

I gränslandet mellan nationellt och lokalt

En studie av länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna



Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
Syfte och frågeställningar	7
Hur vi har besvarat frågorna i rapporten	7
Avgränsningar	8
Projektgrupp och kvalitetssäkring	9
Rapportens disposition	9
2 Länsstyrelsernas verksamhet är bred och riktar sig i hög grad till kommuner	10
Länsstyrelserna har två huvudsakliga särdrag jämfört med andra statliga myndigheter	11
Länsstyrelserna har många typer av uppgifter inom många områden	14
Merparten av länsstyrelsernas verksamhet riktar sig till kommunerna	16
Relationen mellan länsstyrelserna och kommunerna ser olika ut	19
Vi har kategoriserat länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag gentemot kommunerna i tre roller	22
3 Rollen att ge stöd och sprida kunskap till kommunerna i tvärgående frågor	23
Länsstyrelsernas arbete med social hållbarhet innehåller flera olika områden	24
Regeringen använder länsstyrelserna för att nå ut med stöd och kunskap till kommunerna	25
Länsstyrelserna möjliggör uppskattade erfarenhetsutbyten	25
Länsstyrelserna ska kunna erbjuda verksamhetsanpassade stöd till kommunerna	27
Länsstyrelserna behöver använda och internt samordna de centrala myndigheternas kunskapsstöd	30
Skilda förutsättningar hos både länsstyrelser och kommuner kräver samordning mellan länsstyrelserna	32

4	Rollen att utföra operativa regionala uppgifter när en central myndighet är nationellt ansvarig	36
	Länsstyrelserna genomför operativa uppgifter inom områden där en central myndighet har nationellt ansvar	37
	Uppgiftsfördelningen fungerar som bäst när rollerna är tydligt definierade	41
	Uppgiftsfördelningen kräver stöd, vägledning och rimliga administrativa krav från centrala myndigheter	44
	Länsstyrelserna ansvarar för vissa tillsynsuppgifter som ingen central myndighet har ansvar över	48
5	Rollen att samordna många aktörer i länet vid en kris	49
	Länsstyrelserna har en bred roll att samordna krissituationer i länet	50
	Länsstyrelsernas sektorsövergripande och regionala uppdrag gynnar deras samordningsförmåga i kris	51
	Olika åsikter om vad länsstyrelsernas mandat och ansvar är under en kris	54
6	Slutsatser och lärdomar	58
	Länsstyrelsernas mångfacetterade roll gentemot kommunerna innebär både för- och nackdelar	59
	Länsstyrelsernas geografiska särdrag behöver stå i centrum för deras arbete	60
	Länsstyrelserna behöver själva vara samordnade för att kunna samordna kommunerna	62
	Många gränssnitt kräver tydlig rollfördelning och ändamålsenligt stöd från central nivå	64
	Regeringen behöver styra länsstyrelserna i enlighet med sina vägledande principer	66
	Referenslista	68

Bilaga

1.	Bearbetning av verksamhetsstatistik om länsstyrelsernas årsarbetskrafter	73
----	--	----

Sammanfattning

Länsstyrelserna utgör en viktig del av statens styrning gentemot kommunerna. Men Statskontoret har i tidigare rapporter lyft att länsstyrelsernas verksamhet gentemot kommunerna inte fungerar tillräckligt väl. Syftet med studien är därför att bidra med underlag till regeringen om hur den kan använda länsstyrelserna mer effektivt i frågor som berör kommunerna. Studien är initierad av Statskontoret och ingår i skriftserien Om offentlig sektor.

Länsstyrelserna har två huvudsakliga särdrag

Länsstyrelserna har två huvudsakliga särdrag jämfört med andra statliga myndigheter: de ska ha lokal och regional kännedom samt förmåga till många olika typer av samordning. Länsstyrelserna har i princip samtliga uppgifter som en statlig myndighet kan ha. Dessutom har de uppgifter inom många sakområden och ska kunna väga samman intressen och reda ut målkonflikter. Länsstyrelserna är alltså myndigheter som regeringen kan använda till många olika saker. Men användningen bör ha tydlig koppling till länsstyrelsernas två särdrag.

Länsstyrelsernas bredd innebär både för- och nackdelar

Länsstyrelsernas mångfacetterade roll gentemot kommunerna innebär både för- och nackdelar. Vi kan till exempel se att den breda verksamheten kan gynna länsstyrelsernas förmåga att samordna olika aktörer i länen i en kris. Bredden innebär också att länsstyrelserna har goda förutsättningar att utföra uppgifter där olika intressen och mål behöver vägas samman. En nackdel är att verksamhetens bredd kan försämra länsstyrelsernas möjligheter att utföra alla sina uppgifter och uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Vissa uppgifter är till exempel mycket små för vissa länsstyrelser, vilket kan göra det svårt att säkerställa den kompetens som behövs. Det kan i sin tur leda till omotiverade skillnader i det stöd som kommunerna erbjuds.

Länsstyrelserna behöver själva vara samordnade för att kunna samordna kommunerna

En stor del av länsstyrelsernas uppdrag innebär att samordna andra aktörer, exempelvis länets kommuner. För att det ska fungera effektivt behöver samordningen inom respektive länsstyrelse vara god. Den enskilda länsstyrelsen behöver bland annat samordna information och kunskap som olika delar av verksamheten vill förmedla till kommunerna. Länsstyrelserna behöver även vara samordnade sinsemellan och i högre utsträckning lära av varandra och ta fram gemensamma arbetssätt och underlag. Då kan länsstyrelser med större kapacitet stötta länsstyrelser med mindre kapacitet.

Länsstyrelsernas geografiska särdrag behöver stå i centrum för deras arbete

Det är viktigt att länsstyrelserna nyttjar den organisatoriska fördelen som deras regionala och lokala närvaro innebär. Det är bland annat viktigt för att bygga legitimitet gentemot kommunerna och skapa tillit till staten. Närvaron innebär också att visst arbete som stödgivning eller tillsyn gentemot kommunerna kan bli mer effektiv än om ansvaret ligger på en central myndighet. Länsstyrelserna kan ta vara på sin lokala närvaro genom att fortsätta arbeta med lokala lägesbilder och inhämta kunskap genom att organisera nätverk på kommunal nivå. Regeringen och de centrala myndigheterna behöver också utgå från och använda sig av länsstyrelsernas lokala närvaro när den behövs.

Många gränsdragningar kräver tydlig rollfördelning

Länsstyrelserna utför flera regionala uppgifter riktade mot kommunerna inom områden där flera centrala myndigheter har nationellt ansvar. Det betyder att länsstyrelserna också påverkas av regeringens styrning av de centrala myndigheterna. Detta behöver regeringen vara medveten om, och se till att uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna är tydlig. Den sammantagna effekten av otydlig uppgiftsfördelning kan annars bli stor för länsstyrelserna. De centrala myndigheterna behöver också tillhandahålla uppdaterade riktlinjer, föreskrifter, vägledningar, it-stöd och rimligt utformade administrativa villkor till länsstyrelserna.

1 Inledning

Sverige har en decentraliserad förvaltningsmodell med 290 kommuner och starkt kommunalt självstyre. Modellen innebär bland annat att kommuner har ansvar för en stor del av de offentliga tjänster som medborgarna nyttjar. Ansvaret sträcker sig från skola och äldreomsorg till miljöfrågor och samhällsbyggnad. Kommunerna bestämmer i stor utsträckning själva över dessa områden. Men kommunerna måste följa nationella lagar och implementera nationella riktlinjer och mål i sin verksamhet. Därför riktar också regeringen styrning gentemot kommunerna i viss mån. I den styrningen har länsstyrelserna en central roll.

Länsstyrelserna är myndigheter under regeringen och statens förlängda arm ute i länen. Länsstyrelserna har ett brett och gemensamt uppdrag precis som kommunerna, och är viktiga aktörer i gränssnittet mellan stat och kommun. De både stöttar kommunerna och utövar tillsyn över kommunernas verksamhet.

Kommunerna står i dag inför en rad utmaningar, bland annat till följd av att befolkningen blir äldre och att invånarna koncentreras alltmer till storstäderna. Den statliga styrningen kan fungera som ett sätt att säkerställa att kommunerna har kapacitet att fullgöra sitt uppdrag och upprätthålla den samhällsservice som är nödvändig. Länsstyrelserna har en särskild roll i detta.

Men Statskontoret har tidigare konstaterat att det finns utmaningar i länsstyrelsernas arbete med att stödja kommunerna och att utöva tillsyn på ett likvärdigt och ändamålsenligt sätt. Utmaningarna riskerar att leda till att kommunerna inte får det stöd de behöver för att kunna ta ansvar för sina åtaganden. Därför är det viktigt att synliggöra hur länsstyrelsernas arbete gentemot kommunerna ser ut och fungerar i syfte att skapa förutsättningar för ett gott samspel mellan statlig styrning och kommunal kapacitet.

Syfte och frågeställningar

I den här studien sammanställer vi erfarenheter och lärdomar av länsstyrelsernas roll i statens styrning gentemot kommunerna. Syftet är att bidra med ett underlag till regeringen om hur den kan styra länsstyrelserna mer effektivt i frågor som berör kommunerna. Med begreppet *styrning* avser vi i rapporten situationer där regeringen försöker att påverka kommunerna i en viss riktning.¹ I begreppet styrning ingår därför såväl länsstyrelsernas tillsyn som länsstyrelsernas uppdrag att samordna, samverka och stödja kommunerna.

Studien är en del i Statskontorets instruktionsenliga uppdrag att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. Den huvudsakliga målgruppen för studien är regeringen och länsstyrelserna, men även andra statliga myndigheter och kommunerna.

Studien utgår från följande frågor:

-
- Hur ser länsstyrelsernas roll ut i statens styrning gentemot kommunerna?
 - Vilka utmaningar och framgångsfaktorer finns i länsstyrelsernas roll i statens styrning gentemot kommunerna?
 - Vad krävs för att regeringen ska kunna använda länsstyrelserna på ett mer ändamålsenligt sätt i statens styrning gentemot kommunerna?
-

Hur vi har besvarat frågorna i rapporten

I studiens inledande skede har vi haft sonderande samtal med personer med kunskap om både länsstyrelserna och relationen mellan stat och kommun. Vi har även pratat med representanter för Sveriges kommuner och regioner (SKR), Finansdepartementets kommunenhet respektive enhet för statlig förvaltning samt den särskilda utredaren för utredningen om statens samverkan med kommunsektorn.² Syftet med samtalen har varit att ta del av kunskap och hitta ändamålsenliga avgränsningar till studien.

¹ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*.

² Kommittédirektiv 2022:89. *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner*.

Vår huvudsakliga metod för att besvara våra frågor är analys av offentligt tryck och tidigare utredningar. Vi har analyserat länsstyrelsernas instruktion, regleringsbrev och redovisningar av regeringsuppdrag. När det gäller utredningar har vi i huvudsak analyserat tidigare rapporter från Statskontoret, samt i viss utsträckning betänkanden och rapporter från Riksrevisionen och andra statliga myndigheter. Vår studie grundar sig alltså i huvudsak på resultat i våra tidigare rapporter och exempel som illustrerar hur länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna ser ut och fungerar.

Vi har också genomfört fyra intervjuer med centrala målgrupper för vår studie, i syfte att komplettera vår dokumentstudie samt resonera kring resultatet av den. Vi har intervjuat företrädare för Småkom som är en partipolitiskt oberoende ideell förening där 74 mindre kommuner var medlemmar 2024 samt representanter för ett urval av länsrådsgrupperna vid länsstyrelserna. Vi har även intervjuat länsöverdirektören i Länsstyrelsen Västra Götalands län, främst i egenskap av företrädare för länsstyrelsernas samordningskansli under covid-19-pandemin. Vi har också intervjuat företrädare för enheten för statlig förvaltning vid Finansdepartementet som ansvarar för regeringens myndighetsstyrning av länsstyrelserna.

Slutligen har vi använt uppgifter om länsstyrelsernas årsarbetskrafter inom olika verksamhetsområden mellan 2022 och 2024. Vi har använt statistiken för att beskriva omfattningen inom olika verksamhetsområden och skillnaderna mellan olika länsstyrelser. Vi beskriver vår bearbetning av statistiken i bilaga 1.

Avgränsningar

Vi har fokuserat studien på länsstyrelsernas roll i förhållande till kommunerna. Därmed har vi avgränsat bort länsstyrelsernas roll gentemot andra aktörer i länen, till exempel regioner och företag. Det finns flera skäl till vår avgränsning. Ett skäl är de utmaningar som kommunerna står inför, bland annat till följd av demografisk utveckling och urbanisering.³ Detta gör att staten genom länsstyrelserna kan behöva

³ Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan*, s. 7.

stötta kommunerna mer framgent. Ett annat skäl är att merparten av länsstyrelsernas verksamhet riktar sig mot kommunerna. Ytterligare ett skäl är att de flesta av Statskontorets tidigare rapporter som berör länsstyrelserna handlar om deras verksamhet gentemot kommunerna. Statskontorets rapporter berör endast delar av länsstyrelsernas totala verksamhet gentemot kommunerna, vilket också avspeglas i rapporten. Vi har i huvudsak avgränsat oss till rapporter som är skrivna efter 2015.

Slutligen har vi inte analyserat vissa principiella och återkommande frågor om länsstyrelserna. Det handlar exempelvis om uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna, länsindelningen, landshövdingeämbetet och den finansiella styrningen av länsstyrelserna. Vi bedömer att dessa frågor är för omfattande för den här studien.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Studien har genomförts av Lovisa Boström (projektledare), Malin Hellström-Carlsson och Tora Färnström. Hanna André och Tove Lindström har deltagit i arbetet med att designa studien. Arbetet har följts av en intern referensgrupp och kvalitetssäkrats genom Statskontorets rutiner. Enheten för statlig förvaltning vid Finansdepartementet har fått möjlighet att faktagranska ett utkast av rapporten. Företrädare för Småkom och ett antal länsrådsutskott samt länsöverdirektören i Länsstyrelsen Västra Götaland som vi har intervjuat har faktagranskat delar av rapporten.

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i sex kapitel. I kapitel 2 redovisar vi vår analys av länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag gentemot kommunerna på ett övergripande plan. I kapitel 3–5 beskriver och analyserar vi mer djupgående hur länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna ser ut och fungerar. I kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser och lärdomar utifrån de iakttagelser vi gör i kapitel 2–5.

2 Länsstyrelsernas verksamhet är bred och riktar sig i hög grad till kommuner

I det här kapitlet redovisar vi vår analys av länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag gentemot kommunerna på ett övergripande plan. Vi inleder med att presentera länsstyrelsernas särdrag jämfört med andra statliga myndigheter. Vi sammanfattar våra viktigaste iakttagelser från kapitlet i punktlistan nedan.

-
- Länsstyrelserna har samma uppdrag och övergripande mål. De har två huvudsakliga särdrag jämfört med andra statliga myndigheter, nämligen att de ska ha regional och lokal kännedom samt kunna samordna olika intressen, insatser och aktörer.
 - Länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna är mångfacetterad, både när det gäller uppgifter och sakområden. Regeringens styrning är olika stark på olika områden och kan utgöras av allt från lagstiftning till mål eller inriktningsdokument.
 - Det är ovanligt att regeringen ger uppdrag till länsstyrelserna som är utformade efter särskilda behov eller utmaningar i länet, och som dessutom påverkar kommunerna på något sätt. Men det finns några undantag. I de fallen anser vi att regeringen tar vara på länsstyrelsernas två särdrag på ett tydligt sätt.
 - Relationen mellan länsstyrelserna och kommunerna kan skilja sig mellan kommuner i ett län, mellan verksamhetsområden och mellan förvaltning och politik på lokal nivå. En förklaring till att relationen ser så olika ut är att kommunerna skiljer sig mycket åt när det gäller kapacitet att utföra uppgifter utifrån det geografiska områdets skilda förutsättningar.
-

Länsstyrelserna har två huvudsakliga särdrag jämfört med andra statliga myndigheter

Länsstyrelserna är regeringens företrädare i Sveriges 21 län. De ansvarar för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning ingen annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.⁴

Trots att länsstyrelserna är 21 enskilda myndigheter styrs de genom samma instruktion och samma årliga regleringsbrev. Det innebär att alla länsstyrelser ska genomföra samma uppdrag och uppgifter i sina respektive län. Men de ska både utgå från och ta hänsyn till de regionala och lokala förutsättningar som finns i länen. Målet med länsstyrelsernas verksamhet är alltså detsamma, nämligen att nationella mål ska få genomslag i länen. Men vägen dit kan se olika ut beroende på regionala och lokala omständigheter.

Vår analys av länsstyrelsernas instruktion och regeringens vägledande principer för styrning av länsstyrelserna⁵ visar att länsstyrelserna har två huvudsakliga särdrag i jämförelse med andra myndigheter:

-
- kännedom om regionala och lokala förutsättningar och behov
 - kapacitet för olika typer av samordning.
-

Regeringens vägledande principer är i egentlig mening ingen styrning, utan vägledande för hur regeringen ska använda länsstyrelserna. I vår intervju med enheten för statlig förvaltning vid Finansdepartementet beskriver företrädare att nästan all styrning som länsstyrelserna träffas av initieras från andra departement än Finansdepartementet, varför enhetens roll är att bevaka att principerna efterlevs eller åtminstone beaktas inför beslut av regeringen.

I tabell 1 illustrerar vi hur de två inledande paragraferna i länsstyrelsernas instruktion samt regeringens vägledande principer speglar länsstyrelsernas två särdrag. De flesta av paragraferna eller principerna är tydligt kopplade

⁴ 1 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁵ Prop. 2020/21:1, *Utgiftsområde 1*, s. 59–60.

till de särskilda särdragen. Punkt 5 i paragraf två i instruktionen är den med minst uppenbar koppling. Vi utvecklar vårt resonemang om de två övergripande särdragen i avsnitten som följer.

Tabell 1. Länsstyrelsernas särdrag baserat på länsstyrelseinstruktionen och de vägledande principerna.

Styrning	Regional och lokal kännedom	Samordning
Förordning (2017:868) med länsstyrelse-instruktion	2 § Länsstyrelsen ska 1. verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar [...] 3. främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet [...] 5. ansvara för de tillsyns-uppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den [...] 6. vid behov bistå regeringen och Regeringskansliet inom länet. Förordning (2023:77).	2 § Länsstyrelsen ska [...] 2. utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhälls-intressen och statliga myndigheters insatser [...] 4. inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.
Regeringens vägledande principer	Vägledande vid regeringens prövning av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för bör enligt regeringens mening vara att de 1. kräver kunskap om lokala och regionala förhållanden 2. innebär statlig närvaro i olika delar av landet 3. omfattas av länsstyrelsernas roll som statens företrädare i länen 4. kräver geografisk närhet till brukare, allmänhet eller företag 7. syftar till att främja länets utveckling. Ytterligare en vägledande princip bör vara att en länsstyrelse i normalfallet inte ska ansvara för nationella uppgifter och uppdrag.	Vägledande vid regeringens prövning av vilka uppgifter och uppdrag som länsstyrelserna ska ansvara för bör enligt regeringens mening vara att de 5. omfattar fler statliga sektorer och beslut i vilka flera statliga intressen ska hanteras i samma ställningstagande 6. ställer krav på samordning av olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Länsstyrelserna ska ha kännedom om lokala och regionala förutsättningar och behov

Länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som organisatoriskt utgår från ett geografiskt område och inte från ett sakområde. Länsstyrelserna fungerar därför som myndigheter på regional nivå med närvaro i samtliga län. Med *närvaro* menar vi den fysiska och geografiska närvaro som finns genom länsstyrelsernas 21 permanenta kontor i länen. Denna närvaro skapar förutsättningar att arbeta med till exempel kommunerna, regionerna, allmänheten eller företagen ute i länen som är bättre än vad andra statliga myndigheter har. Detta kan i sin tur ge länsstyrelserna en bättre förståelse för aktörernas behov och förutsättningar som följer av just vilken plats de befinner sig på.

Vissa centrala myndigheter har regionala kontor runt om i landet för att kunna genomföra sina uppdrag, till exempel Specialpedagogiska skolmyndigheten och Arbetsförmedlingen. Men de har till skillnad från länsstyrelserna ett nationellt ansvar för ett sakområde eller sakfråga. Mycket förenklat kan vi säga att de centrala myndigheterna framför allt ska ha kunskap om sakområden, medan länsstyrelsernas främst ska ha kunskap om lokala och regionala förutsättningar och behov för att kunna genomföra uppgifter på lokal och regional nivå.

Länsstyrelserna ska samordna olika intressen, insatser och aktörer

Länsstyrelserna har flera uppgifter i sin instruktion som handlar om samordning.⁶ Det kräver en gedigen kompetens inom samordning. Det betyder att länsstyrelserna ska kunna lösa ut målkonflikter, göra sammanvägda bedömningar utifrån olika intressen eller få olika aktörer att dra åt ett och samma håll inom länen. De centrala myndigheterna kan också ha uppgifter att samordna olika aktörers arbete med en viss fråga. Men då utgår samordningen i regel ifrån de enskilda sakfrågorna. I länsstyrelsernas fall är samordning inom länet och gentemot den nationella nivån ett av de övergripande syftena med verksamheten.

⁶ 2 § punkt 2 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Länsstyrelserna har många typer av uppgifter inom många områden

Länsstyrelserna har mer eller mindre alla typer av uppgifter som riksdagen och regeringen kan ge en statlig myndighet. Med typer av uppgifter menar vi exempelvis myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning samt kunskapsproduktion.⁷ Detta framgår av förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och andra författningar som reglerar länsstyrelserna.

Länsstyrelserna är inte unika i det avseendet. Flera andra myndigheter har också en bredd av uppgifter. Några exempel är Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Sjöfartsverket.⁸ Men utöver att länsstyrelserna har många typer av uppgifter berör uppgifterna också många olika sakområden, till exempel miljö, jämställdhet, livsmedelskontroll, samhällsbyggnad, kulturmiljö, folkhälsa, integration, krisberedskap och civilt försvar. Därmed skiljer sig länsstyrelserna från många andra myndigheter som är organiserade utifrån sektorer.

Antalet årsarbetskrafter mellan olika verksamhetsområden varierar kraftigt (tabell 2). Naturvård och miljövård är det klart största enskilda området medan regional tillväxt och infrastrukturplanering och energi och klimat utgör förhållandevis små delar av länsstyrelsernas totala verksamhet.

⁷ Statskontoret (2022). *Indelning av myndigheter utifrån typ av uppgifter*. Promemoria. Dnr. 2022/43.

⁸ Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen – Delrapport*; Statskontoret (2024). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket*; Statskontoret (2023). *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform*.

**Tabell 2. Genomsnitt antal årsarbetskrafter per verksamhetsområde för
 länsstyrelserna gemensamt, för åren 2022–2024.**

Verksamhetsområde	Genomsnitt årsarbets- krafter totalt	Antal årsarbets- krafter per länsstyrelse	Andel
Naturvård och miljöskydd	2 059	98	34 %
Areella näringar	694	33	12 %
Administration och intern service	539	26	9 %
Samhällsskydd och beredskap	396	19	7 %
Folkhälsa, jämställdhet, integration m.m.	358	17	6 %
Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor	358	17	6 %
Myndighetsövergripande verksamhet	322	15	5 %
Övrig förvaltning och trafikföreskrifter	322	15	5 %
Hållbar samhällsplanering och boende	319	15	5 %
Resurssamverkan	273	13	5 %
Kulturmiljö	168	8	3 %
Regional tillväxt och infrastrukturplanering	103	5	2 %
Energi och klimat	100	5	2 %
Totalt	6 011	286	100 %

Källa: Verksamhetsdata från länsstyrelsens ekonomiadministration, Länsstyrelsen i Örebro län.
Statistik bearbetad av Statskontoret.

**Regeringens inriktning och ambition för länsstyrelserna har varit
densamma länge**

Regeringens inriktning och ambition med länsstyrelserna utifrån de tre senaste budgetpropositionerna ligger i stort sett i linje med de förslag som regeringen lämnade i den förvaltningspolitiska propositionen 2010 och som avsåg länsstyrelserna.⁹ Vi bedömer att inriktningen framför allt handlar om att

⁹ Prop. 2009/10:175, s. 80–82, 92.

-
- förbättra samverkan mellan länsstyrelserna och mellan dem och andra förvaltningsnivåer
 - koncentrera och renodla länsstyrelsernas verksamhet.
-

Enligt företrädare för enheten för statlig förvaltning på Finansdepartementet vid Regeringskansliet följer utvecklingen i ett längre perspektiv den här inriktningen. Företrädarna lyfter fram att delar av länsstyrelsernas verksamhet har koncentrerats vid ett antal tillfällen, bland annat baserat på Statskontorets rapport från 2023.¹⁰ Vidare anser företrädarna att enheten bevakar frågan om samverkan mellan länsstyrelserna i den löpande styrningen och uppföljningen, och att det förekommer att andra departement initierar uppdrag till länsstyrelserna för att driva på en förbättrad samverkan mellan länsstyrelserna.¹¹ Dessutom har regeringen tagit andra initiativ i linje med sina ambitioner.¹²

Merparten av länsstyrelsernas verksamhet riktar sig till kommunerna

Merparten av länsstyrelsernas verksamhet riktar sig till kommunerna. Det gäller exempelvis områdena miljö, samhällsplanering, kulturmiljö, krishantering och skydd mot olyckor.¹³ Uppgifterna är exempelvis att utöva tillsyn, att ge vägledning eller att samordna kommunerna. Länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna är därmed mångfacetterad och länsstyrelsernas uppgifter innebär olika grader av statlig styrning gentemot kommunerna.¹⁴ I vissa fall innefattar styrningen lagstiftning medan den i andra fall består av mål och inriktningsdokument.

¹⁰ Statskontoret (2023). *Koncentration av viss länsstyrelseverksamhet*.

¹¹ Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna. Uppdrag D. Tillsyn nr 3 och 4.

¹² Se exempelvis SOU 2024:43.

¹³ Statskontoret (2020). *En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag*, s. 24.

¹⁴ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*, s. 156.

Länsstyrelserna har inga direkta uppgifter inom kommunernas tunga välfärdsverksamheter, som skola och omsorg. Men indirekt kan länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag beröra även dessa verksamheter. Länsstyrelserna har till exempel uppdrag att stötta kommunerna i arbetet med den kommunala hälso- och sjukvården samt socialtjänstens beredskap.¹⁵

Länsstyrelserna får många uppdrag som påverkar kommunerna...

Länsstyrelserna får över lag många uppdrag från regeringen som påverkar kommunerna. Vi kan konstatera att länsstyrelserna hör till de myndigheter som regeringen har gett flest särskilda regeringsuppdrag och uppdrag i regleringsbrev som har påverkat kommuner och regioner mellan 2020 och 2022.¹⁶ Många av de särskilda uppdragen som regeringen gav till länsstyrelserna under 2020 var en följd av covid-19-pandemin, och gick ut på att länsstyrelserna skulle kartlägga och analysera en viss kommunal verksamhet.¹⁷ Mönstret är inte lika tydligt för 2021 och 2022 när det gäller typ av uppdrag till länsstyrelserna. Uppdragen har i stället avsett både kartläggning och analys av en kommunal verksamhet, kunskaps-spridning, operativt stöd och att fördela statsbidrag.

Även på senare år ser vi att en stor del av uppdragen till länsstyrelserna i regleringsbreven påverkar kommunerna. Av ca 50 uppdrag under år 2024, bedömer vi att ungefär 25 uppdrag innebar en direkt påverkan på kommunerna. Av ca 55 uppdrag under år 2023, innebar ungefär 25 uppdrag en direkt påverkan på kommunerna. Med att påverka *direkt* menar vi att det av uppdraget framgår att länsstyrelserna ska följa upp, ge stöd, samverka med eller sprida kunskap till kommunerna. Vi har även inkluderat uppdrag där vi bedömer att länsstyrelserna kan behöva hämta in uppgifter från kommunerna för att genomföra eller redovisa uppdraget. Uppdragen handlar exempelvis om att länsstyrelserna ska erbjuda

¹⁵ Regeringsbeslut S2022/03174. *Uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.*

¹⁶ Notera att Statskontorets kartläggning av regeringsuppdrag redovisar påverkan på kommuner och regioner, inte uppdelat på kommuner respektive regioner.

¹⁷ Statskontoret (2021–2023). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner.*

kommunerna utbildning och stöd för kontinuitetsplanering för dricksvattenförsörjningen samt att länsstyrelserna ska stödja kommuner och regioner i arbetet med mänskliga rättigheter.

I vår intervju med företrädare för enheten för statlig förvaltning vid Finansdepartementet menar de att en upparbetad relation och ett förtroende mellan länsstyrelserna och kommunerna är en förutsättning för att uppdragen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Detta eftersom länsstyrelserna är helt beroende av att kommunerna vill och kan ta emot stöd av länsstyrelserna. Det kan sägas vara en förutsättning för att länsstyrelserna ska vara ett effektivt verktyg för regeringen att få genomslag för sin politik på lokal och regional nivå.

... men det är ovanligt att regeringsuppdragen är utformade efter specifika behov i länet

Vår kartläggning visar att det är ovanligt att regeringen ger uppdrag till länsstyrelserna som är utformade efter enskilda behov eller utmaningar i länet, och som dessutom påverkar kommunerna på något sätt. Riksrevisionen har gjort en liknande iakttagelse.¹⁸ I regel ger regeringen alla länsstyrelser samma uppdrag. Men det finns några undantag under 2023 och 2024, där regeringen har riktat uppdragen mot utmaningar i specifika län. Dessa uppdrag är illustrativa exempel på hur styrningen kan se ut när länsstyrelsernas båda särdrag kommer till sin rätt – alltså kännedom om lokala och regionala förhållanden samt att samordna olika intressen och aktörer.

Ett exempel 2024 är uppdraget till Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län om att genomföra insatser som bidrar till att hantera målkonflikter som uppstår vid handläggningen av ärenden med anledning av den pågående industrialiseringen och samhällsomvandlingen i länen. Ett annat exempel på ett särskilt uppdrag 2024 med liknande syfte är uppdraget till länsstyrelsen i Västra Götalands län att sondera förutsättningar

¹⁸ Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, s. 17–26.

för en bredare överenskommelse kring den nya järnvägen mellan Göteborg och Borås bland de berörda parterna.¹⁹

Relationen mellan länsstyrelserna och kommunerna ser olika ut

Regeringen styr som sagt länsstyrelserna i stor utsträckning som en och samma myndighet. Samtidigt skiljer sig länsstyrelserna mycket åt beroende på län, och relationen mellan länsstyrelserna och kommunerna ser också olika ut. Finansieringen av länsstyrelserna tar hänsyn till strukturella skillnader mellan länen.²⁰ Men i övrigt förväntar sig regeringen att länsstyrelserna på egen hand ska kunna omsätta styrningen till sina länsspecifika behov och förutsättningar.

Länsstyrelserna skiljer sig mycket åt beroende på län

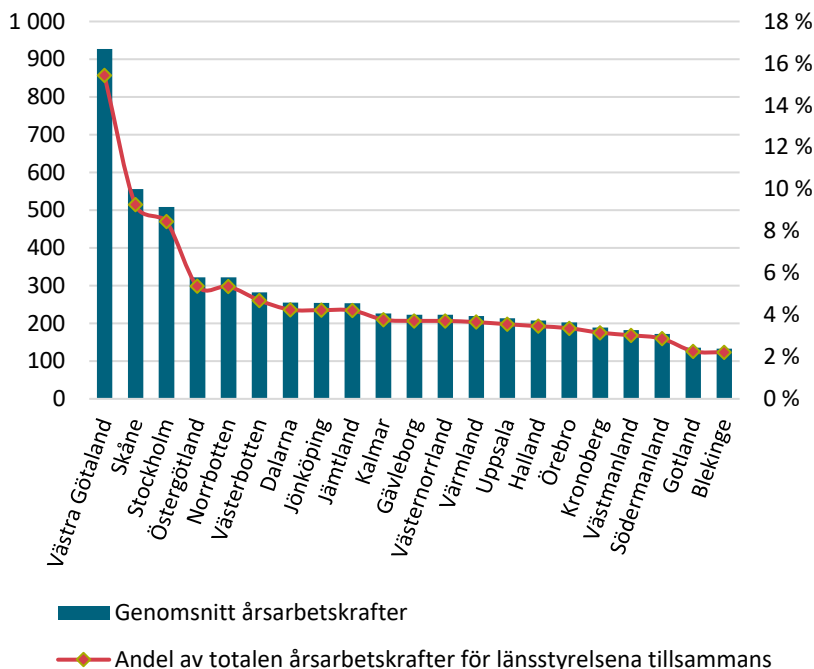
Trots att länsstyrelserna har samma breda uppdrag är skillnaderna mellan länsstyrelserna stora, vilket påverkar länsstyrelsernas relation till kommunerna. Skillnaderna kan till exempel handla om antal och typ av kommuner som finns inom länen. Länsstyrelserna i storstadslänen behöver till exempel nå ut till ett stort antal kommuner med relativt stor folkmängd, medan mindre länsstyrelser i län med liten befolkning har kortare kontaktvägar till aktörer i länet. Men en liten länsstyrelse i ett glesbygdslän kan också ha långa kontaktvägar om länet täcker ett stort geografiskt område.

Länsstyrelserna skiljer sig också åt när det gäller antal årsarbetskrafter. Generellt har länsstyrelserna i storstadsregionerna långt fler årsarbetskrafter än övriga länsstyrelser (figur 1).

¹⁹ Regeringsbeslut LI 2024/00316. *Uppdrag att sondera förutsättningar för åtgärder i infrastrukturen i Västra Götalands län.*

²⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna, bilaga 3 – Fördelning av medel.*

Figur 1. Genomsnitt antal årsarbetskrafter bland länsstyrelserna för åren 2022–2024.



Källa: Länsstyrelsens ekonomiadministration, Länsstyrelsen i Örebro län. Statistik bearbetad av Statskontoret.

Drygt hälften av länsstyrelserna har i genomsnitt mellan 200 och 300 årsarbetskrafter. Flest årsarbetskrafter har Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Ungefär en femtedel av årsarbetskrafterna hos Länsstyrelsen i Västra Götalands län innebär resurssamverkan, det vill säga sådant arbete som länsstyrelsen utför åt flera eller alla länsstyrelser. Majoriteten av det arbetet handlar om gemensam it-verksamhet för länsstyrelserna.

Vissa kommuner är också mycket större organisationer än länsstyrelserna sett till antal årsarbetskrafter. De har därför mindre behov av stöd från länsstyrelserna. Andra kommuner är mindre än länsstyrelserna och kan ha mer behov av stöd. Men det förutsätter också att kommunerna i fråga kan formulera vad de behöver stöd med, vilket inte alltid är fallet.²¹

²¹ Se exempelvis Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*.

Kommunerna har ingen entydig syn på eller erfarenhet av länsstyrelserna

Synen på länsstyrelserna kan skilja sig mellan kommuner inom ett län, mellan olika verksamhetsområden och mellan tjänstemän på kommunen och de kommunala politikerna. Detta framkommer bland annat i vår intervju med styrelseföreträdare för Småkom. De beskriver att erfarenheterna av länsstyrelserna inte är entydiga, utan både positiva och negativa. Tidigare utredningar beskriver att vissa kommunföreträdare är kritiska till länsstyrelsernas arbete och att företrädarna anser att länsstyrelserna varken förstår eller känner till kommunernas verksamhet och beslutandeprocesser.²² Även Statskontorets tidigare rapporter visar att kommunerna har olika erfarenheter av länsstyrelserna. Ibland har kommuner framfört synpunkter om att länsstyrelsernas tjänstemän har bristande kompetens.²³ Ibland anser kommuner att länsstyrelserna har en god bild av lokala förutsättningar i länen.²⁴

Även länsstyrelserna har olika uppfattningar om relationen till kommunerna

Något som också kan visa att relationen mellan länsstyrelserna och kommunerna skiljer sig åt är länsstyrelsernas remissvar till utredningen om statens samverkan med kommunsektorn. Dessa visar att länsstyrelserna ser olika behov av formaliserade strukturer för samverkan, genom ett regionalt kommunråd vid samtliga länsstyrelser. Exempelvis lyfter länsstyrelsen i Jönköpings län att de ser en stor risk att inrättandet av ett nytt regionalt råd skulle slå ut befintliga välfungerande samverkansforum, som tagit lång tid att bygga upp och utveckla tillsammans med berörda aktörer i länet.²⁵ Länsstyrelsen i Norrbottens län anser å sin sida

²² SOU 2024:43. *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyre, styrning*, s. 422.

²³ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*, s. 113.

²⁴ SOU 2025:28. *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter*, s. 258.

²⁵ Länsstyrelsen Jönköpings län. *Yttrande över remiss Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43)* 2024-12-04.

att förslaget om ett regionalt kommunråd är bra och att det kan främja samarbete mellan kommunerna, regionen och staten.²⁶

Vi har kategoriserat länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag gentemot kommunerna i tre roller

Vi har kategoriserat vissa av länsstyrelsernas uppgifter och uppdrag gentemot kommunerna i tre roller (tabell 3). Vi har utgått från vår övergripande beskrivning av länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna samt vår genomgång och analys av ett 30-tal rapporter. Rollerna överlappar till viss del, och de illustrerar hur länsstyrelsernas olika uppgifter gentemot kommunerna ser ut.

I kapitel 3–5 beskriver och analyserar vi mer djupgående hur länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna ser ut och fungerar.

Tabell 3. Tre exempel på länsstyrelsernas olika roller.

Roll	Kännetecken för rollen
Ge stöd och sprida kunskap till kommunerna i tvärgående frågor.	Erbjuda stöd, sprida information och kunskap. I regel ingen myndighetsutövning.
Verka som regional organisation åt nationella myndigheter.	Myndighetsutövning och ärendehantering.
Samordna många aktörer i länet vid en kris.	Erbjuda samordning och samverkan i krissituationer, till exempel mellan olika förvaltningsnivåer.

²⁶ Länsstyrelsen Norrbottens län. Begäran om yttrande över staten och kommunsektorn – samverkan, självstyre, styrning. 2024-12-11.

3 **Rollen att ge stöd och sprida kunskap till kommunerna i tvärgående frågor**

I det här kapitlet beskriver och analyserar vi exempel på när länsstyrelserna ger stöd och sprider kunskap till kommunerna i tvärgående frågor.

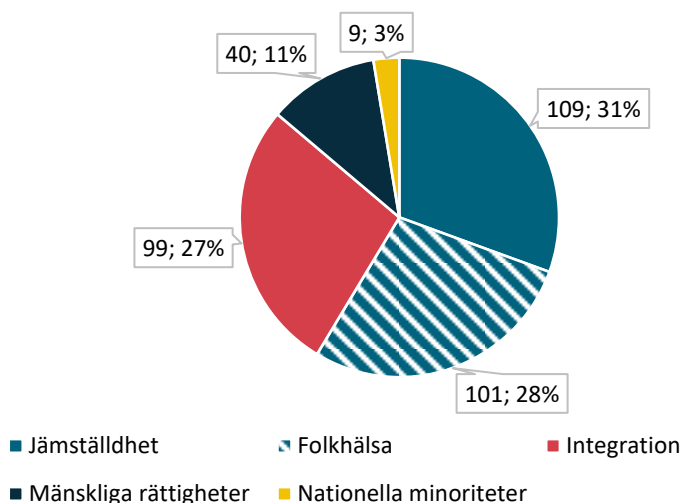
I kapitlet utgår vi från verksamhetsområdet social hållbarhet, eftersom Statskontorets tidigare rapporter om tvärgående frågor främst har behandlat det området. Vi sammanfattar våra viktigaste iakttagelser från kapitlet i punktlistan nedan.

-
- Länsstyrelserna driver uppskattade nätverk inom området social hållbarhet där kommunerna kan utbyta erfarenheter. Erfarenhetsutbytena fungerar väl när länsstyrelserna själva har god sakkunskap och när nätverken också inkluderar den kommunala ledningsnivån.
 - Upparbetade nätverk med kommunerna, öronmärkta medel och särskilda regeringsuppdrag underlättar för länsstyrelserna att erbjuda stöd som är anpassade efter kommunernas behov och förutsättningar.
 - En god samverkan mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna underlättar för länsstyrelserna att ge ändamålsenligt stöd till kommunerna. Samverkan möjliggör att centrala stöd används av länsstyrelserna och blir anpassade efter lokala behov. Länsstyrelserna behöver också samordna sina stöd till kommunerna internt för att få synergier mellan sakområden och för att kommunerna lättare ska kunna använda stöden.
 - Samordning mellan länsstyrelserna främjar ett effektivt och likvärdigt stöd till kommunerna. Det finns goda exempel på när länsstyrelserna koordinerar stöd gemensamt eller utgår från en nationell samordnare.
-

Länsstyrelsernas arbete med social hållbarhet innehåller flera olika områden

Länsstyrelserna har under de senaste åren fått allt fler uppdrag som handlar om social hållbarhet.²⁷ Mellan åren 2022 och 2024 stod området i genomsnitt för ungefär 6 procent av länsstyrelsernas totala årsarbetskrafter. I begreppet social hållbarhet inkluderar vi områdena folkhälsa, jämställdhet, integration, nationella minoriteter och mänskliga rättigheter.

Figur 2. Genomsnitt för antal årsarbetskrafter inom social hållbarhet för länsstyrelserna gemensamt, 2022–2024.



Källa: Länsstyrelsens ekonomiadministration, Länsstyrelsen i Örebro län. Statistik bearbetad av Statskontoret. I princip hade bara länsstyrelsen i Stockholms län årsarbetskrafter inom området nationella minoriteter under tidsperioden. Det beror på att länsstyrelsen i Stockholms län har ett särskilt uppdrag inom minoritetspolitiken.

Not: Siffrorna bör tolkas med försiktighet, eftersom det är möjligt att årsarbetskrafter inom andra verksamhetsområden också innefattar olika typer av arbete som berör social hållbarhet.

Antalet årsarbetskrafter inom social hållbarhet varierar framför allt mellan de länsstyrelser som innefattar storstadsområden och de övriga länsstyrelserna. Flest årsarbetskrafter i genomsnitt under perioden hade länsstyrelsen i Västra Götalands län (43 årsarbetskrafter), och lägst antal

²⁷ SOU 2024:43. *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning*, s. 173.

hade länsstyrelsen Gotlands län (6 årsarbetskrafter). Medianen för samtliga länsstyrelser var 13 årsarbetskrafter i genomsnitt mellan 2022 och 2024.²⁸

Regeringen använder länsstyrelserna för att nå ut med stöd och kunskap till kommunerna

Regeringen använder sig av länsstyrelserna när den vill få genomslag för nationella mål på regional och lokal nivå. Till exempel med syftet att säkerställa nationell likvärdighet över landet inom tvärsektoriella områden som jämställdhet, folkhälsa och brottsförebyggande arbete. På nationell nivå finns flera centrala myndigheter som ska främja genomförande, samordna insatser och stödja utvecklingen inom olika tvärsektoriella områden på lokal och regional nivå, exempelvis Jämställdhetsmyndigheten och Brottsförebyggande rådet. Länsstyrelsernas roll inom dessa områden är att fungera som *länk* mellan de centrala myndigheterna som producerar kunskap och kommunerna som tar emot den. Rollen som länk kan innebära olika saker, till exempel sprida och anpassa stöd, ge rådgivning och stöd kring nationella mål eller ansvara för att nationella strategier får genomslag i länen. Regeringen formulerar sig på olika sätt när den ger länsstyrelserna sådana uppgifter eller uppdrag. Men vi tolkar det som att regeringen vill att länsstyrelserna ska stötta kommunerna att använda nationell kunskap och i arbetet för att nå nationella mål i sina verksamheter.

Länsstyrelserna möjliggör uppskattade erfarenhetsutbyten

Länsstyrelserna erbjuder kommunerna tillfällen att utbyta erfarenheter och att träffas i nätverk inom flera områden. Vår studie visar att nätverken bland annat gynnas av att länsstyrelserna samordnar sig mellan sakområden och av att de riktar sig till den kommunala ledningsnivån.

Erfarenhetsutbyten inom rättighetsområdet har varit uppskattade

Ett slags stöd som länsstyrelserna erbjuder kommunerna är olika former av erfarenhetsutbyten och nätverksträffar. Statskontoret har tidigare konstaterat att den typen av stöd är särskilt uppskattade av kommunerna

²⁸ Verksamhetsdata från länsstyrelsernas ekonomiadministration, Länsstyrelsen i Örebro län. Statistiken är omarbetad av Statskontoret.

inom rättighetsområdet. Det gäller särskilt de nätverk som länsstyrelserna driver inom mänskliga rättigheter och barnrätt. I synnerhet små kommuner uppskattar dessa stöd.²⁹ Små kommuner har nämligen mindre möjligheter än stora kommuner att på egen hand upprätthålla kompetens och avsätta resurser, särskilt när det gäller specifika frågor eller små verksamhetsområden.

Statskontoret skriver också i en tidigare rapport att länsstyrelserna har god kännedom om lokala förutsättningar inom rättighetsområdet, bland annat tack vare de lägesbilder om rättighetsfrågor som flera länsstyrelser tagit fram till följd av regeringsuppdrag. Länsstyrelsernas goda kännedom om lokala förutsättningar gör att de kan anpassa sitt utåtriktade arbete så att det ger resultat i kommunerna.³⁰

Det är delvis därför som vi i samma rapport föreslår att regeringen bör använda länsstyrelsernas befintliga uppdrag och arbete mer för att få större genomslag för arbetet, framför allt kopplat till området mänskliga rättigheter. Det kan handla om att använda länsstyrelsen för att genomföra avgränsade insatser med relativt små medel, exempelvis genom att erbjuda länets kommuner att delta i nätverk för erfarenhetsutbyte. Men det kan också handla om att sprida och anpassa metodstöd från centrala myndigheter till olika kommuners behov. Vi skriver att det arbetet kan kopplas ihop med länsstyrelsernas befintliga arbete med mänskliga rättigheter, och på sätt inte innebära helt nya uppgifter för länsstyrelserna.³¹

Länsstyrelsernas nätverk för ledningsnivån i kommunerna är viktiga

En tidigare rapport från Statskontoret visar att de flesta länsstyrelserna anordnar någon form av nätverk för representanter för ledningsnivån i kommuner. Länsstyrelserna anser att nätverken är viktiga vägar för att de ska kunna nå ledningsnivån i kommunerna. Att nå ledningsnivån är i sin tur centralt för att länsstyrelsernas arbete ska få genomslag i de kommunala

²⁹ Statskontoret (2022). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*, s. 55–56 och s. 76.

³⁰ Ibid, s. 56 och s. 72.

³¹ Statskontoret (2023). *Ett samlat grepp. Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott* s. 25ff.

verksamheterna. Men det är också viktigt för att länsstyrelserna ska få en bild av vilka behov och utmaningar som finns i länen. Nätverken bidrar också till kompetensutveckling av personer på ledningsnivå i kommunerna. I rapporten konstaterar vi dock att länsstyrelserna behöver arbeta ännu mer med ledningsnivån i kommunerna för att öka den interna kunskaps-spridningen inom kommunerna.³²

I vår intervju med länsöverdirektören i Länsstyrelsen Västra Götalands län tar hen också upp vikten av länsstyrelsernas arbete med kommunledningarna. Länsöverdirektören understryker att dialogen och tilliten mellan länsstyrelserna och kommunledningarna är central för att arbetet ska fungera över lag. Inte minst för att hantera de spänningar som lätt kan uppstå mellan länsstyrelsernas arbete med genomförandet av nationell politik och det kommunala självstyret.

Länsstyrelserna ska kunna erbjuda verksamhetsanpassade stöd till kommunerna

Ett av länsstyrelsernas särdrag är att de ska ha kännedom om lokala och regionala behov och förutsättningar, och att de därmed ska kunna anpassa stöd utifrån den kunskapen. Statskontorets tidigare rapporter visar att kommunerna ofta vill ha mer verksamhetsanpassade stöd från länsstyrelserna än vad de får i dagsläget.³³ I det här avsnittet lyfter vi fram några exempel som visar vad som är viktigt för att länsstyrelsernas verksamhetsanpassade stöd ska fungera väl.

Länsstyrelsernas närhet till kommunerna innebär att de kan ha god kännedom om lokala behov av stöd

Länsstyrelserna ska kunna anpassa stöd från centrala myndigheter till lokala förutsättningar i kommunerna, det vill säga verksamhetsanpassa stöden. Länsstyrelserna ska också kunna förmedla till de centrala myndigheterna vilka behov som finns på lokal nivå. Det kan i sin tur bli ett underlag för de centrala myndigheterna när de ska utveckla sina stöd.

³² Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*, s. 100.

³³ Se t.ex. Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*.

Det är nödvändigt med verksamhetsanpassade stöd inom vissa frågor eftersom behoven av kunskap och stöd varierar så mycket mellan kommunerna. Ett verksamhetsanpassat stöd från en länsstyrelse kan till exempel innebära att en länsstyrelse hjälper kommunens strateg inom jämställdhet att förstå hur kommunen kan använda ett nationellt stöd om jämställdhet för att klara sina utmaningar med att stötta utrikes födda kvinnor så att de kan få arbete.

Enligt en statlig offentlig utredning från 2025 om köns- och hedersrelaterat våld och förtryck är länsstyrelsernas insatser en viktig och ibland avgörande del i kunskapsförsörjningen inom kommunerna. Utredningen visar att kommunerna upplever att länsstyrelserna har en god bild av lokala förutsättningar i länen inom området hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningen konstaterar också att centrala myndigheter som Jämställdhetsmyndigheten behöver samverka mer med länsstyrelserna för att få kännedom om lokala behov och ta vara på lokala erfarenheter.³⁴ Det kan finnas olika orsaker till att centrala myndigheter inte gör det i tillräcklig utsträckning. Bland annat att de centrala myndigheterna främst fokuserar på att ta fram kunskapen, men inte på att stödja kommunerna att använda kunskapen.³⁵ Men det kan också bero på att de centrala myndigheterna inte har resurser att verksamhetsanpassa stöden i den omfattning som kommunerna efterfrågar eller behöver. Sammantaget riskerar detta att leda till att vissa kommuner inte använder kunskapen, vilket i sin tur kan leda till att förstärka omotiverade skillnader mellan kommuner. Här kan länsstyrelserna med sin närhet till och kännedom om kommunerna spela en viktig roll.

Särskilda regeringsuppdrag och etablerad samverkan möjliggör verksamhetsanpassade stöd

Våra tidigare rapporter innehåller exempel där länsstyrelserna har anpassat stöden utefter kommunernas behov. En rapport visar att länsstyrelsernas uppdrag att stödja den regionala och lokala

³⁴ SOU 2025:28. *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter*, s. 258.

³⁵ Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 69.

implementeringen av den nationella folkhälsopolitiken har fungerat väl. Det beror bland annat på att länsstyrelsernas stöd ledde till att Folkhälsomyndigheten kunde erbjuda ett verksamhetsanpassat stöd till kommunerna. Länsstyrelserna identifierade till exempel att kommunerna behövde en likvärdig utbildning i folkhälsa. Det ledde till att Folkhälsomyndigheten tog fram en e-utbildning inom området. Vår analys visar att arbetet med folkhälsa accelererades i många kommuner tack vare att länsstyrelserna fick ett regeringsuppdrag med öronmärkta medel för folkhälsoarbetet. Medlen gjorde att länsstyrelserna kunde tillsätta folkhälsosamordnare på heltid, vilket gjorde det tydligt vem som var ansvarig för helheten för arbetet på respektive länsstyrelse. Vi konstaterar vidare att länsstyrelsernas välfungerande stöd inte skulle ha kommit till stånd utan regeringsuppdraget.³⁶

En annan av Statskontorets studier visar även att länsstyrelserna ofta har en etablerad samverkan med kommunerna inom områden som Agenda 2030 och mänskliga rättigheter. Därför har länsstyrelserna upparbetat kunskap om kommunernas förutsättningar och behov inom de berörda områdena. Det skapar förutsättningar för länsstyrelserna att verksamhetsanpassa stöd efter de lokala behoven.³⁷ Samverkan kan också göra att det finns tydliga mottagare på lokal nivå som ansvarar för att använda stödet.

Kommunerna behöver kunna ta emot länsstyrelsernas stöd

Det är viktigt att det finns en tydlig mottagare för länsstyrelsernas stöd på lokal nivå, men det är långt ifrån självklart. I vår intervju med företrädare för Småkoms styrelse framkommer att de upplever en förväntan från länsstyrelserna att kommunerna ska kunna avsätta resurser för vissa frågor. Det handlar till exempel om resurser i form av strategier när länsstyrelserna ska stötta eller samordna kommunernas arbete i tvärgående frågor. Men små kommuner har sällan resurser för att ha strategier inom en rad olika sakområden. Företrädarna för Småkom menar därför att det är viktigt att kommunerna också får resurser från regeringen om regeringen vill att kommunerna ska prioritera att samarbeta med länsstyrelserna.

³⁶ Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten*, s. 88–90.

³⁷ Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 59.

Tidigare rapporter visar också att kommunerna inte alltid vet på vilket sätt de kan få hjälp av länsstyrelserna. Ett exempel kommer från Statskontorets analys av myndigheternas arbete mot mäns våld mot kvinnor där vi konstaterar att länsstyrelserna behöver bli tydligare med hur de kan stötta kommunerna utefter deras olika förutsättningar och behov.³⁸

Länsstyrelserna behöver använda och internt samordna de centrala myndigheternas kunskapsstöd

Länsstyrelserna ska använda sig av befintliga kunskapsstöd från de centrala myndigheterna när de stödjer kommunerna. Vår studie visar både exempel när länsstyrelserna använder sig av de centrala myndigheternas kunskapsstöd och när de inte gör det. Vi konstaterar att länsstyrelserna och de centrala myndigheterna behöver kommunicera väl för att samarbetet ska fungera. Länsstyrelserna behöver också samordna olika stöd internt inom sina respektive länsstyrelser för att dra nytta av synergier och effektivisera arbetet.

Länsstyrelserna känner ibland inte till befintliga kunskapsstöd

En central uppgift för länsstyrelserna i rollen som länk är att förmedla kunskap från nationell nivå till lokal och regional nivå. Därför behöver länsstyrelserna känna till och använda den kunskap som finns tillgänglig från de centrala myndigheterna, när sådan finns. Om länsstyrelserna inte använder sig av befintliga kunskapsstöd finns en risk för dubbelarbete och omotiverade skillnader mellan länsstyrelserna inom vissa sakområden.

Våra rapporter visar att länsstyrelserna i vissa fall inte använder de stöd från centrala myndigheter som finns.³⁹ Detta kan bero på att länsstyrelserna inte alltid känner till stöden. Det kan också bero på att det är otydligt för de centrala myndigheterna hur deras uppdrag att stödja kommunerna förhåller sig till länsstyrelsernas motsvarande uppdrag.

³⁸ Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*, s. 100.

³⁹ Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin* s. 94f.; Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter* s. 53f.

I en rapport bedömer vi därför att regeringen borde ge både de berörda centrala myndigheterna och länsstyrelserna tydligare uppdrag att samverka med varandra, för att på så sätt se till att stödet till kommunerna kan bli mer anpassat till respektive verksamhet.⁴⁰

Länsstyrelserna behöver samordna sig mellan olika sakfrågor

Länsstyrelserna behöver både använda sig av de centrala myndigheternas kunskapsstöd och samordna stöden mellan de olika sakområdena som de har uppgifter inom. På så sätt kan länsstyrelserna dra nytta av synergier mellan sak- och uppgiftsområden när de stöttar kommunerna. Det kan till exempel innebära att länsstyrelserna i arbetet med integration använder sig av material eller arbetssätt som ursprungligen tagits fram för arbetet med jämställdhet. På så sätt kan arbetet inom integration och jämställdhet berika varandra, och leda till bättre resultat än om länsstyrelserna arbetat med områdena separat. Det kan också leda till effektiviseringsvinster när nya material eller arbetssätt inte behöver tas fram från grunden.

Statskontoret skriver i många rapporter att länsstyrelserna också behöver förbättra sin interna samordning.⁴¹ Vi menar då att länsstyrelserna i högre utsträckning bör samordna närliggande frågor inom respektive länsstyrelse. Detta är även något som utredningen om Agenda 2030 lyfter fram. Utredningen konstaterar att svårigheterna för länsstyrelserna att samordna sig internt troligen förstärks av att länsstyrelserna har svårt att balansera mellan att upprätthålla sakområdeskompetens och identifiera synergier mellan olika sakområden. Att identifiera synergier handlar i det här fallet till exempel om att hitta gemensamma arbetsområden eller arbetssätt inom områdena barnrättsperspektiv, folkhälsa och brottsförebyggande arbete.⁴² Men utredningen lyfter också exempel på hur fem olika länsstyrelser har erbjudit ett verksamhetsanpassat stöd inom social hållbarhet

⁴⁰ Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, s. 23 och 53ff.

⁴¹ Se exempelvis Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*, s. 94f; Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, s. 53f; KN2024/00828. *Bilaga 4. Ett mer samordnad och behovsanpassat statligt stöd, i Omställningen kräver systemförändringar och mobilisering nu!*

⁴² Ibid, s. 44.

till kommunerna. Gemensamt för de fem länsstyrelsernas arbete är att de har tagit fram lägesbilder om centrala uppgifter för social hållbarhet inom respektive kommun i sina län. Därefter har länsstyrelserna utgått från lägesbilderna i sitt arbete.⁴³

I vår intervju med företrädare för ett antal länsrådsutskott tar de också upp vikten av att länsstyrelserna kan samordna stöd inom olika områden. Särskilt eftersom kommunernas möjlighet att ta emot stöden kan variera så mycket. Men enligt företrädarna försvåras ett samordnat och helhetsinriktat arbete av att uppdragen och finansieringen från regeringen är uppdelade på specifika sakområden. De menar också att arbetet försvåras av att stöden från de centrala myndigheterna kan se mycket olika ut, bland annat på grund av att de myndigheterna jobbar i stuprör utifrån sina olika sakfrågor. De centrala myndigheterna är alltså inte alltid tillräckligt samordnade i sitt arbete med stöden, varken med varandra eller med länsstyrelserna.

Skilda förutsättningar hos både länsstyrelser och kommuner kräver samordning mellan länsstyrelserna

Länsstyrelsernas förutsättningar skiljer sig åt mellan länen och de har därför också skilda förutsättningar att ge kommunerna stöd. Det kan till exempel skilja sig mycket åt när det kommer till resurser och kompetens för att arbeta med olika uppdrag. De totala resurserna som regeringen ger länsstyrelserna gemensamt kan vid en första anblick se stora ut. Men de blir avsevärt mindre när de delas upp på de 21 myndigheterna.

I en av Statskontorets tidigare rapporter visar vi till exempel att länsstyrelserna får relativt lite resurser för att arbeta med sina stödjande uppdrag om barnkonventionen. Majoriteten av länsstyrelserna fick exempelvis endast mellan 125 000 och 150 000 kronor per verksamhetsår för att genomföra uppdraget. För många länsstyrelser hade medlen endast marginell betydelse för arbetet. Vi konstaterar att regeringen borde ha fördelat mer medel till länsstyrelsernas stödjande uppdrag i relation till hur mycket medel som de centrala myndigheterna fick.⁴⁴

⁴³ Ibid, s. 79–81.

⁴⁴ Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, s. 66–67 och s. 53.

Flera av våra tidigare rapporter pekar också mot att stora och resursstarka länsstyrelser har bättre förutsättningar att nå ut med stöd och kunskap till kommunerna än länsstyrelser som inte kan avsätta lika mycket medel. Därför behöver länsstyrelserna hitta sätt att internt stödja de mindre länsstyrelserna, till exempel genom att dra nytta av kompetensen i andra, större länsstyrelser.⁴⁵

I vissa fall har länsstyrelserna samarbetat med varandra för att hantera begränsade resurser

Vår studie visar exempel på när länsstyrelserna har gått ihop och gemensamt erbjudit stöd till sina kommuner. Detta är ett sätt för länsstyrelserna att effektivisera sitt stöd och undvika omotiverade skillnader i stödet till kommunerna. Det kan också förstärka vissa länsstyrelserns kapacitet och minskar deras sårbarhet.

En av Statskontorets tidigare analyser visar på flera exempel när länsstyrelserna samarbetar med varandra eller med andra aktörer för att lösa problem som följer av begränsade resurser, små länsstyrelseorganisationer och befolkningsmässigt små kommuner. Länsstyrelser går till exempel ihop och erbjuder gemensam kompetensutveckling till yrkesverksamma, oavsett vilket län de arbetar inom. Detta är ett sätt för länsstyrelserna att använda sina begränsade resurser mer effektivt.⁴⁶

I en annan av Statskontorets rapporter konstaterar vi att länsstyrelserna kan frigöra resurser för att utöka de externa insatserna gentemot kommunerna. Till exempel genom att samla de 21 länsstyrelsernas kompetens och resurser inom mänskliga rättigheter ytterligare, och på så vis förstärka den gemensamma kapaciteten.⁴⁷

⁴⁵ Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten*, s. 10; Statskontoret (2022). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*, s. 70f.

⁴⁶ Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*, s. 108–109.

⁴⁷ Statskontoret (2022). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*, s. 29.

En nationell samordnare kan vara en metod för effektiv samordning

En åtgärd som länsstyrelserna och regeringen använder sig av för att samordna länsstyrelserna och andra aktörer är nationella samordnare inom länsstyrelserna.⁴⁸ Statskontorets tidigare rapporter visar att samordnare kan vara en bra åtgärd i frågor där det behövs ett förändringstryck. Men en utmaning med samordnare är att få till en varaktig förändring, eftersom insatsen ofta är tidsbegränsad. Det krävs därför en form för att föra arbetet vidare efter det att samordnarens uppdrag är avslutat.⁴⁹ I en tidigare rapport konstaterar vi att samordningen mellan länsstyrelserna blev bättre efter att länsstyrelserna inrättade en nationell samordnare för uppdraget om mäns våld mot kvinnor. Samordnaren gav andra myndigheter en tydlig ingång till länsstyrelserna. Samordnarens uppgift var bland annat att koordinera länsstyrelsernas arbete inom området.⁵⁰

Men det finns också mindre framgångsrika exempel. Till exempel visar Statskontorets rapport om kunskapslyftet för barnets rättigheter att styrningen av länsstyrelsernas nationella samordning vid Länsstyrelsen i Dalarna var otydlig för flera aktörer. Till exempel när det gäller ansvarsfördelningen mellan den nationella samordningen och andra aktörer, samt syftet med samverkan mellan den nationella samordningen och de centralt ansvariga myndigheterna som Barnombudsmannen. Rapporten visar också att länsstyrelsernas nationella samordning hade kunnat samordna sig mer med både länsstyrelserna och de centrala myndigheterna. Det hade bland annat underlättat för länsstyrelserna att verksamhetsanpassa stödet mer utefter lokala förutsättningar.⁵¹

⁴⁸ Se exempelvis *Redovisning av Länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap* (2022/03174), s. 5 och Länsstyrelserna (2024). *Brottsförebyggande föräldraskapsstöd. Återrapportering 1 mars 2024*, s. 6.

⁴⁹ Statskontoret (2014). *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?*

⁵⁰ Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*, s. 18, s. 47 och s. 98.

⁵¹ Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter*, s. 68–70.

Regeringen kan underlätta samordningen mellan länsstyrelserna genom att styra mer långsiktigt och strategiskt

I samtliga intervjuer som vi har genomfört med företrädare för Regeringskansliet, kommunerna och länsstyrelserna framförs det att regeringens styrning behöver bli mer samordnad för att länsstyrelserna i sin tur ska kunna samordna sig mer sinsemellan. Det handlar exempelvis om att regeringens styrning ibland är för inriktad på enskilda sakfrågor och att de specifika uppdragen kommer med små medel, men också att uppdragen har kort tidshorisont. En mer samordnad och långsiktig styrning från regeringens sida skapar förutsättningar för att länsstyrelserna kan ha en mer samlad kontakt gentemot kommunerna.

4 Rollen att utföra operativa regionala uppgifter när en central myndighet är nationellt ansvarig

I det här kapitlet beskriver och analyserar vi exempel när länsstyrelserna utför operativa uppgifter på områden där en central myndighet har det nationella ansvaret. Fokus är uppgifter inom tillsyn, tillsynsvägledning och samråd, bland annat eftersom våra tidigare rapporter främst har behandlat detta. Vi sammanfattar våra viktigaste iakttagelser i punktlistan nedan.

-
- Länsstyrelserna utför flera operativa regionala uppgifter inom områden som en central myndighet har det nationella ansvaret över, exempelvis tillsyn, tillsynsvägledning, rådgivning och samråd inom miljö och samhällsbyggnad samt uppföljning av kommunernas arbete. Normalt har den centrala myndigheten till exempel ansvar för att ta fram riktlinjer och vägledningar.
 - Regeringens fördelning av uppgifter och ansvar mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna behöver vara tydlig för att inte försämra tillsynen och tillsynsvägledningen gentemot kommunerna. Den sammantagna effekten av otydlig uppgiftsfördelning kan annars bli stor för länsstyrelserna eftersom de arbetar med flera sakområden och centrala myndigheter.
 - Länsstyrelserna är beroende av att centrala myndigheter kan tillhandhålla uppdaterade vägledningar och fungerande it-system, samt att de utformar rimliga administrativa villkor.
 - Länsstyrelserna ansvarar för vissa uppgifter som ingen central myndighet har nationellt ansvar över. Det gäller till exempel tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare och tillsyn av stiftelser. Regeringens vägledande principer säger att det som regel inte ska vara så.
-

Länsstyrelserna genomför operativa uppgifter inom områden där en central myndighet har nationellt ansvar

Regeringen använder länsstyrelserna återkommande för att utföra vissa operativa och regionala uppgifter som en central myndighet har det nationella ansvaret över, exempelvis att handlägga ärenden inom samhällsbyggnad och olika tillsynsuppgifter. De centrala myndigheterna har då själva ingen lokal närvaro samtidigt som regeringen anser att uppgiften kräver verksamhet nära kommunerna. Länsstyrelsernas operativa uppgifter regleras bland annat i deras instruktion, i andra författningar och genom regeringsuppdrag.⁵²

Något förenklat är den här uppdelningen av uppgifter ett alternativ till att centrala myndigheter bygger egna regionala organisationer över hela landet, vilket kan vara en kostnadseffektiv lösning för staten.⁵³ Det kan också vara ett sätt för regeringen att särskilja vissa uppgifter, till exempel främjande och tillsynande uppgifter. Enligt representanter för enheten för statlig förvaltning på Regeringskansliet är det också en fördel att det finns myndigheter med en regional förvaltning som har en bred sakområdeskompetens och därigenom kapacitet att balansera olika perspektiv inom en och samma myndighet. Uppgiftsfördelningen kan också göra att det blir mer effektivt för den centrala myndigheten. Den centrala myndigheten kan då inom sitt ansvarsområde fokusera på att producera kunskap medan länsstyrelserna kan vara stödet eller noden gentemot kommunerna och bidra till att förmedla denna kunskap till kommunerna.

Länsstyrelserna utför operativa uppgifter inom områden där en central myndighet har det nationella ansvaret, bland annat Jordbruksverket, Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Statens

⁵² Se bland annat 2§ i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion och miljötillsynsförordningen (2011:13).

⁵³ Statskontoret (2005). *Om länsstyrelsen i framtiden och framtidens länsstyrelse – Ett diskussionsunderlag*.

energimyndighet och Havs- och vattenmyndigheten.⁵⁴ Inom ramen för verksamheten gentemot kommunerna utför länsstyrelserna bland annat

-
- tillsyn enligt miljöbalken
 - tillsynsvägledning enligt miljöbalken och plan- och bygglagen
 - tillsynsvägledning enligt alkohollagen
 - samordning, samråd och tillsyn enligt plan- och bygglagen
 - miljöövervakning
 - viss bidragshandläggning.
-

Länsstyrelserna kan också anordna utbildningar och nätverksträffar för kommunerna inom de ovanstående områdena. I det här kapitlet fokuserar vi främst på när länsstyrelserna utför regionala operativa uppgifter inom tillsyn och tillsynsvägledning.

Den centrala nivån utformar riktlinjer och länsstyrelserna utför det operativa tillsynsarbetet

Länsstyrelserna utövar tillsyn och vägleder kommunerna i deras tillsyn inom flera områden. Detta regleras bland annat i länsstyrelsernas instruktion och i andra förordningar.⁵⁵ Syftet med länsstyrelsernas tillsyn är att säkerställa att kommunerna följer nationella lagar och mål.

Många av länsstyrelsernas tillsyns- och prövningsuppgifter ingår i verksamhetsområdet naturvård och miljöskydd, som är länsstyrelsernas största verksamhetsområde. Totalt omfattade området i genomsnitt 34 procent av länsstyrelsernas totala årsarbetskrafter under åren 2022–2024. Precis som inom andra verksamhetsområden varierar det mycket mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Västra Götalands län hade i genomsnitt flest årsarbetskrafter under perioden 2022–2024

⁵⁴ Länsstyrelserna (2021). *Framtidens länsstyrelser*, s. 35.

⁵⁵ Regleras bland annat i § 5 i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, miljötillsynsförordning (2011:13), Plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), och plan- och byggförordningen (2011:338), Livsmedelsförordningen (2006:813) och förordning (2014:441).

(252 årsarbetskrafter). Länsstyrelserna i Gotlands och Kronobergs län hade i genomsnitt lägst antal årsarbetskrafter (50 årsarbetskrafter vardera). Medianen för samtliga länsstyrelser var under samma period i genomsnitt 89 årsarbetskrafter.⁵⁶ Siffrorna bör dock tolkas försiktigt, eftersom verksamhetsområdet naturvård och miljöskydd innefattar fler uppgifter än bara tillsyn och provning.

Som regel ansvarar en central myndighet för att ge vägledning, utfärda föreskrifter och ibland utföra egen tillsyn. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar till exempel för viss miljötillsyn och tillsynsvägledning på nationell nivå. Länsstyrelserna ger sedan tillsynsvägledning till, och utövar tillsyn över, kommunerna. Motsvarande fördelning gäller även inom andra områden, till exempel plan- och bygg, alkohol och tobak samt livsmedel. Men reglerna för de olika tillsynsområdena skiljer sig åt. Uppgiftsfördelningen mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna kan därför variera. Även vad som ryms inom begreppet tillsyn är omdiskuterat och kan skilja sig åt mellan verksamhetsområdena.⁵⁷

Tidigare utredningar pekar på att det finns vissa fördelar med att länsstyrelserna både ger tillsynsvägledning och utövar tillsyn. Det ger bättre lokalkännedom, vilket kan underlätta och effektivisera tillsynen. Den regionala närvaron kan också skapa mervärden i form av mer service till företag och möjligheter att agera snabbt vid klagomål från allmänheten eller vid oförutsedda händelser som haverier och utsläpp.⁵⁸

Länsstyrelserna hanterar komplicerade målkonflikter mellan staten och kommunerna

En viktig uppgift för länsstyrelserna är att utifrån sin breda roll och lokala närvaro väga samman olika intressen, exempelvis inom miljöfrågor och samhällsbyggnad. Länsstyrelserna agerar både rådgivande gentemot kommunerna och utövar tillsyn över kommunernas detaljplaner inom

⁵⁶ Verksamhetsdata från länsstyrelsernas ekonomiadministration, Länsstyrelsen i Örebro län. Statistiken är omarbetad av Statskontoret.

⁵⁷ Se exempelvis Skr. 2009/10:79, s. 16.

⁵⁸ SOU 2024:98. *En ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, s. 1006.

området samhällsbyggnad. Boverket är i sin tur förvaltningsmyndighet för samhällsplanering, byggande och boende och tar bland annat fram analyser, föreskrifter och vägledningar.⁵⁹

Uppgifterna om att ge stöd och utöva tillsyn över kommunernas detaljplaner ingår som en del i länsstyrelsernas verksamhetsområde hållbar samhällsplanering och boende. Verksamhetsområdet utgjorde mellan åren 2022 och 2024 i genomsnitt ungefär 5 procent av länsstyrelsernas totala årsarbetskrafter. Även inom det området varierar antalet årsarbetskrafter mycket mellan länsstyrelserna. Medianen för samtliga länsstyrelser var 10 årsarbetskrafter i genomsnitt under 2022 till 2024.⁶⁰ Vi har inte haft tillgång till statistik över hur många årsarbetskrafter som specifikt arbetar med att utöva tillsyn över kommunernas detaljplaner.

Samhällsbyggnad är på grund av kommunernas planmonopol ett område som är starkt förknippat med det kommunala självstyret. Det är därför inte ovanligt att länsstyrelsernas kontrollerande och överprövande roll gentemot kommunerna leder till friktion mellan länsstyrelserna och kommunerna. Det finns flera exempel där kommunala politiker kritiserar länsstyrelsen för beslut som hämmar exempelvis bostadsbyggande.⁶¹ I vår intervju med Småkom framkommer liknande kritik. Företrädarna anser att länsstyrelserna tolkar sitt miljöskyddande ansvar för strikt, och att de inte väger samman olika intressen i tillräcklig utsträckning. En av företrädarna anser att det kan bero på att länsstyrelsernas ansvar för tillväxtfrågor i länet inte är särskilt tydligt efter att det regionala utvecklingsansvaret flyttades till regionerna. Kritiken illustrerar en allmän spänning mellan länsstyrelserna och kommunerna som följer av att det kan finnas målkonflikter mellan det kommunala självstyret och de nationella målen. Men det kan också vara svårt för länsstyrelserna att hantera målkonflikter mellan olika sakområden och intressen eftersom målkonflikterna ofta är

⁵⁹ [Roller och ansvar plan- och byggsystemet - PBL kunskapsbanken - Boverket](#)
Hämtad 2025-02-24.

⁶⁰ Verksamhetsdata från länsstyrelsernas ekonomiadministration, Länsstyrelsen i Örebro län. Statistiken är omarbetad av Statskontoret.

⁶¹ Se exempelvis [Låt inte länsstyrelserna stoppa nya bostäder – Dagens Samhälle](#)
Hämtad 2025-04-14, ["Allting stoppas av statens förlängda arm – länsstyrelsen" – Sydsvenskan](#)
Hämtad 2025-04-14.

komplexa och lagstiftningen svår att navigera. Statskontoret konstaterar i en tidigare rapport till exempel att flera länsstyrelser vill ha mer stöd om hur de ska väga nationella mål mot varandra inom olika sakområden som länsstyrelserna ansvarar för.⁶²

Uppgiftsfördelningen fungerar som bäst när rollerna är tydligt definierade

En tydlig roll- och uppgiftsfördelning mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna är viktig för att den statliga styrningen ska fungera så effektivt som möjligt. Det ger bland annat länsstyrelserna bättre förutsättningar att tolka sitt ansvar på ett likartat sätt, och därigenom bättre förutsättningar att verka gentemot kommunerna. Det är också viktigt för att kommunerna ska veta vilken myndighet som ansvarar för vad, och vart de ska vända sig för råd och stöd. Tydliga ansvarsgränser minskar även risken för dubbelarbete.⁶³

Statskontorets rapporter innehåller några exempel på när uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelserna och en central myndighet fungerar väl. Ett exempel är uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Vi konstaterar i en tidigare rapport att den övergripande gränsdragningen mellan myndigheterna fungerar bra och att den i flera avseenden är logisk.⁶⁴ En anledning är att det operativa tillsynsarbetet utifrån miljöbalken i delar kräver en regional och lokal närvaro som länsstyrelserna har, till skillnad från Naturvårdsverket. Ytterligare ett skäl är att Naturvårdsverket och länsstyrelserna har utarbetade strukturer och rutiner för att samverka kring uppgifter där gränsdragningen formellt är mindre tydlig. Det kan i sin tur bero på myndigheterna har mycket verksamhet uppdelad mellan varandra. Miljöområdet är också länsstyrelsernas avsevärt största verksamhetsområde med relativt mycket resurser. I en intervju med representanter för ett antal länsrådsutskott framkommer att det kan vara lättare att samarbeta och lösa ut otydligheter

⁶² Statskontoret (2018). *Bättre stöd med kommunal samverkan*, s. 80–84.

⁶³ Statskontoret (2014) *Vägledning till en bättre tillsyn – en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s. 59.

⁶⁴ Statskontoret (2024). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket*, s. 141.

med centrala myndigheter på områden där länsstyrelserna har mer resurser. Länsstyrelserna kan då bygga en organisation för samverkan och dialog som matchar den centrala myndighetens organisation.

Otydlig ansvarsfördelning kan bero på vag styrning

Våra tidigare rapporter visar att det finns områden där uppgiftsfördelningen på grund av vag styrning inte fungerar tillräckligt bra. Det kan bero på att regeringen inte har definierat ansvaret mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna, eller att staten inte tar tillräckligt ansvar för vägledning gentemot kommunerna. Det kan också bero på att lagstiftningen för ett område är komplex och att många myndigheter har ansvar för att ge vägledning i hur lagstiftningen ska tillämpas. Kommuner och länsstyrelser kan då ha svårt att identifiera vilken aktör som har ansvaret för vägledningen.

Statskontoret konstaterar i en tidigare rapport att länsstyrelsernas ansvar för tillsynsvägledning gentemot kommunerna ibland är mycket allmänt hållet, exempelvis i miljötillsynsförordningen. Å ena sidan anser vi att det är rimligt att länsstyrelserna kan anpassa sin tillsynsvägledning efter behoven i länet. Men vi ser också att det allmänt formulerade ansvaret kan leda till att länsstyrelserna tolkar ansvaret allt för olika. Vissa länsstyrelser kan exempelvis prioritera ned eller bort sådan tillsynsvägledning som de centrala myndigheterna förväntar sig att länsstyrelserna ska ge till kommunerna.⁶⁵

Inom vissa tillsynsområden har regeringen låtit de centrala myndigheterna och länsstyrelserna själva bestämma hur de ska fördela ansvaret för att vägleda kommunerna. Aktörerna kan då teckna formella eller informella överenskommelser för att reglera ansvarsfördelningen. Men Riksrevisionen anser att det inte alltid räcker för att ansvaret ska vara tillräckligt tydligt, och att regeringen bör säkerställa att de tillsynsvägläande myndigheterna har ett tydligt uppdrag samt att arbets- och ansvarsfördelningen inom respektive område är ändamålsenlig.⁶⁶ Alkoholtillsyn och tillsyn av

⁶⁵ Statskontoret (2014). *Vägledning till en bättre tillsyn – En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s. 62.

⁶⁶ Riksrevisionen (2018). *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn*, s. 59–60.

kommunernas ansvar enligt vattentjänstlagen är två exempel på områden där otydligheter i Folkhälsomyndighetens⁶⁷ och Havs- och vattenmyndighetens⁶⁸ tillsynsvägledande uppdrag gentemot länsstyrelserna har lett till negativa konsekvenser i tillsynsarbetet. Ytterligare en faktor som påverkar hur väl rollfördelningen fungerar är hur olika regelverk använder begreppen tillsyn och tillsynsvägledning. De används i dag inte enhetligt i de lagar och regler som styr vissa närliggande områden. Det riskerar att skapa onödig förvirring kring myndigheternas respektive uppdrag.⁶⁹

För länsstyrelserna kan den sammantagna effekten av otydlig uppgiftsfördelning bli stor eftersom de har många uppgifter som gränsar till flera sakområden och centrala myndigheter. En konsekvens kan bli att länsstyrelserna tolkar sitt ansvar på olika sätt. Det kan i sin tur försämra länsstyrelsernas legitimitet hos kommunerna, eftersom risken ökar att länsstyrelsernas bedömningar i olika ärenden skiljer sig mycket åt. Behovet av att reda ut otydligheter i ansvarsfördelningen ställer dessutom höga krav på länsstyrelsernas förmåga att samverka med andra myndigheter. Men det kräver också att länsstyrelsernas interna samordning är välfungerande.

Uppgiftsfördelningen förutsätter att länsstyrelserna nyttjar sin regionala närvaro

När regeringen delar upp uppgifter mellan en central myndighet och länsstyrelserna beror det ofta på att det finns uppgifter som kräver regional och lokal närvaro för att genomföras på bästa sätt. Det är därför viktigt att länsstyrelserna nyttjar sin regionala och lokala närvaro.

Vår studie visar att vissa kommuner vill att länsstyrelserna utnyttjar sin lokala närvaro i högre utsträckning. Detta gäller bland annat i ärenden inom samhällsbyggnad. Främst små kommuner är i viss mån frustrerade över hur länsstyrelserna fattar beslut i dessa ärenden. Företrädare för

⁶⁷ SOU 2024:23. *En effektivare tillsyn över alkohol, tobak och nikotinprodukter*, s. 277; Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten*, s. 87.

⁶⁸ Riksrevisionen (2025). *Tillgången till kommunalt vatten och avlopp*, s. 5–6.

⁶⁹ Riksrevisionen (2018). *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn*, s. 28–29.

Småkom lyfter i en intervju att länsstyrelserna i allt för hög utsträckning gör skrivbordsbedömningar i ärenden som handlar om exploatering av ett visst område i en kommun. Företrädarna menar att det är viktigt att länsstyrelserna åker ut och granskar den avsedda platsen. Annars riskerar länsstyrelsernas bedömningar att inte utgå från de faktiska förutsättningarna som präglar platsen, utan endast utifrån teoretiska eller generella idéer om förutsättningarna.

Uppgiftsfördelningen kräver stöd, vägledning och rimliga administrativa krav från centrala myndigheter

Länsstyrelsernas arbete gentemot kommunerna påverkas inte bara av rollfördelningen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna. Det påverkas också av den centrala myndighetens verksamhet, och av vilka förutsättningar regeringen ger myndigheten att verka mot länsstyrelserna. Länsstyrelsernas arbete förutsätter till exempel att den centrala myndigheten tillhandahåller nödvändig vägledning och fungerande it-system, samt inte belastar länsstyrelserna med allt för omfattande administrativa villkor.

Länsstyrelserna är beroende av vägledning från centrala myndigheter

När regeringen delar upp uppgifter mellan en central myndighet och länsstyrelserna ska den centrala myndigheten tillhandahålla nationella riktlinjer och vägledning. Dessa ska ligga till grund för hur länsstyrelserna utför sina operativa uppgifter gentemot kommunerna, till exempel inom tillsyn och tillsynsvägledning. Om det nationella stödet brister kan länsstyrelserna både få svårt att stötta kommunerna, och svårt att utföra tillsyn över kommunernas verksamheter.

Ett område som illustrerar behovet av stöd från centrala myndigheter är samhällsbyggnad. Länsstyrelserna ska inom ramen för olika uppgifter på området väga samman olika intressen och göra svåra avvägningar samt vägleda kommunerna att hantera liknande målkonflikter.⁷⁰ Flera länsstyrelser har efterfrågat tydligare riktlinjer och vägledning från de

⁷⁰ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*, s. 113–114.

centrala myndigheterna kring hur de ska vägleda kommunerna i frågor där nationella mål ska vägas mot varandra. Kommunerna har också uttryckt att den samlade regleringen för området är komplex och svår att navigera. De anser att staten inte har erbjudit tillräckligt med stödjande insatser för att väga upp att antalet krav och intressen som ska vägas samman har ökat. För små kommuner som behöver mycket nationellt stöd utgör det en särskild utmaning. Samtidigt anser de flesta av länsstyrelserna att kommunerna behöver mer vägledning och stöd än vad länsstyrelserna kan ge med befintliga resurser.⁷¹

De centrala myndigheterna har inte alltid rätt förutsättningar för sitt vägledande uppdrag

Tidigare studier från Statskontoret visar att den centrala myndigheten inte alltid har rätt förutsättningar för att genomföra sina uppgifter gentemot länsstyrelserna. Den centrala myndigheten kan bland annat behöva göra nya prioriteringar när finansieringen och styrningen ändras. Naturvårdsverket har till exempel haft svårt att prioritera arbetet med vägledningar när myndighetens resurser har minskat. Risken för att Naturvårdsverket inte uppdaterar nödvändiga vägledningar i länsstyrelsernas arbete har därmed ökat.⁷² Länsstyrelserna anser också att vägledningar från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten tenderar att vara kraftigt försenade.⁷³ Statskontoret skriver i en tidigare rapport att Naturvårdsverket har lagt allt mindre resurser och kompetens på praktisk tillsynsvägledning och att ansvaret därför i högre grad har flyttats till länsstyrelserna. Skälet är att Naturvårdsverkets uppgifter har förskjutits från politikgenomförande till politikutformande, med en större tonvikt på att ta fram förslag på styrmedel och stötta Regeringskansliet med analysstöd.

Ibland kan också lagstiftningens form påverka den centrala myndighetens och länsstyrelsernas möjlighet att ta fram vägledning till kommunerna. Miljöbalken har till exempel karaktären av en ramlag, vilket förutsätter

⁷¹ Statskontoret (2018). *Bättre stöd med kommunal samverkan*, s. 82.

⁷² Statskontoret (2024). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket*, s. 106.

⁷³ Länsstyrelserna (2021). *Framtidens länsstyrelser*, s. 29.

att avvägningar görs i enskilda ärenden. Det gör det svårt att utforma en enhetlig och tydlig vägledning.⁷⁴ Enligt Riksrevisionen kan tillsynen förbättras om en central myndighet erbjuder kommunerna tolkningshjälp.⁷⁵ Detta kan särskilt gälla områden med brett formulerade regelverk där det kan uppstå svåra avvägningar.

Administrativa villkor bör utformas med hänsyn till arbetsbördan på både länsstyrelserna och kommunerna

Länsstyrelserna lyfter i en rapport att regeringen återkommande ger centrala myndigheter mandat eller uppdrag att agera styrande gentemot länsstyrelserna. Länsstyrelserna menar att de krav som centrala myndigheter kan ställa på länsstyrelserna i föreskriftsform, eller i anvisningar om återrapportering av bidragsmedel, ofta är detaljerade och skapar en betungande administrativ börda för länsstyrelserna. Länsstyrelserna lyfter fram Livsmedelsverket och Jordbruksverket som exempel på två myndigheter som i föreskrifter har ställt detaljerade krav på dokumentation och olika planer.⁷⁶ Ibland kan det handla om att både den centrala myndigheten och länsstyrelserna behöver anpassa sin verksamhet till EU-krav. I dessa fall har den centrala myndigheten begränsad rådighet över hur kraven utformas. Företrädare för ett antal länsrådsgrupper lyfter i en intervju att det vore bra att se över hur de centrala myndigheterna följer upp hur länsstyrelserna använder vissa medel. De intervjuade upplever att uppföljningen i vissa fall inte genererar användbar information.

Statskontoret har tidigare konstaterat att den totala mängden statlig styrning som riktas mot kommunerna skapar en hög administrativ börda även hos kommunerna. Detta gäller inte minst inom miljöområdet. Vi föreslog då att regeringen bör ge länsstyrelserna och ett antal centrala myndigheter i uppdrag att förenkla de administrativa kraven för kommuner och regioner. I förslaget ingick att se över hur rapporteringen av uppgifter

⁷⁴ Statskontoret (2014). *Vägledning till en bättre tillsyn – en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s. 60.

⁷⁵ Riksrevisionen (2018). *Bädda för bättre tillsyn*, s. 54–55.

⁷⁶ Länsstyrelserna (2021). *Framtidens länsstyrelser*, s. 29–30.

i högre utsträckning kan digitaliseras och automatiseras.⁷⁷ Både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten fick under 2024 i uppdrag att se över de krav på redovisning som myndigheterna ställer på länsstyrelserna i syfte att minska den administrativa bördan för länsstyrelserna.⁷⁸ Vi tolkar det som att regeringen är medveten om risken för hög administrativ börda hos länsstyrelserna.

Utmaningar med it-system på central nivå sipprar ner till länsstyrelserna

Länsstyrelserna använder många it-system som utvecklas och förvaltas av en central myndighet. Men flera centrala myndigheter har stora problem med bland annat föråldrade it-system.⁷⁹ Detta är både en konsekvens av att implementering av nya EU-krav har behövt ske på kort tid och att många myndigheter inte haft en tillräckligt strategisk utgångspunkt för sin it-styrning. Enligt Riksrevisionen innebär det inte bara en risk för den enskilda myndigheten. Det kan också innebära negativa konsekvenser för verksamheter bland andra myndigheter, kommuner eller privata aktörer som använder sig av systemen.⁸⁰ Länsstyrelserna använder i hög grad andra myndigheters it-stöd och är därför särskilt sårbara för problem i centrala myndigheters it-miljöer.

I tidigare utredningar visar vi att problem i Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets it-miljöer bland annat har lett till att länsstyrelserna inte har kunnat betala ut jordbruksstöd till jordbrukare och försvårat arbetet med länsstyrelsernas förvaltning av skyddad natur.⁸¹ Även i vår intervju med ett antal länsrådsutskott framkommer att det finns problem i vissa fall när länsstyrelserna använder centrala myndigheters it-stöd.

⁷⁷ Statskontoret (2021). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner*, s. 44.

⁷⁸ Med administrativ börda avsåg regeringen ekonomisk redovisning, verksamhetsredovisning och tekniska system.

⁷⁹ I Riksrevisionens granskning ingick bland annat Jordbruksverket, Boverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Länsstyrelsen Västra Götaland som har särskilt ansvar för länsstyrelsernas gemensamma it-arbete.

⁸⁰ Riksrevisionen (2021). *Föråldrade it-system*, s. 6.

⁸¹ JO 2021/22 s. 340 samt Statskontoret (2022). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans*, s. 6.

Länsstyrelserna ansvarar för vissa tillsynsuppgifter som ingen central myndighet har ansvar över

I länsstyrelsernas instruktion står att det i varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Samtidigt klargör de vägledande principerna att en länsstyrelse normalt inte ska ansvara för nationella uppgifter och uppdrag.⁸² Regeringens styrning är i viss mån motsägelsefull, men gör ändå möjligt att ge länsstyrelserna ansvar för nationella uppgifter. Länsstyrelserna anser att rollen som allmän förvaltningsmyndighet är viktig även i framtiden och att statsförvaltningen behöver en regionalt organiserad myndighet som kan åta sig uppgifter som inte naturligt hör hemma någon annanstans.⁸³

I praktiken ansvarar länsstyrelserna också för några nationella uppgifter.⁸⁴ Två exempel är ansvaret över ställföreträdar- och överförmyndartillsynen och tillsyn av stiftelser.⁸⁵ Både Riksrevisionen och Statskontoret har pekat på problem med länsstyrelsernas nationella ansvar för tillsynen inom ställföreträdar- och överförmyndarområdet. Riksrevisionen menar att länsstyrelserna saknar legitimitet och resurser för att genomföra sina nationella uppgifter inom området. Det finns också stora skillnader i länsstyrelsernas handläggning och bedömningar av olika ärenden, vilket riskerar rättssäkerheten.⁸⁶ Statskontoret har därutöver visat att det är en utmaning för länsstyrelserna att anpassa tillsynen till olika förutsättningar i landet samtidigt som den ska uppfattas som tydlig för överförmyndarna.⁸⁷

⁸² Proposition 2020/21:1, s. 59–60.

⁸³ Länsstyrelserna (2021). *Framtidens länsstyrelser*, s. 36.

⁸⁴ Riksrevisionen (2018). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare*, s. 39.

⁸⁵ Uppgifterna är koncentrerade till Länsstyrelsen Norrbottens län, Länsstyrelsen Örebro län, Länsstyrelsen Stockholms län, Länsstyrelserna Östergötlands län, Länsstyrelsen Västra Götalands län och Länsstyrelsen Skåne län.

⁸⁶ Riksrevisionen (2018). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare*, s. 5–6.

⁸⁷ Statskontoret (2019). *En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet*, s. 12.

5 Rollen att samordna många aktörer i länet vid en kris

I det här kapitlet beskriver och analyserar vi exempel på länsstyrelsernas roll att samordna länen vid en kris. Med utgångspunkt i exemplen lyfter vi fram det som fungerar bra och mindre bra i länsstyrelsernas arbete. Vi sammanfattar våra viktigaste iakttagelser från kapitlet i punktlistan nedan.

-
- Länsstyrelserna har en bred roll i att samordna krissituationer i länet. Under de senaste tio åren har till exempel flyktingsituationen, covi19-pandemin, Rysslands invasion av Ukraina och ett allmänt försämrat säkerhetsläge i världen testat länsstyrelsernas samordningsförmåga under en kris.
 - Länsstyrelsernas sektorsövergripande och regionala uppdrag kan gynna deras samordningsförmåga i kris. Framgångsfaktorer har till exempel varit att dra nytta av redan upparbetade nätverk och av förmågan att samordna olika centrala myndigheters kontakter med kommuner. Länsstyrelserna har också använt sig av ett gemensamt samordningskansli under covid-19-pandemin, vilket också har fungerat väl.
 - Åsikterna är delade hos länsstyrelser och centrala myndigheter när det gäller länsstyrelsernas mandat eller ansvar i olika kriser. Samverkan och dialog mellan ansvariga aktörer på länsnivå under en kris kan främja samsyn om länsstyrelsernas mandat gentemot andra myndigheter och kommunerna.
 - I vissa fall kan länsstyrelsernas mandat klargöras genom att regeringen ställer tydligare krav på kommunernas beredskapsarbete. Det underlättar länsstyrelsernas arbete gentemot regioner och kommuner med att omsätta nationella krav och riktlinjer till höjd beredskap.
-

Länsstyrelserna har en bred roll att samordna krisituationer i länet

Länsstyrelserna är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet och har så kallat geografiskt områdesansvar på regional nivå. Länsstyrelserna ska minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under krisituationer och höjd beredskap.⁸⁸ Det geografiska områdesansvaret innebär att länsstyrelserna har en sammanhållande och stödjande roll inom krisberedskap och civilt försvar i länet. Länsstyrelserna har ansvar för det förebyggande och förberedande arbetet, men även för att hantera faktiska samhällsstörningar.⁸⁹ Länsstyrelserna ska se till att samverka mellan myndigheter, kommuner och andra aktörer inom länet fungerar före, under och efter en kris.⁹⁰ I det här arbetet blir därför länsstyrelsernas roll som samordnare tydlig.

Länsstyrelsernas arbete inom området ingår bland annat i verksamhetsområdet samhällsskydd och beredskap. Verksamhetsområdet omfattar sådant som skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar samt totalförsvaret. Länsstyrelserna ansvarar bland annat för uppföljningen av kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar.⁹¹

Verksamhetsområdet utgjorde i genomsnitt ungefär 7 procent av länsstyrelsernas totala årsarbetskrafter mellan 2022 och 2024. Medianen för antalet årsarbetskrafter på området per länsstyrelse var under tidsperioden 16 årsarbetskrafter.⁹² Siffrorna bör dock tolkas med försiktighet, eftersom det är möjligt att årsarbetskrafter inom andra verksamhetsområden också utför olika typer av krisarbete.

⁸⁸ 7 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁸⁹ Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

⁹⁰ Länsstyrelsen Uppsala län (2019). *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar*.

⁹¹ Länsstyrelsen Stockholms län (2025). *Årsredovisning 2024*, s. 80–81.

⁹² Verksamhetsdata från länsstyrelsernas ekonomiadministration, Länsstyrelsen i Örebro län. Statistiken är omarbetad av Statskontoret.

Inom ramen för arbetet med samhällsskydd och beredskap arbetar länsstyrelserna i dag särskilt med att bygga upp det civila försvaret i Sverige.

Länsstyrelsernas sektorsövergripande och regionala uppdrag gynnar deras samordningsförmåga i kris

Under de senaste tio åren har till exempel flyktingsituationen, covid-19-pandemin, Rysslands invasion av Ukraina och det allmänt försämrade säkerhetsläget i världen testat länsstyrelsernas samordningsförmåga under en kris. Nedan beskriver vi några exempel på lärdomar från flyktingsituationen 2015 och covid-19-pandemin om vad som har fungerat väl i länsstyrelsernas arbete med krishantering.

Länsstyrelsernas samordning under kriser kan gynnas av redan upparbetade nätverk och god kännedom om andra myndigheter

Statskontoret har i två rapporter konstaterat att länsstyrelserna har en central roll i hanteringen av kriser. Den ena rapporten handlar om förvaltningsmodellen under covid-19-pandemin och den andra om länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015.

Båda rapporterna visar på nyttan med redan upparbetade nätverk och god kännedom om andra aktörers verksamhet när kriser bryter ut. Även en utvärdering av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lyfter vikten av att länsstyrelserna och andra samverkande aktörer har god förståelse för varandras ansvarsområden.⁹³

Vi beskriver en liknande fördel i analysen av länsstyrelsernas hantering av flyktingsituationen under 2015. Länsstyrelserna saknade då kunskap för att hantera en situation där ett stort antal människor på flykt anländer till Sverige. Trots det kunde länsstyrelserna hantera situationen genom att bland annat dra nytta av etablerade kontaktvägar, erfarenheter och kompetenser från sitt integrationsuppdrag och krisberedskapsarbete.

⁹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*; Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*, s. 38–39.; Statskontoret (2016). *Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015*.

Länsstyrelserna beskriver att en central lärdom från arbetet är vikten av tydlig ansvarsfördelning mellan de aktörer som behöver arbeta tillsammans under en kris.⁹⁴

I vår intervju med företrädare för ett antal länsrådsutskott kopplar de samordningsförmågan till regeringens ambition att koncentrera länsstyrelseverksamhet till färre länsstyrelser (se kapitel 2). Företrädarna ser risker med mer koncentration av verksamhet, eftersom det kan påverka samordningsförmågan negativt i de län som ”tappar” verksamhet till andra län. De menar därför att det är viktigt att regeringen har tillgång till konsekvensanalyser av hur koncentration av verksamhet påverkar länsstyrelsernas förmåga att hantera krig och kris.

Under covid-19-pandemin främjade länsstyrelsernas regionala organisering ett smidigt samarbete mellan staten och kommunerna

Statskontoret har tidigare visat att länsstyrelsernas roll att samordna andra statliga myndigheter i länen är förenad med vissa utmaningar. En orsak är att länsstyrelserna är de enda statliga myndigheterna som har det enskilda länet som regional enhet. Det gör att det kan vara svårt för de andra myndigheternas regionala företrädare att i diskussionerna med länsstyrelserna ta beslut i olika frågor, eftersom befogenheten att fatta beslut ofta finns någon annanstans i landet.⁹⁵

Men det finns exempel från covid-19-pandemin när länsstyrelsernas samordning har fått stort genomslag. Covid-19-pandemin hade påverkan på i princip alla samhällsområden. I det fallet kom länsstyrelsernas regionala organisering väl till pass. Till exempel samordnade länsstyrelserna då de centrala myndigheternas efterfrågan på regional och kommunal information, vilket gjorde att staten kunde tala med en röst gentemot kommunerna. Det gjorde också att kommunernas utlämning av uppgifter

⁹⁴ Statskontoret (2016). *Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015*, s. 31ff.

⁹⁵ Statskontoret (2021) *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*, s. 80; Statskontoret (2010). *Statens regionala företrädare – trender och scenarier*, s. 76–77.

avlastades i en kritisk period.⁹⁶ Detta tyder på att länsstyrelsernas förmåga till samordning av andra myndigheter är särskilt stark när ett problem med bred samhällspåverkan står i centrum. Det faktum att kommunernas statliga motpart i arbetet i form av länsstyrelserna är organiserade på samma sektorsövergripande sätt som kommunerna kan också ha underlättat samordningen.⁹⁷

I vår intervju med en företrädare för länsstyrelsernas samordningskansli under pandemin lyfter företrädaren en annan förklaring till att länsstyrelsernas samordnande roll fungerade väl. Nämligen att kommunerna hade en mycket stark efterfrågan på att de statliga myndigheterna samordnade sig gentemot kommunerna. Vidare menar företrädaren att de statliga myndigheterna förstod ”kraften” i länsstyrelsernas möjlighet att samordna statliga myndigheter mot kommunerna, vilket gjorde att kanalerna fungerade.

Gemensamt samordningskansli var en framgångsfaktor under covid-19-pandemin

Statskontoret har i en tidigare studie visat att företrädare för länsstyrelserna ansåg att samverkan dem emellan intensifierades under pandemin, bland annat genom fler ensade beslut.⁹⁸ En viktig förklaring till det är att länsstyrelserna inrättade ett gemensamt samordningskansli.

Syftet med samordningskansliet var att verka för länsövergripande samordning för att hantera krisen. Regeringen gav den länsstyrelse som ansvarade för samordning i uppdrag att samordna en del av regeringsuppdragen på området. Ett av uppdragen var att lämna in nationella och länsspecifika lägesbilder. Länsstyrelserna var då de som primärt

⁹⁶ Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*, s. 54–55.

⁹⁷ Länsstyrelserna (2021). *Framtidens länsstyrelser. Rapport till regeringen, beslutad vid landshövdingemötet 10 juni 2021*, s. 21.

⁹⁸ Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*, s. 54–55.

hanterade informationen från kommunerna och förde den vidare till regeringen eller till nationella myndigheter.⁹⁹

En studie från Lunds universitet visar att kansliet bidrog till positiva effekter för både länsstyrelserna och andra aktörer. Gemensamma frågor för de 21 länsstyrelserna kunde till exempel hanteras mer likvärdigt och kansliet gav mer tyngd till länsstyrelsernas arbete. Det gemensamma kansliet underlättade också för andra aktörer att samverka med länsstyrelserna, eftersom de fick en tydlig kontaktpunkt till myndigheterna. Studien visar också att arbetet fungerade väl tack vare en kontinuerlig dialog mellan samordningskansliet och Regeringskansliet.¹⁰⁰

Samtidigt konstaterar studien att kommunerna upplevde att det fanns en brist på tydlighet och återkoppling från kansliet till kommunerna, speciellt kopplat till informationsinhämtningen för lägesbilderna. Även vissa centrala myndigheter upplevde att ansvarsfördelningen mellan dem och kansliet var otydlig.¹⁰¹ Utmaningar när länsstyrelserna organiserar sig i ett nationellt samordningskansli kan alltså dels vara tydlighet när det kommer till ansvarsfördelning, dels att förankra arbetet lika starkt på lokal nivå som på nationell nivå. I vår intervju med en företrädare för samordningskansliet lyfter hen att en svaghet med samordningskansliet var att de kom i gång något sent och att det tog tid innan Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten och regionerna förstod vilken kapacitet kansliet hade.

Olika åsikter om vad länsstyrelsernas mandat och ansvar är under en kris

Tidigare studier visar att synen på länsstyrelsernas mandat att agera gentemot kommunerna i eller inför en kris eller samhällsstörning

⁹⁹ Lunds universitet (2021). *Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19.*; SOU 2022:10. *Sverige under pandemin.*

¹⁰⁰ Lunds universitet (2021). *Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19*, s. 22, 26, 103.

¹⁰¹ *Ibid*, s. 65, 84f, 93.

varierar.¹⁰² De skilda tolkningarna av mandatet synliggör en generell utmaning för länsstyrelserna. Nämligen att de agerar i skärningspunkten mellan statlig styrning och kommunalt självstyre. Våra exempel visar att samverkan och dialog mellan länsstyrelserna och andra ansvariga aktörer kan stärka samsynen om ansvarsfördelningen under krissituationer.

Det geografiska områdesansvaret är formulerat på en övergripande nivå

Det är inte alltid tydligt vad länsstyrelserna och andra myndigheter lägger i begreppet mandat, och länsstyrelserna tolkar det också olika. Enligt företrädare för enheten för statlig förvaltning kan en förklaring vara att regelverket kring det geografiska områdesansvaret är formulerat på en övergripande nivå. Det skapar flexibilitet i hanteringen av kriser, men kan också skapa skilda förväntningar om vad länsstyrelserna kan och bör göra enligt regelverket. Något som troligtvis kan förstärkas om andra myndigheter inte har erfarenhet från länsstyrelsernas samordningsroll i en kris.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har konstaterat att olika aktörer måste samverka för att tolka mandat och klargöra ansvarsförhållanden i en kris. Dessutom understryker MSB att länsstyrelsernas uppdrag inom krissamordning är komplext och omfattande. Myndigheten indikerar därmed att det är viktigt att ta hänsyn till att uppdraget i grunden är svårt att genomföra. MSB konstaterar att krishanteringen har stärkts i de fall där aktörerna har kunskap och samsyn om respektive aktörs ansvar i samband med kriserna.¹⁰³

Olika syn på länsstyrelsernas mandat gentemot kommunerna under covid-19-pandemin

Under covid-19-pandemin blev vissa länsstyrelser osäkra på sitt mandat att bistå Socialstyrelsen med lägesbilder med information och

¹⁰² Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner.*; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv.*; Riksrevisionen (2022). *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning.*

¹⁰³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*, *ibid*, s. 39ff.

bedömningar om skyddsutrustning hos kommunerna. Länsstyrelserna framförde en oro över att kommunerna eventuellt skulle vara ovilliga att rapportera sina behov. Därför ansåg de att regeringen behövde fatta ett särskilt beslut för att de skulle kunna utföra uppgiften. Men alla länsstyrelser delade inte den bilden. Vissa ansåg att de hade mandat att bistå Socialstyrelsen med informationen och gjorde därför det.¹⁰⁴ Företrädare för ett antal länsrådsutskott bekräftar detta i en intervju med oss. Men företrädarna lyfter också fram att vissa länsstyrelser var osäkra på arbetet på grund av att de behövde finansiering för arbetet, snarare än att mandatet var otydligt. Vidare att problemet även handlade om att uppdraget till Socialstyrelsen var krångligt, och att regeringen borde ha haft en dialog med alla involverade parter innan de gav uppdraget till Socialstyrelsen.

Riksrevisionen skriver i en granskning av händelsen att osäkerheten kring mandatet hos vissa länsstyrelser bidrog till att försena arbetet med skyddsutrustning. Det försvårade även samarbetet mellan länsstyrelserna och kommunerna. Riksrevisionen bedömer att länsstyrelsernas tveksamhet var obefogad, eftersom uppgiften ingår i länsstyrelsernas geografiska områdesansvar.¹⁰⁵ Den bilden delar även MSB, som anser att den befintliga lagstiftningen räcker för att länsstyrelserna ska kunna bistå Socialstyrelsen.¹⁰⁶

I vissa fall kan tydligare krav på kommunerna klargöra länsstyrelsernas mandat

Det finns också exempel inom livsmedelsberedskap där länsstyrelserna har upplevt att deras mandat är otydligt. Statskontoret lyfter i en rapport att länsstyrelserna med sitt geografiska områdesansvar har befogenheter och ansvar att samordna kommunernas arbete med livsmedelsberedskap i högre utsträckningen än vad som sker i dag. Men länsstyrelserna anser att kraven på dem är otydliga. Därför tycker de inte att de har mandat att driva på arbetet om inte kommunerna och regionerna själva prioriterar

¹⁰⁴ Riksrevisionen (2022). *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning*, s. 65–66.

¹⁰⁵ Riksrevisionen (2022). *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning*, s. 90–91.

¹⁰⁶ Ibid, s. 66.

frågan. Det betyder att länsstyrelsernas stöd och samordning inom området ser olika ut över landet, eftersom kommunsektorn prioriterar frågan i olika hög utsträckning.¹⁰⁷

I rapporten föreslår vi att regeringen utformar tydligare krav och regleringar på livsmedelsberedskapen inom områden som kommunsektorn ansvarar för. Vi anser att det behövs tydligare krav om regeringen vill att beredskapsarbetet ska ta fart och att kommunsektorn ska prioritera beredskapen på ett likvärdigt sätt över hela landet. Vi drar slutsatsen att tydligare krav borde ge länsstyrelserna något att ta spjörn emot i sitt arbete att samordna statliga insatser gentemot kommunsektorn. Det skulle även gynna länsstyrelsernas arbete gentemot regioner och kommuner med att omsätta nationella krav och riktlinjer till höjd beredskap.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*, s. 37f.

¹⁰⁸ Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*, s. 22–27 och 37–39.

6 Slutsatser och lärdomar

Länsstyrelserna är viktiga aktörer i gränssnittet mellan stat och kommun. De både stöttar kommunerna i genomförandet av nationella insatser och utövar tillsyn över kommunernas verksamhet, samt förmedlar information om kommunernas förutsättningar och behov till centrala myndigheter och regeringen. Men länsstyrelsernas verksamhet gentemot kommunerna fungerar inte alltid ändamålsenligt. Det utgör ett särskilt problem i och med att kommunerna står inför stora utmaningar, till exempel åldrande befolkning och ökad koncentration av invånare till storstäderna. Att statens styrning via länsstyrelserna fungerar väl är viktigt för att kommunerna ska kunna fullgöra sitt uppdrag och upprätthålla nödvändig samhällsservice.

Utifrån våra iakttagelser i tidigare kapitel har vi kommit fram till ett antal slutsatser kring länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna. Vi formulerar dessa i punktlistan nedan.

-
- Länsstyrelsernas mångfacetterade roll gentemot kommunerna innebär både för- och nackdelar.
 - Länsstyrelsernas geografiska särdrag behöver stå i centrum för länsstyrelsernas arbete.
 - Länsstyrelserna behöver själva vara samordnade för att kunna samordna kommunerna.
 - Många gränssnitt mellan länsstyrelserna och andra myndigheter kräver tydlig rollfördelning och ändamålsenligt stöd från centrala myndigheter.
 - Regeringen behöver styra länsstyrelserna i enlighet med sina vägledande principer.
-

Länsstyrelsernas mångfacetterade roll gentemot kommunerna innebär både för- och nackdelar

Länsstyrelserna har två huvudsakliga särdrag jämfört med andra myndigheter. För det första ska de ha lokal och regional kännedom för att kunna genomföra regionala uppgifter. För det andra ska de ha förmåga till många olika typer av samordning.

Länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna är mångfacetterad. Länsstyrelserna har i princip samtliga uppgifter som riksdagen och regeringen kan ge en statlig myndighet. Dessutom har de uppgifter inom många sakområden och förväntas kunna väga samman intressen och reda ut målkonflikter. Vi konstaterar därför att länsstyrelserna är myndigheter som regeringen kan använda till många olika saker, men att användningen bör ha tydlig koppling till länsstyrelsernas två särdrag. Vidare konstaterar vi att länsstyrelserna skiljer sig åt beroende på län, och att relationen mellan länsstyrelserna och kommunerna ser olika ut. Just att länsstyrelserna har många uppgifter inom många sakområden innebär både för- och nackdelar för deras förmåga att dra nytta av sina särdrag.

Den mångfacetterade rollen kan gynna länsstyrelsernas förmåga att samordna länen i en kris och att väga samman olika intressen...

En fördel med länsstyrelsernas breda sektorsövergripande uppdrag är att det kan gynna deras förmåga att samordna olika insatser och aktörer i länen vid en kris. Det följer av att länsstyrelserna kan dra nytta av sina etablerade kontaktvägar och erfarenheter av arbete inom berörda områden. En annan fördel med bredden i länsstyrelsernas verksamhet är att det ger goda förutsättningar att utföra uppgifter som innebär att de ska väga samman flera olika intressen och mål. Att samla flera sakområden inom en och samma myndighet kan underlätta en mer allsidig belysning av vissa ärenden. Det breda uppdraget gör också att länsstyrelserna kan nyttja synergier mellan verksamhetsområden och kompetenser.

...men den innebär också en utmaning att utföra alla arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt

En utmaning med den mångfacetterade rollen och breda verksamheten är att de kan försämra länsstyrelsernas möjligheter att utföra alla sina uppgifter och uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Vissa uppgifter är till exempel mycket små för vissa länsstyrelser, vilket kan göra det svårt att säkerställa den kompetens som behövs. Det kan i sin tur leda till omotiverade skillnader i det stöd som kommunerna erbjuder. Regeringen arbetar med att koncentrera vissa av länsstyrelsernas uppgifter till färre länsstyrelser för att bland annat hantera det här problemet. Syftet är att effektivisera och uppnå bättre kvalitet och rättssäkerhet. Men ytterligare koncentration av verksamhet kan samtidigt påverka länsstyrelsernas kapacitet att klara sitt uppdrag att samordna länen i en kris. Detta eftersom länsstyrelserna i den situationen gynnas av att ha upparbetad kunskap om och upparbetade kontakter inom många olika sakområden. Det kan också leda till att avståndet till den lokala nivån blir längre, och att länsstyrelserna då inte kan ha den regionala och lokala kännedomen som är fördelaktig för att utföra vissa uppgifter.

Länsstyrelsernas geografiska särdrag behöver stå i centrum för deras arbete

Ett av länsstyrelsernas särdrag gentemot andra myndigheter är att de genom sin regionala närvaro kan ha god kännedom om lokala och regionala förhållanden. Det betyder att länsstyrelserna i vissa fall har bättre förutsättningar än en centralt organiserad myndighet att se till att statliga beslut eller initiativ som riktar sig till den lokala nivån får genomslag. Vår studie visar både på exempel när länsstyrelsernas arbete utifrån sin lokala kännedom fungerar väl och när det fungerar mindre väl.

Länsstyrelserna kan både få och använda sin lokala kännedom genom att ta fram lokala lägesbilder och etablera nätverk

När länsstyrelserna har använt sig av sin lokala närvaro på ett ändamålsenligt sätt har de till exempel tagit fram lägesbilder om lokala förutsättningar och behov inom området social hållbarhet. Syftet har då varit att få förståelse för de lokala förutsättningarna och tydligt formulera dem. Länsstyrelserna har sedan antingen anpassat sina insatser riktade till

kommunerna baserat på lägesbilderna, eller förmedlat kunskapen vidare till centrala myndigheter som i sin tur har tagit fram nationella stöd. Ett annat exempel handlar om länsstyrelsernas arbete med nätverk för både tjänstepersoner och ledningsnivå i kommunerna. Nätverken underlättar för länsstyrelserna att hålla sig uppdaterade om kommunernas behov och förutsättningar, vilket gör att länsstyrelserna kan utforma sina insatser efter dem. Nätverken främjar även kommunikationen mellan länsstyrelserna och kommunerna, vilket i sin tur kan främja tilliten dem emellan.

Länsstyrelserna och andra myndigheter behöver ta vara på länsstyrelsernas lokala kännedom bättre

I de fall länsstyrelsernas arbete fungerar mindre väl visar vår analys att länsstyrelserna antingen behöver få bättre lokal kännedom, eller utforma sitt arbete bättre utifrån den lokala kännedomen. Av våra intervjuer framkommer till exempel att vissa kommuner anser att länsstyrelserna inte i tillräcklig utsträckning använder sin lokala närvaro för att göra fysiska besök i samband med plan- och byggprocesser. Det kan också handla om att samverka mellan de centrala myndigheterna som tar fram stöd på nationell nivå och länsstyrelserna inte fungerar tillräckligt väl. I sådana fall finns en risk att den centrala myndigheten inte tar tillräcklig hänsyn till länens behov och förutsättningar när den tar fram stöd. Det kan också leda till att både länsstyrelser och kommuner inte får information om att stöden finns att tillgå. Det riskerar i sin tur att leda till att stöden inte används av vissa länsstyrelser och kommuner, vilket kan skapa omotiverade skillnader mellan länen.

Länsstyrelsernas geografiska särdrag behöver tas vara på av såväl länsstyrelserna själva som regeringen och centrala myndigheter

Vi konstaterar att det är viktigt att länsstyrelsernas organisatoriska särdrag i den statliga förvaltningen används på avsett sätt av regeringen, länsstyrelserna och de centrala myndigheterna. Att länsstyrelserna använder sig av den geografiska närheten och sin lokala kännedom är viktigt för att uppnå syftet med länsstyrelsernas verksamhet. Det är även viktigt för att bygga legitimitet gentemot kommunerna.

Att använda den geografiska närvaron kan till exempel skapa tillit till staten i frågor där det finns spänningar mellan länsstyrelsernas arbete med genomförandet av nationell politik och det kommunala självstyret. Närvaron innebär också att arbete som stödgivning eller tillsyn gentemot kommunerna kan bli mer effektiv, eftersom uppgifterna då kan anpassas till de lokala förutsättningarna och behoven. Den geografiska närvaron kan också skapa mervärden i form av ökad och snabbare service till företag och allmänhet.

Länsstyrelserna bör därför bland annat fortsätta arbeta med lokala lägesbilder och inhämta kunskap genom att organisera nätverk på kommunal nivå. Det är även viktigt att både regeringen och centrala myndigheter tar vara på länsstyrelsernas lokala kompetens när den behövs. Regeringen bör också utgå från dessa lärdomar när den ger länsstyrelserna uppdrag. Ett sätt för regeringen att dra mer nytta av länsstyrelsernas geografiska närhet kan vara att ge länsstyrelserna länspecifika regeringsuppdrag, det vill säga uppdrag utformade efter ett eller flera läns specifika situation i stället för ett och samma uppdrag till alla länsstyrelserna. Sådana uppdrag kan ta vara på länsstyrelsernas geografiska närhet och lokala kompetens på ett tydligt sätt.

Länsstyrelserna behöver själva vara samordnade för att kunna samordna kommunerna

Länsstyrelsernas förmåga till att samordna olika intressen, insatser och aktörer i länen är central. Detta för att regeringen ska kunna använda länsstyrelserna som avsett och för att länsstyrelsernas särdrag som samordnare ska komma till sin rätt. Vi anser att länsstyrelsernas förmåga att samordna kommunerna är beroende av att länsstyrelserna själva är samordnade, både myndigheterna sinsemellan och inom respektive länsstyrelse.

Länsstyrelserna bör samordna sig mer sinsemellan för att få så stor utväxling på sina resurser som möjligt

Trots att länsstyrelserna har ett gemensamt uppdrag och därmed goda förutsättningar att samordna sig sinsemellan så finns det flera exempel där de inte har lyckats med det. I de fallen får länsstyrelserna inte utväxling på sina samlade resurser, vilket betyder att statens medel inte

används tillräckligt effektivt. Det är till exempel inte effektivt när olika länsstyrelser tar fram eget stödmaterial i en och samma fråga gentemot kommunerna, om inte stöden behöver se olika ut på grund av lokala skillnader. Länsstyrelserna behöver i högre utsträckning dra lärdomar av varandra, utveckla gemensamma arbetssätt och ta fram mer länsstyrelse-gemensamma underlag. En bättre samordning mellan länsstyrelserna innebär också att länsstyrelser med större kapacitet kan stötta länsstyrelser med mindre kapacitet, vilket främjar ett mer likvärdigt arbete mellan länen.

Länsstyrelsernas uppgift att samordna fyller en särskilt tydlig funktion i krissituationer såsom en pandemi, eftersom ingen annan myndighet har en så tydlig uppgift att samordna. Vår analys visar att detta bidrog till att samordningen både mellan länsstyrelserna och med andra aktörer fungerade väl. Länsstyrelsernas samordningskansli under pandemin är ett exempel på välfungerade samordning mellan länsstyrelserna. Gemensamma frågor för de 21 länsstyrelserna kunde till exempel hanteras mer likvärdigt och gav andra samverkande aktörer en tydlig kontaktpunkt till länsstyrelserna.

Länsstyrelserna bör underlätta för kommunerna att ta emot statligt stöd genom att samordna sig bättre inom myndigheterna

Att respektive länsstyrelse är samordnad inom myndigheten skapar förutsättningar för att länsstyrelsen ska kunna samordna aktörer och intressen i länen effektivt. Det är till exempel lättare för kommunerna att ta emot statligt stöd och kunskap som riktar sig till ett verksamhetsområde samlat än om det kommer från flera delar av länsstyrelserna och vid olika tillfällen. Vår studie visar att förmågan att ta tillvara synergier i verksamheten varierar mellan länsstyrelserna. Det gäller exempelvis att samordna resurser och kompetens inom närliggande områden. Vi bedömer att länsstyrelser som har en utvecklad intern samordning troligen kan ta vara på synergier och hantera mindre pengapåsar för olika uppdrag bättre än andra länsstyrelser, genom att få ut mer verksamhet än vad pengarna i sig ger.

Vi kan också konstatera att länsstyrelsernas främsta uppgift i rollen som länk är att *förmedla* kunskap från den nationella nivån till lokala och regionala nivå. Kommunikationen mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna behöver därför vara god. En nationell samordnare

på länsstyrelserna kan då underlätta att sådana kontakter och utbyten sker. Men för att det ska fungera behöver de centrala myndigheterna också tillhandahålla länsstyrelserna ändamålsenligt kunskapsstöd.

Länsstyrelsernas mandat kan klargöras genom att regeringen ställer tydligare krav på kommunerna

Länsstyrelsernas arbete gentemot kommunerna påverkas bland annat av kommunernas prioriteringar av arbetsuppgifter samt kapacitet att ta emot myndigheternas stöd och samordning. Vår studie visar exempel på att länsstyrelsernas arbete att stödja och samordna kommunerna kan främjas genom att regeringen ställer tydligare nationella krav på kommunerna genom lagstiftning, samt ersätter kommunerna ekonomiskt för deras arbete med kraven. På så sätt kan de nationella kraven på kommunerna innebära att också länsstyrelsernas mandat att verka mot kommunerna blir tydligare. Kommunerna kan också få bättre kapacitet att ta emot stöden i och med att de får ekonomisk kompensation från staten.

Många gränssnitt kräver tydlig rollfördelning och ändamålsenligt stöd från central nivå

Länsstyrelserna utför flera regionala uppgifter riktade mot kommunerna inom områden där en central myndighet har nationellt ansvar. Det innebär att länsstyrelserna både påverkas av regeringens styrning av länsstyrelserna och av regeringens styrning av de centrala myndigheterna. Vi konstaterar därför att rollfördelningen mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna behöver vara tydlig. Det är också viktigt att de centrala myndigheterna tillhandahåller riktlinjer, föreskrifter, vägledningar och it-stöd till länsstyrelserna. Regeringen behöver säkerställa att de centrala myndigheterna har förutsättningar att arbeta mot länsstyrelserna samt vara medveten om vilka konsekvenser som styrningen av en central myndighet har för länsstyrelserna.

Regeringen behöver vara tydlig med rollfördelningen mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna

En tydlig rollfördelning är alltid central för en effektiv statlig styrning. Detta gäller inte minst i de fall då länsstyrelserna utför operativa regionala uppgifter inom ett område där en central myndighet har det

nationella ansvaret. Länsstyrelserna har flera sådana operativa uppgifter, men även andra stödande uppgifter inom exempelvis social hållbarhet. Gränsdragningarna mot andra myndigheters ansvarsområden är därför många. Länsstyrelserna är dessutom 21 olika myndigheter med samma uppdrag, men som har ett visst tolkningsutrymme utifrån sina respektive länskontexter. Vi konstaterar att bredden i länsstyrelsernas verksamhet innebär att otydligheterna när det gäller ansvarsfördelning gentemot andra myndigheter kan bli många. Det kan i sin tur göra länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna vag och därigenom försämra länsstyrelsernas legitimitet gentemot kommunerna.

En tydlig rollfördelning mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna minskar risken för omotiverade skillnader i hur länsstyrelserna tolkar sitt ansvar. Tydlighet är också viktigt för att kommunerna ska veta vem de ska vända sig till när de behöver stöd. Inom ramen för en tydlig rollfördelning är begreppsanvändningen central. Tidigare studier visar att allt för skilda användningar av exempelvis begreppet tillsyn och tillsynsvägledning kan leda till brister i det operativa tillsynsarbetet.

De centrala myndigheterna behöver tillhandahålla stöd och vägledning till länsstyrelserna

Vår studie visar att länsstyrelserna i hög utsträckning är beroende av att en central myndighet kan tillhandahålla stöd. Länsstyrelserna behöver till exempel stöd och vägledning från centrala myndigheter för att kunna genomföra både kunskapsstödande och operativa uppgifter riktade mot kommunerna. Ändamålsenliga vägledningar och kunskapsstöd är också viktiga för att se till att länsstyrelserna gör likvärdiga bedömningar och delar samma information. De centrala myndigheterna behöver också tillhandahålla fungerande it-system och säkerställa att de administrativa villkoren för länsstyrelserna är rimligt utformade. Vår studie visar att det finns vissa utmaningar inom dessa områden.

Vi ser att regeringen behöver vara medvetenhet om vilka konsekvenser som styrningen av en central myndighet har för länsstyrelserna. Vår studie visar till exempel att förändringar i en central myndighets förvaltningsanslag kan försämra myndighetens möjlighet att ta fram vägledningar till länsstyrelserna. Vi ser också att flera centrala myndigheter har problem

med sina it-miljöer, bland annat som en följd av EU-lagstiftning. Sådana problem kan göra det svårare för länsstyrelserna och kommunerna att bedriva sina verksamheter, eftersom de då inte får det stöd från central nivå som de behöver.

Regeringen har gett vissa centrala myndigheter i uppdrag att se över de administrativa villkoren för länsstyrelserna på områden där det funnits indikationer om en hög administrativ börda. Vi anser att sådana uppdrag kan vara ett effektivt sätt för regeringen att följa upp om de centrala myndigheterna som arbetar nära länsstyrelserna tillhandhåller ändamålsenliga tekniska lösningar och har rimligt utformade administrativa villkor.

Regeringen behöver styra länsstyrelserna i enlighet med sina vägledande principer

Slutligen har vi identifierat ett antal områden som vi bedömer är relevanta inspel till diskussionen om hur regeringen ytterligare kan ta vara på länsstyrelsernas två särdrag. Områdena berör de uppgifter som länsstyrelserna har nationellt ansvar för och hur regeringen styr länsstyrelserna för att uppnå ökad likvärdighet bland kommunerna.

Regeringen kan renodla länsstyrelsernas uppdrag mer till regionala och lokala uppgifter

Regeringen har fastslagit att den vill renodla länsstyrelsernas uppdrag. Om regeringen vill fortsätta det arbetet bedömer vi att regeringen kan se över vissa av de nationella tillsynsuppgifter som några länsstyrelser ansvarar för. Ett exempel är tillsynen av ställföreträdare och överförmyndare. Vi har inte undersökt hur länsstyrelserna sköter dessa uppgifter, men tidigare rapporter visar att länsstyrelsernas arbete med uppgifterna inte fungerar ändamålsenligt. Uppgifterna skiljer sig också från syftet med länsstyrelserna så som det formuleras i länsstyrelsernas instruktion och regeringens vägledande principer för styrning av länsstyrelserna.

Regeringen kan överväga en mer asymmetrisk styrning av länsstyrelserna för att främja likvärdighet mellan kommunerna

Regeringens styrning av länsstyrelserna för att öka likvärdigheten bland kommunerna är i dag i hög grad symmetrisk. Med det menar vi att alla länsstyrelserna i regel får samma uppdrag att rikta sig till länets alla kommuner. Samtidigt skiljer sig ofta stödbehovet och kapaciteten att ta emot stöd kraftigt mellan kommunerna, till exempel beroende på hur mycket resurser kommunerna har. Regeringen bör därför se över behovet av en mer asymmetrisk styrning av länsstyrelserna. Med det menar vi att regeringen ger mer behovsstyrda uppdrag till länsstyrelserna än vad som sker i dag. Det skulle till exempel kunna betyda att länsstyrelserna i stället för att rikta sig mot alla kommuner i ett län får i uppdrag att arbeta mot de kommuner som behöver mest stöd, men att regeringen lämnar till de enskilda länsstyrelserna att avgöra vilka kommuner som har störst behov.

Referenslista

Boverket (2022). Roller och ansvar plan- och byggsystemet. (Hämtad 2025-02-24). <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/roller-och-ansvar/>

Dagens samhälle (2022). Låt inte länsstyrelserna stoppa nya bostäder. (Hämtad 2024-04-14). <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/c-lansstyrelserna-har-blivit-bromsklossar-for-bostadsbyggande/>

Justitieombudsmannen (2021). *Redogörelse 2021/22:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.*

Kommittédirektiv 2022:89. *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner.*

Lunds universitet (2021). *Forskningsstudie av arbetet i länsstyrelsernas samordningskansli som etablerats med anledning av covid19.*

Länsstyrelsen Stockholms län (2025). *Årsredovisning 2024.*

Länsstyrelserna (2024). *Brottsförebyggande föräldraskapsstöd. Återrapportering 1 mars 2024.*

Länsstyrelsen Jönköpings län (2024). *Yttrande över remiss Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43).*

Länsstyrelsen Norrbottens län (2024). *Begäran om yttrande över staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. 2024-12-11.*

Länsstyrelsen Uppsala län (2019). *Länsstyrelsens geografiska områdesansvar.*

Länsstyrelserna (2024). *VÄS 2024.*

Länsstyrelserna (2023). *Redovisning av Länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap (2022/03174).*

Länsstyrelserna (2021). *Framtidens länsstyrelser*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*.

Nationella samordnaren agenda 2030 (2024). *Omställningen kräver systemförändringar och mobilisering nu!*

Proposition. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021*.

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

Regeringen (2024). *Uppdrag att sondera förutsättningar för åtgärder i infrastrukturen i Västra Götalands län*.

Regeringen (2022). *Uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med den kommunala hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap*.

Regeringen (2009). *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*,
Skr 2009/10:79.

Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.

Riksrevisionen (2025). *Tillgången till kommunalt vatten och avlopp*.

Riksrevisionen (2022). *Statens insatser för att säkra skyddsutrustning*.

Riksrevisionen (2021). *Föråldrade it-system*.

Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*.

Riksrevisionen (2018). *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn*.

Riksrevisionen (2018). *Tillsyn av ställföreträdare och överförmyndare*.

SOU 2025:28. *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter.*

SOU 2024:98. *En ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.*

SOU 2024:43. *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyre, styrning.*

SOU 2024:23. *En effektivare tillsyn över alkohol, tobak och nikotinprodukter.*

SOU 2022:10. *Sverige under pandemin.*

Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten.*

Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.*

Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen – Delrapport.*

Statskontoret (2024). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket.*

Statskontoret (2023). *Ett samlat grepp. Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.*

Statskontoret (2023). *Hand i hand – en analys av kommunal samverkan.*

Statskontoret (2023). *Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform.*

Statskontoret (2023). *Kunskapslyftet för barnets rättigheter.*

Statskontoret (2023). *Koncentration av viss länsstyrelseverksamhet.*

Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap. En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner (Om offentlig sektor.).*

Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner.*

Statskontoret (2022). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter.*

Statskontoret (2022). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans.*

Statskontoret (2022). *Indelning av myndigheter utifrån typ av uppgifter.* Promemoria. Dnr. 2022/43.

Statskontoret (2021–2023). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner.*

Statskontoret (2021). *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll.*

Statskontoret (2021). *Mäns våld mot kvinnor. En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.*

Statskontoret (2021). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin (Om offentlig sektor.).*

Statskontoret (2020). *En översyn av modellen för att fördela länsstyrelsernas förvaltningsanslag.*

Statskontoret (2019). *En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet.*

Statskontoret (2018). *Bättre stöd med kommunal samverkan.*

Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna.*

Statskontoret (2016). *Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015.*

Statskontoret (2014). *Vägledning till en bättre tillsyn – en utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet.*

Statskontoret (2014). *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?* (Om offentlig sektor.).

Statskontoret (2010). *Statens regionala företrädare – trender och scenarier.*

Sydsvenskan (2014) Allting stoppas av statens förlängda arm – länsstyrelsen (Hämtad 2025-04-14).

<https://www.sydsvenskan.se/artikel/allting-stoppas-av-statens-forlangda-arm-lansstyrelsen/>

Bilaga 1

Bearbetning av verksamhetsstatistik om länsstyrelsernas årsarbetskrafter

I den här studien använder vi statistik om länsstyrelsernas årsarbetskrafter inom olika verksamhetsområden mellan 2022 och 2024. Vi använder statistiken för att beskriva omfattningen inom olika områden och skillnaderna mellan olika länsstyrelser.

I rapporten kategoriserar vi statistiken på samma sätt som i länsstyrelsernas resultatredovisningar i årsredovisningarna.¹⁰⁹ Men vi har också lagt till områdena administration och intern service, myndighetsövergripande verksamhet samt resurssamverkan för att få en helhetsbild av länsstyrelsernas totala arbete. Myndighetsövergripande verksamhet innebär till exempel övergripande planering eller ledningsstöd. Resurssamverkan innebär i det här sammanhanget att en länsstyrelse säljer en tjänst till en annan länsstyrelse med syfte att samordna sitt resursutnyttjande. Det kan till exempel handla om gemensamt stöd för it eller ekonomi.¹¹⁰

Detta betyder att vår framställning av statistiken inkluderar samtliga koder på tvåsiffernivå som finns i Verksamhets- och ärendestrukturen (VÄS). VÄS-strukturen är länsstyrelsernas system för att registrera ärenden, arbetad tid och övriga kostnader.¹¹¹

I tabellen nedan redogör vi för vilka VÄS-koder som ingår i vilket verksamhetsområde. Ordningen på verksamhetsområdena i tabellen följer samma ordning som i tabell 2 i kapitel 2.

¹⁰⁹ Se till exempel Länsstyrelsen Stockholm (2024). *Årsredovisning 2024*, s. 38.

¹¹⁰ Länsstyrelserna (2024). *VÄS 2024*, s. 7 och s. 69.

¹¹¹ Länsstyrelserna (2024). *VÄS 2024*.

Tabell B1. Verksamhetsområdets relation till VÄS-koder.

Verksamhetsområde	VÄS-koder
Naturvård och miljöskydd	50 Övergripande och gemensamt för naturvård och miljöskydd 51 Skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden 52 Prövning och tillsyn för skydd av naturen 53 Vattenverksamhet och vattenförvaltning 54 Mineralfyndigheter 55 Miljöfarlig verksamhet 56 Övrigt miljö- och hälsoskydd 57 Förorenade områden, efterbehandling 58 Restaurering
Areella näringar	60 Lantbruk och landsbygd 61 Rennäring och fjällvandring 62 Fiske
Administration och intern service	11 Administration och intern service
Samhällsskydd och beredskap	45 Samhällsskydd och beredskap 46 Civilområde
Folkhälsa, jämställdhet, integration m.m.	70 Folkhälsa 80 Jämställdhet 81 Nationella minoriteter 82 Mänskliga rättigheter
Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor	28 Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor
Myndighetsövergripande verksamhet	10 Myndighetsövergripande verksamhet
Övrig förvaltning och trafikföreskrifter	20–21 (exkl. 201) Övrig förvaltning 25 Trafikföreskrifter 201 Allmänna val
Hållbar samhällsplanering och boende	40 Hållbar samhällsplanering och boende 41 Stöd till boende och energiåtgärder
Resurssamverkan	99 Resurssamverkan
Kulturmiljö	43 Kulturmiljö
Regional tillväxt och infrastrukturplanering	30 Regional tillväxt 34 Infrastrukturplanering
Energi och klimat	42 Energi och klimat