionalpolitiken mer skall smälta samman under nästa strukturfondsperiod. I normallän skulle det enligt vår bedömning kunna innebära att länsstyrelsen övertog beslutsrätten från beslutsgrupperna.

I försökslänerna kan ett alternativ vara att självstyrelseorganen övertar beslutsgruppens beslutsbefogenheter. Jämfört med de s.k. normallänerna skulle staten då i detta fall inte ha någon representant alls i det organ som fattade beslut om EU-stödet. En annan skillnad är att självstyrelseorganet är en kommunal myndighet medan beslutsgruppen rent formellt är en statlig myndighet.

En sådan lösning kan ur statlig synvinkel tyckas vara tveksam genom att staten mister allt direkt inflytande över besluten. Men besluten rör inte statens pengar utan EU:s och det finns ett visst inflytande genom att fondansvarig central myndighet (t.ex. NUTEK) kan vägra verkställa en utbetalning om beslutet strider mot EG:s regler. Vad gäller medfinansiering med statliga medel så skulle staten även med denna modell ha full kontroll via den myndighet som disponerar medfinansieringsmedel.

## 7.12 Uppföljning av den regionala utvecklingen

**Slutsatser:** Ökade krav ställs på länsstyrelsens uppföljning av utvecklingen i länen. Denna uppgift blir ännu mer angelägen när självstyrelseorgan har ansvaret för planeringen av den regionala utvecklingen. Det kan finnas anledning att i en särskild studie precisera hur arbetet med uppföljning och utvärdering skall utvecklas och hur resultatet skall användas av regeringen. Det bör t.ex. finnas ett tydligt samband mellan uppföljningen och statsmakternas åtgärder.

Riksdagen bör årligen informeras om vad som framkommer via länsstyrelsernas uppföljning och tillståndsbeskrivningar.

**Utgångspunkt:** I regeringens direktiv till PARK-kommittén anges att kommittén skall *”redovisa på vilket sätt man kan få till stånd och utveckla mer samordnade insatser i fråga om bl.a. utvärdering, uppföljning och tillsyn på regional nivå”*.

**Överväganden:** Den frihet länsstyrelserna har att prioritera sina insatser på olika verksamhetsområden, att utforma länsstrategier och fördela regionalpolitiska medel m.m. måste kombineras med en god uppföljning av vad som faktiskt åstadkommit. Krav på en bättre uppföljning och utvärdering har ställts av både regering och utredare.

Men vad är det som skall följas upp, hur skall det ske och i vilket syfte? Dessa frågor är inte lika tydligt besvarade. I detta avsnitt skall vi diskutera detta.

Länsstyrelserna har tidigare på regeringens uppdrag producerat länsrapporter med en samlad beskrivning av tillstånd och utveckling i länet. Sådana sektorövergripande rapporter var svåra att hantera för regeringen. I stort sett alla departementsområden berördes vilket gjorde beredningsprocessen komplex. Det var också svårt

att koppla informationen till de beslutsprocesser som fanns i Regeringskansliet. Länsstyrelseanslaget och de regionalpolitiska stöden fördelades mellan länen på i stort sett samma sätt från år till år oavsett vad länsrapporterna visade.

Nu begär regeringen inte in sådana samlade länsrapporter. Däremot kräver regeringen in tillståndsbeskrivningar m.m. inom vissa sakområden som länsstyrelsen arbetar med. Det åligger också länsstyrelsen enligt instruktionen att "noga följa länets tillstånd samt underätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där". Men flera länsstyrelser redovisar i årsredovisningen att de inte har egna uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter för att följa upp utvecklingen i förhållande till de nationella målen i länet.

### ***Uppföljning av länsplaner och utvärdering***

I nästan alla län finns nyligen fastställda utvecklingsplaner som utarbetats av länsstyrelsen eller självstyrelseorganet. De närmsta åren kommer den viktigaste uppgiften att vara att följa upp den regionala utvecklingen för att se om målen nås.

En uppföljning av länets utveckling kräver en annan typ av information än den regeringen i dag kräver in. Att redovisa vilka åtgärder som vidtagits bör inte vara det primära intresset. Effekterna bör i stället vara i fokus. Men skall utgångspunkten vara *den regionala utvecklingsplanen* eller *de nationella målen*?

Som vi ser det bör en uppföljning mot utvecklingsplanen vara av regionalt intresse eftersom planen fastställs på regionala nivå. Statsmakternas primära intresse bör emellertid vara uppföljning mot de nationella målen. Men de nationella målen är svåra att följa upp emot - de kan både vara oprecisa och formuleras olika i olika lagar, regleringsbrev m.m. Ett annat problem är att det ofta inte finns några nationella mål som är nedbrutna på regional nivå. I den senaste miljöpolitiska propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145) aviserar

regeringen att miljö kvalitetsmålen skall brytas ner på regional nivå. På många andra politikområden, t.ex. vad gäller tillväxt, sysselsättning m.m., saknas dock sådana nedbrutna mål vilket försvårar en utvärdering av måluppfyllelsen.

Grunden för all uppföljning måste vara tillståndsbeskrivningar av olika slag. Mycket kan hämtas från officiell statistik eller data som länsstyrelser eller kommuner själva tar fram. I det senare fallet kan dock problem med jämförbarhet mellan län uppstå. Kvaliteten och relevansen kan också variera. Det vore därför bra om det fanns *en plan för vilka uppgifter som regeringen vill ha* om utvecklingen i varje län. En utgångspunkt kan vara den statistik som går att koppla till olika län - typ BNP fördelat på region m.m.

Några länsstyrelser bedriver ett utvecklingsarbete för att kunna redovisa en bättre uppföljning av länets utveckling i förhållande till nationella mål. Vi tror dock att detta arbete måste bedrivas i en aktiv dialog med mottagaren (regeringen och centrala myndigheter) och att enhetliga metoder utvecklas för vad som skall följas upp och hur detta skall ske. Vi tror därför att en särskild studie behöver genomföras i syfte att förbättra uppföljningssystemet

### ***Hur skall regeringen använda informationen?***

Frågan är emellertid hur regeringen agerar om den får indikationer på att utvecklingen i en viss region är oroande på något sätt. Om utvecklingen i en region inte är förenlig med nationella intressen - skall regeringen då gripa in och göra omprioriteringar? Och skall län som uppvisar goda resultat t.ex. få mindre regionalpolitiskt stöd? När den nya ordningen med tillväxtavtal trätt i kraft uppkommer också frågan om hur staten skall agera om avtalen inte hålls eller om utvecklingen inte blir den avsedda. Vilket svar som skall ges på frågorna kan vi inte ange - det hör till regeringens inre beslutsprocess.

Vi menar dock att det måste finnas en tydlig koppling mellan uppföljning och åtgärder med anledning av uppföljningen. Sambandet måste vara klart både för länsstyrelsen och de parter som berörs av uppföljningen. Här kan ett klagande från regeringen behövas. Utan en sådan koppling kommer värdet av länsstyrelsens uppföljning att kunna ifrågasättas.

### ***Riksdagen bör informeras om tillstånd och utveckling***

Det är rimligt att riksdagen årligen informeras om vad som framkommer via den uppföljning och de tillståndsbeskrivningar som länsstyrelserna producerar. Ett lämpligt tillfälle kan vara vårpropositionen då de ekonomiska ramarna för kommande års regionalpolitik läggs fast.

## **7.13 Anpassa resurserna mot uppgifterna**

**Slutsatser:** Det finns risk för att budgetprocessen leder till underfinansiering av länsstyrelsernas verksamhet. Detta kan i sin tur ge negativa effekter på sakverksamheten och leda till att uppgifterna flyttas till sektormyndigheter.

Vår slutsats är att en samlad översyn bör komma till stånd av den ekonomiska styrningen. Bl.a. bör någon typ av länsvisa "verksamhetskontrakt" prövas. Länsstyrelsenhetens ställning i förhållande till fackdepartementen kan också behöva stärkas.

**Utgångspunkt:** Länsstyrelsenheten kan sägas ha ansvaret för att resurserna är anpassade mot uppgifterna.

**Överväganden:** Vi har i avsnitt 5.3 beskrivit det komplexa styrsystemet för länsstyrelserna. De iakttagelser vi gjorde där är bl.a.:

- budgetprocessen är komplex och utfallet delvis beroende av förhandlingar med fackdepartement,

- flera samverkande faktorer gör att budgetprocessen kan leda till en underfinansiering,
- budgetprocessen ger inte erforderliga korrigerings-signaler,
- statsmakterna har begränsade möjligheter att lösa resursproblem genom omprioriteringar,
- riksdagen får bristfälligt underlag för anslagsbeslut.

De redovisade problemen hör samman med länsstyrelsesektorns speciella karaktär. Länsstyrelserna är många och det är svårt att väga samman både ekonomiska bedömningar och bedömningar av resultat (visst utvecklingsarbete pågår dock). Varje länsstyrelse har också många uppgifter som de självständigt prioriterar resurserna emellan. Budgetansvar och verksamhetsansvar är uppdelat på olika departement. En koncernmyndighet saknas som kan svara för sammanställningar av uppföljning m.m. Det är svårt att fördela medel mellan länsstyrelser och att därvid väga in länets särskilda förhållanden.

Faktorer som kan leda till en faktisk underfinansiering.

1. Inrikesdepartementet ansvarar för förvaltningsanslaget, men det är andra departement som har ansvaret för sakverksamheterna. Incitamentet för Inrikesdepartementet att skjuta till medel kan vara svagt.
2. Budgetunderlag, årsredovisningar och resultatredovisningar är svåra att sammanställa. Sambandet mellan resurser och verksamhet är svårt att påvisa. Detta ger svaga korrigeringsmekanismer.
3. Förhandlingarna mellan fackdepartement om ekonomiska regleringar kan leda till bristande finansiering.
4. Det är enkelt att rikta besparingskrav på länsstyrelserna eftersom det inte i förväg går att säkert säga var och hur det får effekter (länsstyrelserna kan prioritera olika).
5. Länsstyrelsens uppgifter avser till stor del förvaltning och resurser för förvaltning har aldrig varit ett politiskt prioriterat område.

Sammantaget innebär detta att budgetprocessen för länsstyrelsernas del kan ge en systematisk underfinansiering. Tecken tyder på att denna situation redan föreligger - utredningar inom flera sakområden (tillsyn, jordbruk, miljö m.m.) pekar på att enskilda eller flertalet länsstyrelser inte klarar sina uppgifter på önskvärt sätt. Länsstyrelserna har mellan åren 1995 - 1997 minskat sin personal med 18 procent.

### **Effekter av underfinansiering**

När verksamhetsansvariga centrala myndigheter och fackdepartement uppmärksammar problem görs vanligen en utredning. Dessa utredningar görs ofta på uppdrag av fackdepartement och förslagen blir i bland att verksamheten borde flyttas från länsstyrelsen så att de direkt verksamhetsansvariga får bättre kontroll över verksamheten. Det finns därmed en kedja:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• budgetprocessen leder till underfinansiering</li><li style="text-align: center;">↓</li><li>• underfinansiering ger brister i verksamheten</li><li style="text-align: center;">↓</li><li>• brister i verksamheten leder till flyttning av uppgifter till sektorsorgan.</li></ul> |
|---|

### **Samlad bedömning**

Vi tror att man måste bygga in starka motkrafter mot den utveckling som redovisats ovan - annars kanske länsstyrelserna på sikt utarmas. Länsstyrelseenheten skulle t.ex. kunna få en starkare förhandlingsposition gentemot fackdepartementen. Under en tid hanterades exempelvis enhetens ärenden av en minister i Statsrådsberedningen.

Vår samlade bedömning är att det ekonomiska styrsystemet för länsstyrelserna är komplext, rymmer principiella problem och ger betydande praktiska svårigheter att balansera resurser mot uppgifter. Någon typ av översyn bör komma till stånd.

T.ex. bör man pröva om det går att utveckla regleringsbrevet mot ett "verksamhetskontrakt" som är anpassat för varje län och förankrat hos länsledningen. Ett syfte med denna översyn bör också vara att för riksdagen kunna presentera ett bättre beslutsunderlag avseende länsstyrelsernas förvaltningsanslag där resurser och resultat kan vägas mot varandra.

## 7.14 Tillgänglighet

**Slutsatser:** Tillgängligheten till länsstyrelsen behöver förbättras. Åtgärder kan vidtas genom att använda ny teknik och genom att utnyttja de medborgarkontor som finns.

Det finns nu närmare 100 medborgarkontor i landet som skulle kunna utnyttjas för att ge viss service inom länsstyrelseområdet. Vi föreslår att försöksverksamhet startas inom några län.

**Överväganden:** I flertalet län har länsstyrelsen ett serviceställe, nämligen i residensstaden där förvaltningen är lokaliserad. I några län finns delar av förvaltningen även på andra orter - i Västra Götalands län på ytterligare fem orter och i Skåne på ytterligare en ort. Från tid till annan har det i några län funnits lokalkontor.

De som bor i residensstaden kan göra personliga besök på länsstyrelsen men de som inte bor där måste ges service via telefon, Internet eller genom annan teknik. Det är angeläget att utveckla en god service via sådana kanaler. Det ligger också ekonomi i att ge sådan service eftersom personliga besök är relativt resurskrävande att hantera.

### ***Tillgänglighet via IT-stöd m.m.***

Tillgängligheten till länsstyrelsen för allmänhet och företag kan förbättras för alla de hushåll och företag som redan idag har tillgång till Internet. Vi har i avsnitt 6.6 belyst några områden som kan utvecklas med hjälp av

IT-teknik. Här kan mycket göras om man samverkar mellan länsstyrelserna för att t.ex. lägga ut diarium, blanketter och regelverk för olika typer av ärenden. Länsstyrelsen har också inom flera områden uppgifter att förmedla kunskaper till parter vilket kan underlättas via Internet-teknik. Vi redovisar i avsnitt 7.15 och 7.18 några överväganden om IT-utvecklingen.

### **Medborgarkontor**

Det finns personer som föredrar personliga besök även i enklare serviceärenden. Det kan handla om invandrare som har svårt att kommunicera på svenska, äldre som föredrar personliga kontakter eller personer som kanske behöver få hjälp med att fylla i en blankett.

Det finns i dag närmare hundra medborgarkontor som ger lokal service av olika slag. Försäkringskassan, arbetsförmedlingen, skattemyndigheter och polisen finns representerade i ett tiotal kontor. Bara en länsstyrelse har, vad vi vet, en begränsad service via medborgarkontor.

Medborgarkontorsutredningen redovisade i sin rapport Myndighetsutövning vid medborgarkontor (SOU 1995:61) att bl.a. följande ärenden (utöver service av olika slag) kunde tänkas hanteras av ett medborgarkontor; frågor som rör körkortsregistret, vissa tillstånd för yrkesmässig trafik, jakttillstånd, medborgarskapsprövningar, tillstånd att vara vigsselförrättare samt tillstånd för lotterier.

Enligt Lag (1997:297) om försöksverksamhet med sam-tjänst vid medborgarkontor har en statlig myndighet möjlighet att ingå avtal om samverkan i medborgarkontor. Ärenden som utgör myndighetsutövning får dock endast överlåtas inom vissa i lagen uppräknade områden (§§ 7-8). Inga länsstyrelseuppgifter ingår f.n. i uppräknningen.

Enligt vad vi erfarit handlar många besök på länsstyrelsen om relativt enkla serviceärenden som inte kräver specialhandläggare. Det förefaller naturligt att läns-

styrelsen försöker ge lokal service där det finns möjlighet att ge sådan till låga kostnader. Vi föreslår därför att ett initiativ tas för att pröva sådan verksamhet i några län. Därvid bör även möjligheten att besluta i vissa ärenden prövas, vilket dock förutsätter en lagändring.

## 7.15 Åtgärder för ökad effektivitet

**Slutsatser:** För att öka *produktiviteten* kan följande åtgärder komma i fråga:

- stöd för länsstyrelsernas arbete med chefsförsörjning, och chefsutveckling,
- systematisk höjning av personalens kompetens,
- initiativ för att förenkla det styrande regelverket,
- en fastare organisation av utvecklingsarbetet, bl.a. inom IT-området,
- en samlad strukturplan för IT-stödet bör tas fram (ett utvecklingsarbete har enligt uppgift startats av Inrikesdepartementet med detta syfte).

För att öka effektiviteten föreslår vi att arbetet med att skapa återföring av hur verksamheten fungerar i olika avseenden utvecklas. Det gäller såväl på myndighetsnivå som mellan statsmakterna och de enskilda länsstyrelserna.

**Utgångspunkt:** I regeringens direktiv till PARK-kommittén anges att *"Det är angeläget att vidareutveckla sådana organisations- och arbetsformer som så väl som möjligt svarar mot kraven på en effektiv och kompetent statlig länsförvaltning."*

**Överväganden:** Begreppet effektivitet används i flera bemärkelser. Några menar att minsta möjliga resurser skall åtgå för att hantera ärenden enligt statsmakternas krav - dvs. produktiviteten skall vara hög. Andra menar att verksamheten skall ge så positivt bidrag till samhällets funktion som möjligt - dvs. att effekterna av verksamheten är det väsentliga.

Produktiviteten går ofta att mäta medan effekterna av verksamheten kan vara svåra att värdera.

## **Åtgärder för ökad produktivitet**

Ett antal studier har gjorts där man jämför länsstyrelsernas produktivitet inom ett visst verksamhetsområde. Den typiska bilden är att produktiviteten varierar relativt kraftigt mellan länsstyrelserna. Skillnaden mellan den "bästa" och den "sämsta" länsstyrelsen kan vara i förhållandet 1:2, dvs. en länsstyrelse kan ha dubbelt så hög produktivitet som en annan inom ett visst område. En del av skillnaden kan förklaras av redovisningsskillnader eller skillnader i servicenivå. Kvar står emellertid att det är stora skillnader.

Det kan vara svårt att lyfta "de bästa" till en högre nivå. Däremot borde det vara både möjligt och angeläget att lyfta de som har låg produktivitet till en högre nivå. Studierna visar att det finns vissa faktorer som gynnar en hög produktivitet. Grundkomponenter för ökad produktivitet är:

- en bra ledning,
- hög kompetens hos personal,
- ett väl utformat regelverk,
- bra hjälpmedel i form av IT-stöd, vägledningar m.m.

## **Bättre stöd för chefsutveckling och kompetensförsörjning**

Den faktor som starkast påverkar en verksamhets kvalitet och produktivitet är *arbetsledningen*. Det visar de flesta studier inom managementområdet. Statskontoret har också tidigare gjort studier av vissa verksamheter inom länsstyrelseområdet som visat just detta. En bra chef som flyttar till ett annat län rycker på något år upp verksamhetens produktivitet och motsvarande nedgång visar sig när en bra chef flyttar.

Bättre chefsrekrytering och chefsutbildning är därför troligen den mest effektiva åtgärden för att skapa högre produktivitet. I första hand förutsätts respektive länsledning ta initiativet till denna typ av åtgärder. Men det kan också finnas behov av stöd för chefsrotation, kom-

petensutveckling m.m. som måste ges utifrån ett koncernperspektiv.

Länsstyrelserna har i dag en hård arbetsbelastning inom fler områden. För att snabbt och rätt kunna hantera fler och svårare ärenden måste varje enskild tjänsteman ha hög kompetens. Det rör naturligtvis kompetens inom det egna sakområdet men också kunskap om teknik, projektledning, samarbete m.m. Cirka hälften av länsstyrelsens personal har högst gymnasium som grundutbildning. Det kan därför finnas ett stort behov av vidareutbildning.

### ***Regelförenklingsarbetet bör stödjas***

Närmare 80 procent av länsstyrelsens verksamhet är hårt regelstyrd. Inte bara uppgifterna utan också förfarandereglerna styrs i betydande utsträckning av regelverket. Hur reglerna utformas har därför en avgörande effekt på produktiviteten. Vi anser att man bör sträva efter att mer styra verksamheten med ramregler och inriktningsmål. Med nuvarande detaljerade regelstyrning ligger effektiviseringsmöjligheten mer på regeringen och mindre på länsstyrelsen.

Arbetet med regelförenkling inom länsstyrelsens område går trögt. Det motverkas också genom att regelförändringar tenderar att ske oftare nu än tidigare. Förändringar kan åtminstone temporärt påverka verksamheten negativt genom att utbildning måste ske, blanketter omarbetas eller informationsmaterial förnyas.

Någon särskild samlad översyn av regelstyrningen av länsstyrelsernas verksamhet har inte skett - vad vi känner till. Mer generella avregleringsinsatser har dock delvis berört länsstyrelserna och flertalet gamla obsoleta regler har tagits bort (även om vi vid denna studie har påträffat flera författningar vars aktualitet kan ifrågasättas).

Alla myndigheter har en skyldighet att föreslå regelförenklingar till regeringen. Vid några tillfällen (t.ex. i

samband med de fördjupade anslagsframställningar som tidigare ingavs till regeringen) har ett stort antal förslag till ändrade eller slopade regler redovisats till dåvarande Civildepartementet.

Problemet var då - och nu - att resurser och organisation inte finns för att bereda förslagen i Regeringskansliet. Länsstyrelseenheten kan visserligen tillstålla respektive fackdepartement förslagen men sedan händer ofta ingenting. Varje enskild fråga är ofta för stor eller för liten för att den skall kunna behandlas särskilt.

När inget resultat kan redovisas tillbaka till förslagsställaren om utfallet dör förslagsverksamheten så småningom ut. Antalet förslag som i dag förs fram till regeringen via olika kanaler från länsstyrelserna är litet. Särskilda åtgärder måste till om man vill få in väl genomarbetade förslag till regeländringar från länsstyrelserna.

Länsstyrelserna bör få ett särskilt uppdrag att komma in med regelförenklingsförslag mot löfte om att alla förslag kommer att beredas och återredovisas på något sätt. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet kan därvid bildas för att bereda de mest angelägna förslag som länsstyrelserna för fram till regelförändringar.

### ***Verksamhetsutveckling med IT***

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) angett att statsförvaltningen, med beaktande av integritets- och säkerhetsaspekter, bör ta tillvara informationsteknikens möjligheter att:

- förenkla och förbättra kontakterna för medborgare och företag med myndigheterna,
- öka allmänhetens insyn i och kontroll av myndigheternas verksamhet,
- effektivisera samverkan mellan myndigheter, med övrig offentlig sektor samt med EU-institutioner och andra länders förvaltningar.

Inom flera områden kan IT-stödet behöva förbättras för att det skall svara mot de krav som ovan redovisats. Ett antal länsstyrelser samarbetar om IT-frågor på frivillig grund. Utvecklingsarbetet drivs dock inte så snabbt som man skulle kunna önska. Samverkan i frivilliga former ger alltid besluts- och finansieringsproblem av olika slag som fördröjer arbetet.

Vår bedömning är att det kan behövas initiativ av statsmakterna och särskild finansiering för att lyfta länsstyrelserna till främsta linjen när det gäller service via ny teknik. Regeringen måste initiera ett utvecklingsarbete med tydliga mål, klargjorda beslutsformer och säkrad finansiering. Enligt uppgift pågår nu ett sådant arbete, initierat av Inrikesdepartementet.

### ***Åtgärder för ökad effektivitet***

Effektiviteten i verksamheten handlar om hur länsstyrelsens genom sina beslut och sin verksamhet påverkar samhället - de externa effekterna. Dessa effekter skall sedan jämföras med målen för verksamheten och måluppfyllelsen speglar effektiviteten.

Effektiviteten inom vissa verksamhetsområden har också studerats av olika utredningar. Möjligheterna att göra jämförelser mellan länsstyrelserna eller att redovisa enkla mått på effektiviteten är av naturliga skäl begränsad. Det största problemet är vanligen att särskilja påverkan på samhället av länsstyrelsens agerande från andra faktorer som också påverkar samhället.

Effektiviteten kan lite förenklat antas vara korrelerat med hur "kloka beslut" som länsstyrelsen fattar om inriktning, projekt, sakärenden osv. Effekterna påverkas också av hur man lyckas samverka med andra aktörer.

Förutsättningarna för att fatta kloka beslut är vanligen korrelerat till ett antal faktorer

- en tydlig uppfattning om målet,
- en bra beredningsprocess,
- lyhördhet för omvärldsförändringar,
- sakkompetens och erfarenhet.

Vi kan inte redovisa någon enkel åtgärd som på kort sikt kan antas leda till ökad effektivitet i alla de olika typer av verksamheter som länsstyrelsen har. Vi anser att statsmakternas uppgift är att tydliggöra målen och på detta område har stora förbättringar skett under 1990-talet. Vad man nu kan göra från statsmakternas sida är att bättre precisera hur man skall värdera måluppfyllelsen inom olika områden och att genomföra utvärderingar som bygger upp kunskandet om vad som är effektivt och inte effektivt och vilka metoder man kan ha för att styra arbetet bättre.

En verksamhet där man sällan eller aldrig får en direkt reaktion på vilka effekterna är, blir med tiden ineffektiv. Ju snabbare och tydligare man kan skapa återföringsmekanismer desto större möjligheter finns att effektivisera verksamheten. Arbetet med att skapa återföring av årsredovisningar och andra redovisningar till regeringen tillbaka till de verksamhetsansvariga är därför en central uppgift för att åstadkomma en effektivare verksamhet.

## 7.16 Vidgad samordnad länsförvaltning enligt Gotlandsmodellen

**Slutsatser:** Vissa justeringar i statsmakternas styrning av verksamheten skulle kunna ge försöket bättre förutsättningar.

Även vid ett positivt utfall av försöksverksamheten kan det vara svårt att sprida samma modell till andra län.

**Utgångspunkt:** I regeringens direktiv till PARK-kommittén anges att ”*Syftet med försöksverksamheten med*

*vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län är att vinna erfarenheter av en mer sammanhållen statlig regional förvaltning i ett län, där arbetet bedrivs med delvis nya förutsättningar. Kommittén skall utifrån sin utvärdering av försöket förutsättningslöst pröva formerna för den statliga samordningen”*

**Överväganden:** Statskontoret har till PARK-kommittén i en delstudie Försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland - genomförandet (PM 1B,1998-03-31) redovisat några iakttagelser från de första månadernas försöksverksamhet. Dessa redovisas i sammanfattning nedan.

- Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen har den 1 januari 1998 lagts in som enheter i länsstyrelsen på Gotland. Inga uppsägningar har skett med anledning av förändringen och verksamheten har samma ekonomiska resurser som om den fortsatt i fristående myndigheter.
- Verksamhet som inte förts över till länsstyrelsen är det s.k. KAS-kontoret med cirka 25 personer som förts till den nya Alfa-kassan och Arbetslivstjänster med cirka 5 personer där AMS har övertagit huvudmannskapet.
- Några direkta besparingsmöjligheter har hittills inte uppstått. På sikt finns vissa besparingsmöjligheter och en större administrativ organisation kan ge en minskad sårbarhet och en bredare kompetens inom vissa specialistområden.
- Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bör från år 1999 finansieras via länsstyrelsens förvaltningsanslag och länsstyrelsen bör själv besluta om länsexpert på området.
- Samordningsmöjligheterna i själva verksamheten upplevs som relativt begränsade. Det är dock en fördel att stabsfunktionerna för verksamheterna genom

inordningen i länsstyrelsen nu kan anses tryggade på Gotland för överskådlig framtid.

- En internrevision knuten till länsstyrelsen bör övervägas.

### ***Uppföljning och utvärdering***

Den uppföljning och utvärdering som regeringen i direktiven efterlyst återstår ännu att göra. Enligt vad vi erfarit kommer initiativ att tas av Regeringskansliet.

### ***Kan Gotlandsmodellen spridas?***

Ett positivt utfall av försöksverksamheten kan innebära att den vidgade samordnade länsförvaltningen behålls på Gotland. Frågan är då om verksamheten kan och bör spridas till övriga län?

Vad gäller länsarbetsnämnden så är denna verksamhet i flera andra län så omfattande att ett inordnande i länsstyrelsen snarast skulle kunna ge en otymplig organisation.

När det gäller skogsvårdsorganisationen så har den redan regionaliserats till 10 storregioner. Av den anledningen så är det svårt att tänka sig ett inordnande i länsstyrelsen i övriga län om man inte återgår till den länsvisa indelningen och tar de merkostnader som detta kan medföra. Det senare framstår dock inte som ett nu aktuellt alternativ.

Vid ett positivt utfall av försöksverksamheten kan det ligga nära tillhands att nuvarande ordning bibehålls på Gotland. Vid ett positivt utfall kan det emellertid, av skäl som redovisats ovan, vara svårt att införa motsvarande modell i övriga län.

## 7.17 Länsstyrelsens ledning

**Slutsatser:** Länsstyrelsens styrelse bör utses av regeringen eller - liksom i försökslänen - avvecklas. Ytterligare åtgärder för att skapa insyn i verksamheten kan då aktualiseras, t.ex. via insynsråd.

Råd och beslutande nämnder bör även fortsättningsvis kunna inrättas av landshövdingen.

Länsstyrelsen har inte frihet att själv besluta i vilken utsträckning det skall finnas länsexperter. Vi anser att de bör ges en sådan frihet för att bl.a. med hänsyn till att behovet bättre bör kunna anpassas till situationen i varje län (och särskilt försökslänen).

**Utgångspunkt:** I regeringens direktiv till PARK-kommittén anges att ”*Kommittén skall belysa konsekvenserna av att länsstyrelserna i försökslänen inte har någon styrelse. I den mån styrelsen ersatts av råd, nämnder eller motsvarande skall konsekvenserna av detta analyseras*”.

**Överväganden:** De ändringar som gjorts i länsstyrelseinstruktionen markerar tydligare att länsstyrelserna skall arbeta som regeringens företrädare och att verksamheten skall syfta till att nå de av statsmakterna fastställda nationella målen.

### ***Länsstyrelsens styrelse***

Med denna utgångspunkt framstår det inte som helt självklart att länsstyrelsens högsta beslutsorgan skall utgöras av en av landstinget utsedd styrelse. Detta kan skapa oklarhet om länsstyrelsens roll i kontakter med centrala verk och departement. Vi föreslår därför att regeringen utser styrelsen, alternativt att den avvecklas liksom i försökslänen. Detta bör enligt vår mening kunna göras redan nu i samtliga län som inte ingår i försöksverksamheten. Om självstyrelseorgan införs i andra län bör styrelsen senast tas bort i samband med ett sådant beslut.

I det fall regeringen finner att länsstyrelsen bör ha en styrelse utsedd av regeringen så är modellen med en s.k. lekmannastyrelse med delat ansvar ett alternativ. I styrelsen kan exempelvis ingå experter, representanter för olika parter i länet, riksdagsledamöter m.fl.

### ***Rådgivande funktion***

I Kalmar län har landshövdingen - efter det att styrelsen där avvecklades den 1 januari 1998 - inrättat ett råd till stöd för sin ämbetsutövning och för diskussion om för länet viktiga frågor. Rådet i Kalmar har en sammansättning med politiker från alla större partier och länsdelar. I de andra försökslänen - Gotland och Skåne - överväger respektive landshövding att också inrätta ett råd. Det är möjligt att dessa råd kan få en annan sammansättning - t.ex. med representanter för näringsliv, landsting och andra viktiga samarbetsparter i länet.

Det står varje myndighetschef fritt att inrätta de rådgivande grupper som behövs till stöd för att styra verksamheten. Vi ser ingen anledning att lägga några synpunkter på detta.

### ***Insynsfrågor***

Det finns ett insynsbehov i alla myndigheters verksamhet. Behovet av insyn kan till viss del ske genom att länsstyrelsen har en öppen attityd i all sin verksamhet och informerar om viktiga frågor som skall beslutas eller har beslutats. Genom Internet har det blivit möjligt att ge en omfattande och aktuell information till alla som är intresserade och denna möjlighet bör tas till vara. Vi noterar t.ex. att det finns länsstyrelser som lägger ut diariet, styrelseprotokoll och viktiga beslut på Internet. Detta borde vara ett minimum av information som alla länsstyrelser borde tillhandahålla.

Det är möjligt att ett eventuellt avskaffande av styrelsen kan innebära att behovet av insyn i verksamheten motiverar någon form av insynsråd. I ett sådant råd skulle inte i första hand politiska representanter ingå

utan alla de parter som kan ha ett behov av insyn i verksamheten - självstyrelseorgan, kommuner, näringsliv m.m.

### ***Beslutande grupper***

Om landshövdingen vill kan länsstyrelsen inrätta en nämnd som fattar beslut inom bestämda ansvarsområden. Det sker då med stöd av 25 § i länsstyrelsens instruktion. I sådana nämnder utser länsstyrelsen representanterna i nämnden och landshövdingen är normalt ordförande. Länsstyrelsen har fortfarande det formella ansvaret för verksamheten.

Om länsstyrelsens styrelse avvecklas kan det finnas anledning att överväga om någon beslutande nämnd i stället skall inrättas. Eftersom det är något som landshövdingen själv bestämmer om detta finns det inte anledning för oss att ha synpunkter på lämpligheten i enskilda fall.

### ***Behövs alla länsexperter i alla län?***

Motivet till att ha länsexperter torde vara att

- statsmakterna velat försäkra sig om att det finns expertis på viktiga områden,
- tillförsäkra centrala myndigheter att det finns kontaktman med kompetens inom länet, samt
- bevara viss enhetlighet när länsstyrelserna i övrigt getts full frihet att organisera sin verksamhet.

Alla län, oavsett om det är stora eller små och om de är försökslän eller ej måste ha en länsexpert på samtliga sakområden (med undantag för länsexperten på civilt försvar där länsstyrelsen själv beslutar). Även i försökslänen, där större delen av verksamheten inom det regionalekonomiska området överförts till självstyrelseorgan, måste man t.ex. ha en expert på området. I andra län kan behovet av andra experter vara mycket tveksamt. Vi anser därför att länsstyrelsernas skall ges full frihet att besluta om vilka länsexperter som skall finnas.

Detta kan leda till ett friare och effektivare resurs-  
utnyttjande.

## 7.18 Länsstyrelsen som koncern

**Slutsatser:** Inrätta ett länsstyrelseförbund för administrativ utveckling och samverkan m.m. mellan länen.

**Överväganden:** Genom att länsstyrelserna inom respektive län har i princip samma uppgifter utgör de någon form av koncernbildning. För vissa andra myndigheter på regionala nivå, t.ex. skattemyndigheterna eller länsarbetsnämnderna, finns en central myndighet (RSV resp. AMS) som fungerar som en koncernledning för verksamheten. Dessa "koncernledningsmyndigheter" har bl.a. i uppgift att svara för:

- stabsuppgifter i förhållande till regeringen,
- stöd inom det administrativa området,
- gemensam utbildning,
- utvecklingsarbete,
- samlad redovisning av statistik m.m. inom området,
- gemensamma normer (redovisning m.m.) eller föreskrifter.

Genom att det inte finns någon central myndighet för länsstyrelserna uppkommer frågan hur denna typ av uppgifter skall hanteras inom länsstyrelsekoncernen? Sedan Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) lades ner har i princip tre modeller utvecklats:

1. Frivillig samverkan mellan länsstyrelserna i första hand inom det administrativa området,
2. Vissa samordnings och normeringsåtgärder har hanterats av regeringskansliets länsstyrelseenhet,
3. Vissa utvecklingsfrågor har hanterats av länsstyrelseenheten eller genom uppdrag till några länsstyrelser.

Vår bedömning är att nuvarande alternativ inte ger en tillfredsställande samordning av för länsstyrelserna gemensamma frågor och att en större fasthet i organisationen krävs för att lösa de problem som efter hand har visat sig höra samman med detta.

Vi har i denna rapport tidigare pekat på att arbetet inom *IT-området* måste bedrivas mer samlat och att samverkan krävs inom flera områden (utbildning, specialistkunnande och mer enhetliga *principer för återrapportering* m.m.) RRV har pekat på behovet av mer *enhetliga redovisningsprinciper*. Statskontoret har i andra sammanhang pekat på att redovisningar från länen inte sammanställs och bearbetas. Listan på problem skulle kunna göras längre. Visst arbete pågår av länsstyrelseenheten för att åtgärda problemen men i Regeringskansliet finns inte praktiska möjligheter för att svara för en samlad koncernledningsfunktion.

Vi menar att en av de viktigaste åtgärderna för framtiden är att skapa samordningsmöjligheter för den administrativa utvecklingen inom hela länsstyrelsesektorn. I princip kan man härvid tänka sig två lösningar:

1. En särskild funktion skapas inom Regeringskansliet eller nära knuten till Regeringskansliet,
2. Ett förbund mellan länsstyrelserna skapas (jfr. t.ex. Kommunförbundet).

Båda lösningarna är tänkbara men skiljer sig åt vad gäller styrförmåga, normeringsmöjligheter m.m. I det första fallet är det i princip regeringen som styr verksamheten i det andra är det länsstyrelserna själva. Vår bedömning är att ett länsstyrelseförbund är den lösning som i första hand bör prövas.

### ***Ett länsstyrelseförbund***

Statsmakterna kan ta initiativ till och stödja etableringen av ett länsstyrelseförbund men verksamheten bör i huvudsak bygga på att länsstyrelserepresentanterna

själva styr verksamheten. Finansieringen bör baseras på medlemsavgifter men inget hindrar att regeringen stöder utvecklingsverksamhet m.m. med särskilda medel. Ett sådant organ blir - till skillnad från LON - ett renodlat samverkansorgan för länsstyrelserna.

Följande uppgifter skulle kunna hanteras mer samlat i länsstyrelseorganisationen:

- objektplaner, redovisningsprinciper m.m.,
- diarieplaner, verksamhetsstatistik och uppföljningssystem,
- upphandlingar av IT-system, tele m.m.,
- sammanställning och beredning av material till Regeringskansliet,
- jämförande studier och analyser mellan länsstyrelser,
- utbildning, handböcker, blanketter m.m.,
- gemensamt utvecklingsarbete,
- strategier, policies m.m.,
- internationella kontakter för gemensamma frågor,
- information externt och internt via tidning m.m.,
- stödfunktioner (IT, redovisning m.m.).

Ett sådant förbund skulle kunna avlasta Regeringskansliet visst arbete genom att sammanställa årsredovisningar, bereda förslag som förs fram av länsstyrelserna om regelförenklingar eller liknande, bygga upp statistik och databaser, informera länsstyrelser om förändringar m.m.

Ett länsstyrelseförbund erbjuder också möjlighet att samverka med Regeringskansliet i beredningar och förhandlingar där länsstyrelsespecifika frågor behandlas. I dag har ingen länsstyrelserepresentant något särskilt mandat att företräda länsstyrelserna vid överläggningar med centrala verk eller Regeringskansliet.

## Regelverk som styr länsstyrelsens tillsynsuppgifter

*Räddningstjänstlagen* (1986:1102) 54, 58, 60 §§ samt *Räddningstjänstförordningen* (1986:1107) 7 §.

*Lag* (1994:1720) om civilförsvaret 2 kap. 1 §, *Förordning* (1995:128) om civilt försvar 2 kap. 4 § samt *Förordning* (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion 54 §.

*Alkohollagen* (1994:1738) 8 kap. 1 § samt *Alkoholförordningen* (1994:2046) 4 §.

*Socialtjänstlagen* (1980:620) 68-70, 73 §§, *Socialtjänstförordningen* (1981:750) 30 §, *Lag* (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 23, 25, 26 §§.

*Miljöskyddslagen* (1969:387) 38-44, 48 §§, *Miljöskyddsförordningen* (1989:364) 16 §.

*Lag* (1985:426) om kemiska produkter 14 §, *Förordning* (1985:835) om kemiska produkter 16, 26 §§.

*Plan- och bygglagen* (1987:10) 1 kap. 8 §, 4 kap. 14 §, 12 kap. 1, 3 §§ och 13 kap. 2§ samt *Lag* (1987:12) omushållning med naturresurser 6 kap. 3 §, 4 kap. 3 §.

*Naturvårdslag* (1964:822) 2 § samt *Naturvårdsförordning* (1976:484).

*Lag* (1988:960) om kulturminnen 1kap. 2 § samt *Förordning* (1988:1188) om kulturminnen 2 §.

*Hälsoskyddslagen* (1982:1080) 15, 25 §§.

*Livsmedelslagen* (1971:511) 24, 25, 33 §§ samt *Livsmedelsförordningen* (1971:807) 48 §.

*Djurskyddslagen (1988:534) 24, 38 §§ samt Djurskydds-förordningen (1988:539) 56 §.*

*Föräldrabalken (1949:381) 19 kap. 17 §.*

*Polislagen (1984:387) 6 §.*

*Lag (1974:191) om bevakningsföretag, 6 och 8 §§.*

*Lag 1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse, 31 §.*

*Lag (1985:295) om foder, 12 §.*

*Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter, 36 §.*

*Lag (1979:425) om skötsel av jordbruksmark, 7 §.*

*Renhållningslag (1979:596), 21 § och Lag om dumpning av avfall i vatten (1971:1154).*

*Lag (1975:74) med bemyndigande att meddela vissa föreskrifter för trädgårdsnäringen, 4 §.*

*Lag (1976:1054) om svavelhaltigt bränsle, 4 §.*

*Jaktlag (1987:259), 42 §.*

*Lag 1990:484) om övervakningskameror m.m., 11 §.*

*Tobakslag (1993:581), 19 §.*

*Fiskelag (1993:787), 34 §.*

*Stiftelselag (1994:1220), 1 §.*

*Lotterilag (1994:1000), 48 §.*

*Lag 1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade sorter, 3 §.*

*Pantbankslag (1995:1000), 24 §.*

*Vattenlag (1983:291) 1 §.*

En tillsynsuppgift skall ha lagstöd. Det finns dock vissa tillsynsuppgifter som har stöd i EG-rätt men där preciseringen av tillsynsansvaret framgår av en svensk förordning, t.ex.:

*Förordning (1995:1195) om startstöd till yngre företagare med jordbruks-, trädgårds- eller renskötsel företag.*

*Förordning (1996:93) om nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige.*

*Förordning (1996:1431) om investeringsstöd till företagare med jordbruks-, trädgårds- eller renskötsel företag.*

*Förordning (1997:1336) om miljöstöd.*

*Förordning (1997:75) om anläggningsstöd till plantering av fleråriga grödor för produktion av biomassa.*



### Uppgifter som kan delegeras till länsstyrelserna

Förslag inom följande områden bedömer vi vara intressanta att gå vidare med (i form av utredning eller beredning i någon form). Förslagen rör:

#### Regionalekonomi och näringslivsutveckling

- *beslut om medel för regionala och lokala resurscentra för kvinnor, projektbidrag till kommuner för kvinnlig affärsrådgivning, beslut om regionalt företagsstöd upp till 50 mkr och beslut om regionalt utvecklingsbidrag för mjuka investeringar upp till 20 mkr (nuvarande huvudman är NUTEK),*
- *samordning och utveckling av energifrågor och beslut om bidrag till utbyggnad av vindkraftverk (nuvarande huvudman är Statens energimyndighet),*
- *samordning och tillsyn av kvalificerad yrkesutbildning (nuvarande huvudman är Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning).*

**Anm.** NUTEK fördelar ett antal stöd till mottagare i regionen - lämpligheten av att decentralisera beslutsansvaret bör kunna prövas. Vad gäller energifrågorna så kan det vara aktuellt att, när erfarenhet vunnits från hur Statens energimyndighet arbetar, pröva om en regional verksamhet skulle kunna vara ett komplement till den centrala.

#### Lantbruk

- *handläggning av stöd till marknadsutveckling för företag inom förädling av livsmedelsprodukter (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),*
- *överföring av hela ansvaret för miljöprogrammen inom jordbruksområdet (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),*

- *beslut om handjursbidrag (EU-stöd)* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *handläggning och fördelning av mjölkkvoter* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *prövning av juridiska personers förvärvstillstånd för jordbruksfastighet med värde över 5 mkr* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk).

**Anm.** En särskild utredare har tillkallats med uppgift att göra en översyn av förvaltningsstrukturen inom jordbruksområdet med utgångspunkt i hanteringen av de jordbruksstöd som berör såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna (dir. 1997:125).

## Rennäring

- *beslut om bygdemedel avsatta för rennäringens främjande* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *köp och försäljning av statens mark på renbetesfjällen* (nuvarande huvudman är Statens fastighetsverk).

**Anm.** Det första förslaget avser medel som är avsatta för rennäringen genom 10 § förordningen om avgifter enligt vattenlagen. Förslaget har i en skrivelse (1997-11-28) tillställts Jordbruksdepartementet som bereder ärendet. Det andra förslaget avser beslut som i dag ligger på Statens fastighetsverk. Förslaget bör kunna hanteras av den pågående översynen av rennäringens administrationen.

## Fiske

- *yttrande i vattenmål och utredningsarbete i samband därmed* (nuvarande huvudman är Fiskeriverket),
- *fördelning av samtliga medel som kraftverksägare betalat in som ersättning för fiskeskador enligt VL 10:5* (nuvarande huvudman är Fiskeriverket).

**Anm.** Ett antal frågor härutöver berörs av Fiskeriutredningens betänkande Fiskeriadминистраtionen i ett EU-perspektiv (SOU 1998:24) som nu bereds i Regeringskansliet.

## Livsmedelskontroll och djurskydd

- *tillsyn över vissa (större) livsmedelsanläggningar* (nuvarande huvudman är Statens livsmedelsverk),
- *dispenser från burhönsförbud* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *tillstånd och tillsyn av vissa anläggningar för offentlig förevisning av djur, försöksdjursanläggningar och djurkarantäner* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *registrering och uppföljning av distriktsveterinärens tillsyn av mjölkproduktionsanläggningar* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *utredningar och åtgärder för att bekämpa vissa smittsamma djursjukdomar* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *förordnande av veterinär vid hästtävlingar* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk),
- *införseltillstånd för husdjur och dispenser från krav på ligghallar för utegångsdjur* (nuvarande huvudman är Statens jordbruksverk).

**Anm.** En översyn av livsmedelstillsynen har nyligen gjorts av en utredning (SOU 1998:61) och förslagen bereds i RK. Djurskyddslagen har varit föremål för flera utredningar Offentlig djurskyddstillsyn (SOU 1996:13) och Ändringar i djurskyddslagen (Ds 1997:11) och statsmakterna har nyligen behandlat frågan i prop 1997/98:28. Förslagen bör dock beredas på lämpligt sätt.

## Naturvård och miljöskydd

- *medel till kretsloppsanpassning och lokala investeringsprogram* (nuvarande huvudman är regeringen, Miljödepartementet),
- *fördelning av medel för naturvård etc.* (nuvarande huvudman är Statens naturvårdsverk, SNV),

- *beslut om bestämmelser om nationalparker* (nuvarande huvudman är SNV),
- *beslut om markförvärv och inträngsersättning vid reservatsbildning enligt naturvårdslagen* (nuvarande huvudman är SNV),
- *bevakning av allmänna intressen i givna strand-skyddsdispenser på motsvarande sätt som enligt PBL* (nuvarande huvudman är SNV),
- *regional tillsyn enligt bilskrotninglagen* (nuvarande huvudman är SNV),
- *framtida vattenadministration* (avser bibehållande av uppgifter samt nya uppgifter som alternativ till en ny myndighet),
- *beslut om avskjutning av de fyra stora rovdjuren* (nuvarande huvudman är SNV).

**Anm.** För närvarande bedömer vi att det finns ett starkt politiskt intresse av att hålla samman beslut avseende bidrag till lokala investeringsprogram och kretsloppsmiljarden. På sikt bör länsstyrelsen eller, i försökslänen självstyrelseorganen, komma ifråga. Vad gäller bilskrotning så har frågan behandlats i betänkandet (SOU 1997:89) *Handeln med skrot och begagnade varor*.

## **Bostadsfinansiering och planfrågor**

- *bidrag till konstnärlig utsmyckning* (nuvarande huvudman är Statens konstråd),
- *bidrag till allmänna samlingslokaler samt stöd till icke-statliga kulturlokaler* (nuvarande huvudman är Boverket),
- *övriga stöd till byggandet, ex. stöd till utsatta områden* (nuvarande huvudman är Inrikesdepartementet),
- *uppsikt, rådgivning, utredningsverksamhet inom planväsendet* (nuvarande huvudman är Boverket med vissa uppgifter för länsstyrelsen).

**Anm.** Bidrag till konstnärlig utsmyckning har tidigare legat på länsstyrelserna. Organisatoriska frågor rörande det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet har nyligen prövats i en utredning (SOU 1997:90). Förslaget har remissbehandlats. Statskontoret anförde i sitt yttrande

att "utredningen inte belyst verksamhetens gränsdragning mot Regeringskansliet eller undersökt möjligheterna att decentralisera uppgifter till länsstyrelserna. Utan sådant underlag kan slutligt ställningstagande till organisationsstrukturen inte tas". Frågan bereds av Regeringskansliet.

## Kulturmiljövård

- *tillstånd för förändringar i statliga byggnadsminnen och tillsyn av statliga byggnadsminnen* (nuvarande huvudman är Riksantikvarieämbetet, i vissa tillståndsärenden regeringen).

**Anm.** Vissa större beslut om byggnadsminneförklaringar torde fortfarande behöva tas på central nivå. I övrigt anser vi att förslaget bör kunna utredas/beredas.

## Social omvårdnad

- *tillsyn över kommunal hälso- och sjukvård inom ramen för hemtjänst m.m.* (nuvarande huvudman är Socialstyrelsen),
- *fördelning av olika utvecklingsmedel inom det sociala området och utvecklingsbidrag till socialtjänsten* (nuvarande huvudmän är Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet).

**Anm.** Socialtjänstutredningen arbetar för närvarande med frågor inom området.

## Civilt försvar och räddningstjänst

- *efter ansökan från kommuner bevilja ersättning för uppgifter inom totalförsvaret* (i dag ÖCB),
- *besluta om föreläggande enligt räddningstjänstlagen*
- *(i dag Statens räddningsverk, SRV),*
- *mer renodlad uppgiftsfördelning mellan länsstyrelsen vad avser tillsyn av räddningstjänst och samråd kring räddningstjänstplaner,*
- *utbildning av verksskydds företag* (i dag SRV).

**Anm.** En utredning (Fö 1996:10) har nyligen gjort en översyn av Räddningsverkets mål och medel och betänkandet (SOU 1998:59) bereds nu av Regeringskansliet. Flertalet förslag bör kunna behandlas i samband med denna beredning.

## Jämställdhet

- *tillsyn enligt jämställdhetslagen* (nuvarande huvudman är JämO).

**Anm.** Förslaget kräver en ändring i jämställdhetslagen men vi anser att förslaget bör prövas vidare mot bakgrund av att alla länsstyrelser har en jämställdhetsexpert.

## Allmän förvaltning m.m.

- *beslut om avkortat öppethållande i vissa vallokaler* (nuvarande huvudman är RSV),
- *anmälan om medborgarskap* (nuvarande huvudman är SIV).

**Anm.** Ärenden om avkortat öppethållande i vissa vallokaler rör i första hand postkontor. Lokal kännedom torde vara en fördel vid handläggningen av dessa ärenden. För nordiska medborgare svarar redan länsstyrelsen för handläggningen av ärenden rörande medborgarskap. Det bör utredas om inte även ärenden rörande andra nationaliteter skulle kunna handläggas på samma sätt.

## Internationellt samarbete

- *biståndsmedel från SIDA-Öst till Öst- och Central-europa.*

**Anm.** Frågan rör vissa biståndsmedel för småföretagsverksamhet som skulle kunna delegeras till de östra länsstyrelserna.

## Integration

- *samordning av integrationsfrågor på regional nivå.*

**Anm.** Frågan bereds redan i Regeringskansliet och torde vara avgjord när denna rapport är tryckt.