

Statens regionala förvaltning

– förslag till en angelägen reform

*Slutbetänkande av Utredningen om
den statliga regionala förvaltningen*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:81

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23845-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen bemyndigade den 16 juni 2009 statsrådet Mats Odell att tillkalla en särskild utredare med uppgift att dels se över den statliga regionala förvaltningen, dels föreslå de lagändringar som behövs för att nya landsting ska kunna bildas (dir. 2009:62). Med stöd av bemyndigandet förordnades den 28 september 2009 generaldirektören Mats Sjöstrand som särskild utredare.

Regeringen beslutade den 11 februari 2010 om tilläggsdirektiv (dir. 2010:12) till utredningen med uppdrag att pröva om det är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav för de landsting som ansökt om att få ändra befintlig landstingsindelning.

Den 8 juli 2010 beslutade regeringen (dir. 2010:72) att utredningen även ska belysa och klarlägga de rättsliga förutsättningarna för att Gotlands kommun ska ges möjlighet att använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 6 oktober 2009 landshövdingen Chris Heister, justitierådet Helena Jäderblom, verkställande direktören Håkan Sörman och före detta generaldirektören Peder Törnvall.

Som experter förordnades den 14 december 2009 departementssekreteraren Andreas Giaever, kanslirådet Karin Hååg, departementssekreteraren Sara Jendi Linder, ämnesrådet Daniel Karlsson, kanslirådet Henrik Källsbo, departementssekreteraren Fredrik Linder, departementsrådet Ragnvald Paulsson, kanslirådet Linda Persson och departementsrådet Johan Gistorp.

Som experter förordnades vidare den 26 januari 2010 departementssekreteraren Helena Mähler Lejon, ämnesrådet Ulrika Odén och kanslirådet Marianne Wigselius samt den 20 april 2010 biträdande sektionschefen Bo Per Larsson.

Den 15 november 2010 entledigades Andreas Giaever och samma dag förordnades ämnesrådet Kjell Ellström som expert i utredningen.

Den 15 augusti 2011 entledigades Karin Hååg och samma dag förordnades som expert departementssekreteraren Hugo Lindgren.

Ragnvald Paulsson entledigades som expert den 3 februari 2011 och kanslirådet Enar Lundgren förordnades som expert samma dag.

Den 3 oktober 2011 entledigades Helena Mähler Lejon och Linda Persson från uppdraget som experter i utredningen. Samma dag förordnades departementssekreteraren Anna Humble och kanslirådet Ylva Tilander som experter.

Den 11 maj 2010 anställdes Nina Andersson som huvudsekreterare i utredningen. Som sekreterare anställdes den 23 november 2009 Clas Heinegård, den 1 december 2009 Petter Classon och den 20 augusti 2010 Ann-Cathrine Nilsson. Med start den 19 mars 2012 har utredaren vid Statskontoret Jonas Widell deltagit i utredningens arbete som så kallat stabsbiträde. Petter Classon entledigades den 30 augusti 2010.

Den 4 november 2010 överlämnade vi delbetänkandet *Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning* (SOU 2010:77) med förslag till lagändringar för att nya landsting ska kunna bildas.

I december 2010 överlämnade vi delbetänkandet *Gotland – användningen av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse* (SOU 2010:94) som belyser de rättsliga förutsättningarna för att Gotlands kommun ska ges möjligheten att använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse.

Härmed överlämnar vi vårt slutbetänkande *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform* (SOU 2012:81). Till slutbetänkandet har fogats tre särskilda yttranden.

Stockholm i december 2012

Mats Sjöstrand

/Nina Andersson
Clas Heinegård
Ann-Cathrine Nilsson
Jonas Widell

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
Författningsförslag	33
1 Uppdrag och arbetssätt	91
1.1 Direktiven.....	91
1.2 Vårt arbetssätt	92
1.2.1 Sakkunnig- och expertgrupp.....	92
1.2.2 Besök och möten	92
1.2.3 Samråd med statliga utredningar	93
1.2.4 Genomförda kartläggningar och utredningar	94
1.3 Betänkandets disposition.....	94
2 Utgångspunkter för våra förslag	95
2.1 Utvecklingstendenser	95
2.1.1 Samhället i stort	95
2.1.2 Statsförvaltningen.....	99
2.2 Aktuella förändringar i närliggande länder.....	101
2.2.1 Danmark.....	101
2.2.2 Finland.....	102
2.2.3 Nederländerna.....	104
2.2.4 Norge.....	105
2.2.5 Sammanfattning av och iakttagelser om den regionala förvaltningen i de studerade länderna	106

2.3	Våra iakttagelser	107
2.3.1	Den statliga regionala förvaltningen och regional samverkan	108
2.3.2	Befintlig länsstyrelseorganisation	113
2.3.3	Sammanfattning av reformbehovet och utgångspunkter för våra förslag	120
3	Statlig regional förvaltning och geografi	123
3.1	Dagens statliga förvaltning	123
3.1.1	Förvaltningspolitiken.....	123
3.1.2	Omfattning av den statliga förvaltningen.....	124
3.1.3	Statens nuvarande regionala organisation.....	126
3.2	En samlad statlig regional geografi.....	128
3.2.1	Utgångspunkter	129
3.2.2	Avgränsning	130
3.2.3	Förslag till statlig regional indelning	133
3.2.4	Myndigheter som ska ha gemensam regional indelning	135
3.2.5	Vissa övriga statliga myndigheters indelning	145
3.2.6	Arbetsförmedlingen.....	148
3.3	Alternativ statlig regional geografi.....	152
4	Det regionala utvecklingsansvaret.....	155
4.1	Kommunala samverkansorgan.....	156
4.1.1	Ansvarskommitténs synpunkter på det regionala utvecklingsansvaret	157
4.1.2	Utredningens analys	158
4.2	Kommunala samverkansorgan bör avskaffas.....	159
4.2.1	Det regionala utvecklingsansvaret – en uppgift för landstingen	161
4.2.2	Medel kopplade till det regionala utvecklingsansvaret	163
4.2.3	Länsstyrelsen kan ha det regionala utvecklingsansvaret i vissa län	165
4.3	Genomförandet i länen	166

5	De nya länsstyrelserna	169
5.1	Dagens länsstyrelser	169
5.2	Behövs statliga regionala myndigheter?	171
5.3	Principer för att fastställa länsstyrelsernas framtida uppgifter	173
5.3.1	Verksamhet som kräver god kunskap om lokala och regionala förhållanden samt geografisk närhet.....	174
5.3.2	Statlig regional verksamhet som omfattar flera samhällsområden.....	175
5.3.3	Regionala frågor som kräver samordning	175
5.3.4	Verksamhet som kräver kontakter mellan staten och den kommunala sektorn.....	176
5.4	Prövning mot principer	177
5.5	Grunduppdraget.....	177
5.6	Verksamhetsområden	179
5.6.1	Samhällsplanering och kulturmiljö	180
5.6.2	Samhällsskydd och krisberedskap	181
5.6.3	Naturvård och miljöskydd	182
5.6.4	Lantbruk, skogsbruk och landsbygd	183
5.6.5	Övrig verksamhet	184
5.6.6	Regional uppföljning och utvärdering.....	185
5.7	Uppgifter gällande vissa nationella mål	187
5.8	Länsstyrelsens roll inom den regionala tillväxtpolitiken.....	189
5.8.1	Den regionala tillväxtpolitiken	189
5.8.2	Länsstyrelsernas nuvarande roll och uppgifter	190
5.8.3	Synpunkter på länsstyrelsens roll	193
5.8.4	Utredningens analys	195
5.8.5	De nya länsstyrelsernas uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken.....	195
5.9	Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet.....	198
5.10	Länsstyrelsens samordnande roll	204
5.11	Sektorsövergripande frågor inom länsstyrelsens egna verksamhetsområden	206

5.12	Benämningen vattenmyndighet.....	208
5.13	Skillnader mellan dagens länsstyrelser och de nya länsstyrelserna	209
6	De nya länsstyrelsernas geografi	211
6.1	Oförändrade länsgränser.....	212
6.2	Den nya statliga regionala geografin och länsstyrelsernas geografi.....	213
6.3	En ny geografisk indelning för länsstyrelserna	214
6.3.1	Initiativ till indelningsändringar.....	214
6.3.2	Utgångspunkter för sammanläggningar	216
6.3.3	Förslag till sammanläggning av länsstyrelser	225
6.4	Sätesorter	235
7	Organisation och inrättande av de nya länsstyrelserna ..	239
7.1	Organisation	239
7.1.1	Likartad organisationsstruktur.....	239
7.1.2	Råd för samverkan	240
7.1.3	Administration, uppföljning och verksamhetsutveckling.....	242
7.1.4	Internrevision.....	245
7.2	Ledning	246
7.3	Upphandling av tjänster.....	249
7.4	Inrättande.....	250
7.4.1	Vissa genomförandefrågor	251
7.4.2	Tidsplan	253
7.4.3	Alternativ tidsplan.....	253
8	Dimensionering och finansiering	255
8.1	Dimensionering	255
8.1.1	Myndighetsövergripande verksamhet.....	257
8.1.2	Samhällsplanering.....	260
8.1.3	Samhällsskydd och krisberedskap.....	263
8.1.4	Naturvård och miljöskydd	266

8.1.5	Lantbruk.....	270
8.1.6	Folkhälsa	271
8.1.7	Förvaltning.....	273
8.1.8	Sammanfattning av dimensionering	275
8.2	Finansiering.....	278
8.2.1	Finansiering av statliga verksamheter.....	278
8.2.2	Länsstyrelsernas finansieringsformer.....	280
8.2.3	Problem med nuvarande finansieringsmodell.....	282
8.2.4	Prövning av nationella myndigheters bidragsfinansiering.....	284
8.2.5	Utgångspunkter för en ökad anslagsfinansiering	289
9	Flytt av verksamhet samt ordning för överklaganden.....	291
9.1	Skogsstyrelsen.....	292
9.1.1	Skogsstyrelsen och de skogspolitiska målen.....	293
9.1.2	Kartläggningar.....	294
9.1.3	Samband mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsernas verksamheter.....	297
9.1.4	Ändrad ansvarsfördelning	300
9.1.5	Fördelning av uppgifter mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen.....	306
9.2	Länsstyrelseuppgifter utan regional dimension	310
9.3	Överföring av uppgifter till nationella myndigheter	311
9.3.1	Utbetalning av statlig lönegaranti.....	311
9.3.2	Tillstånd och tillsyn rörande lotterier	313
9.3.3	Tillstånd och tillsyn rörande kampsportsmatcher....	315
9.3.4	Svenskt medborgarskap för nordiska medborgare ...	317
9.3.5	Allmänna arvsfonden, deponerade medel och notarius publicus.....	318
9.3.6	Konkurrensfrämjande.....	320
9.4	Övriga uppgifter som bör flyttas till nationella myndigheter	322
9.5	Statliga myndigheters möjlighet att överklaga länsstyrelsebeslut	324

10	Förslagens konsekvenser	333
10.1	Ekonomiska konsekvenser	333
10.1.1	Effekter på statsbudgeten.....	333
10.1.2	Effekter för kommuner och landsting.....	334
10.1.3	Samhällsekonomiska effekter.....	335
10.2	Personalkonsekvenser	336
10.2.1	Gällande regler	336
10.2.2	Länsstyrelserna.....	336
10.2.3	Skogsstyrelsen.....	337
10.3	Författningsmässiga konsekvenser	337
10.4	Övriga konsekvenser.....	339
11	Författningskommentar	343
11.1	Förslaget till lag om avveckling av samverkansorganen i länen	343
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.....	345
11.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	347
11.4	Förslaget till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)	347
11.5	Förslaget till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	347
11.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	348
11.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet.....	348
11.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden	348
11.9	Förslaget till förordning med länsstyrelseinstruktion	349
11.9.1	En ny länsstyrelseinstruktion.....	349
11.9.2	Kommentar till bestämmelserna	350

11.10Förslaget till förordning om regionalt utvecklingsansvar i vissa län	357
11.11Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete	358
11.12Följdändringar.....	359
Särskilda yttranden	361
Bilagor	
Bilaga 1–3 Kommittédirektiv.....	375
Bilaga 4 Följdändringar i författningar	391
Bilaga 5 Vissa nationella myndigheters bidragsfinansiering av länsstyrelser	405

Sammanfattning

I detta slutbetänkande redovisas vårt huvuduppdrag som avser den statliga regionala förvaltningen. Vi redogör inledningsvis för de problem som vi noterat på den regionala nivån och vår bedömning av behovet av en reform. Därefter beskriver vi våra förslag till lösningar inom följande tre områden; den samlade regionala förvaltningen och dess geografi, det regionala utvecklingsansvaret samt länsstyrelsernas verksamhet.

Vilka problem har staten i dag på den regionala nivån?

Brister i helhetssyn och samordning

Utvecklingen av den statliga förvaltningen har haft olika utgångspunkter och olika synsätt har fått råda inom olika politikområden. Detta har lett till en ökad sektorisering där varje myndighet i stor utsträckning har optimerats utifrån de förutsättningar som råder inom den egna verksamheten. Detta har lett till en statlig regional förvaltning som är spretig och där myndigheterna är organiserade på olika sätt och med en regional indelning som varierar kraftigt. Genom inrättandet av enmyndigheter har centraliseringen ökat vilket har bidragit till en svagare ställning för den samlade staten på regional nivå. Detta innebär i sin tur att möjligheten för staten att på den regionala nivån uppträda tydligt och enhetligt gentemot medborgare, företag och kommuner har försämrats. Vad gäller det regionala utvecklingsansvaret har dagens modell med tre olika sätt att fördela detta ytterligare ökat otydligheten på den regionala nivån.

Brister vad gäller en samlad verksamhetsidé och förtroendet för länsstyrelserna

Länsstyrelsernas uppdrag är och ska vara brett. Det problem som vi sett är att den samlade verksamhetsidén med länsstyrelserna inte uttalats tillräckligt tydligt. Detta har lett till att många förändringar av verksamhetens innehåll har gjorts på marginalen utan att någon ställt frågan om vad som bör vara utgångspunkten för länsstyrelsens verksamhet. Varför har vi dessa myndigheter? Bristen på en samlad verksamhetsidé har lett till ett splittrat uppdrag som myndigheterna i dag har svårt att fullgöra.

Vid sidan av att regeringen inte formulerat någon bärande verksamhetsidé har vi också funnit tecken i dagens reglering och styrning av länsstyrelsernas verksamhet som kan tydas som att regeringen inte har fullt förtroende för sina egna myndigheter. Exempel på detta är dagens modell för finansiering, där en stor andel av länsstyrelsens medel kommer via nationella myndigheter, samt möjligheten för nationella myndigheter att överklaga länsstyrelsernas beslut. Detta kan ses som ett uttryck för att regeringen har större förtroende för de nationella myndigheterna än för länsstyrelserna. Finansieringsmodellen gör det svårt för länsstyrelserna att på ett effektivt sätt planera och utföra sin verksamhet. Nationella myndigheters rätt att överklaga försvårar länsstyrelsens möjligheter att arbeta sektorsövergripande och att utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen.

För liten verksamhetsvolym på för många länsstyrelser

Det mycket breda uppdraget leder till att många av dagens länsstyrelser har för liten verksamhetsvolym inom ett stort antal områden. Flera verksamhetsområden är så små att de sysselsätter betydligt färre än en årsarbetskraft på enskilda länsstyrelser. Få ärenden motverkar en effektiv och rättssäker prövning. Liten omfattning innebär också svårigheter med att upprätthålla kompetens. Det faktum att antalet länsstyrelser i dag är 21 innebär svårigheter att uppnå enhetlighet bland annat inom ärendehantering och tillsyn. Vi har under utredningsarbetet kunnat se att variationerna i vissa fall är stora emellan länsstyrelserna vilket påverkar förutsebarhet och likabehandling inom rättstillämpningen negativt. Även möjligheterna till effektivisering påverkas negativt av dagens struktur där möjligheterna att omfördela uppgifter och samordna övergripande verksamhet mellan länsstyrelserna är begränsade.

Nödvändigt med en strukturell reform – nu

Staten måste enligt vår mening i grunden reformera sin verksamhet på den regionala nivån även om inga landstingssammanläggningar i dag är aktuella. För länsstyrelserna, som utgör basen i den statliga regionala förvaltningen, är en reform absolut nödvändig. Fler och fler aktörer ifrågasätter länsstyrelsernas kvalitet och effektivitet i den nuvarande verksamheten. Görs inget för att bryta denna utveckling kommer länsstyrelserna inte att kunna bestå.

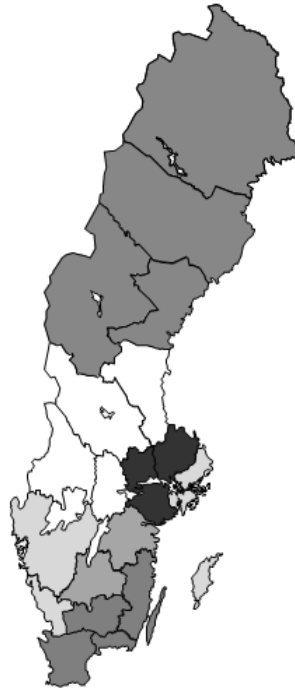
För den samlade förvaltningen handlar det om att upprätthålla förtroendet för staten på den regionala nivån. Här krävs att den statliga regionala förvaltningen är samordnad, har hög kompetens och utför sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Sju statliga regionala områden

Vi anser att vissa statliga myndigheters verksamhet har sådant samband att en ökad effektivitet i den samlade statliga förvaltningen kan uppnås om de följer samma geografiska indelning. Vi har prövat frågan för samtliga statliga myndigheter med en regional organisation och vår bedömning är att följande myndigheter ska ha en gemensam regional indelning; Trafikverket, Lantmäteriet, Polisen, Säkerhetspolisen, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen samt Inspektionen för vård och omsorg.

Även den geografiska indelningen för strukturfondsprogrammen ska följa indelningen som framgår av nedanstående karta. Vad gäller Försvarmakten och Elsäkerhetsverket bör den regionala organisationen utformas så att de föreslagna gränserna inte bryts.

Vår bedömning är att vinsterna med en gemensam geografi för den statliga regionala förvaltningen är betydande. De justeringar i organisationen som vårt förslag innebär är för de flesta av de berörda myndigheterna små.



Det regionala utvecklingsansvaret – en uppgift för landstingen

Dagens modell med tre olika organisationer som utövar det regionala utvecklingsansvaret leder till otydligheter. Vårt förslag är därför att möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan ska upphöra den 31 december 2013. Samtliga samverkansorgan ska vara avvecklade den 31 december 2018.

Vi föreslår att landstingen i samtliga aktuella län genom ett ansökningsförfarande ska ges möjlighet att ta över det regionala utvecklingsansvaret om det finns ett stöd för detta bland länets kommuner. Det är enligt vår uppfattning en fördel om förändringen i ansvarsfördelningen görs i samband med ett val. Detta innebär att det

regionala utvecklingsansvaret bör övergå till landstingen tidigast den 1 januari 2015.

I de län där det eventuellt saknas politiskt stöd för att landstinget tar över ansvaret för regionala utvecklingsfrågor ska staten genom länsstyrelsen ansvara för frågorna från och med den 1 januari 2019.

Nya robusta länsstyrelser

Uppgifter för en statlig helhetssyn

Det som främst skiljer länsstyrelsen från andra myndigheter är att de är den statliga myndighet som på regional nivå gör avvägningar som omfattar flera samhällsområden. Detta gör länsstyrelserna unika och bidrar till att staten på regional nivå uppträder mer enhetligt samt att det sektorsinriktade perspektivet kan överbryggas. För att stärka länsstyrelsen i denna roll föreslår vi att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga vissa av länsstyrelsens beslut tas bort. Vi har prövat länsstyrelsens nuvarande och tänkbara uppgifter mot ett antal principer och kommit fram till att myndigheterna bör ha uppgifter inom följande verksamhetsområden:

- Samhällsplanering och kulturmiljö
- Samhällsskydd och krisberedskap
- Naturvård och miljöskydd
- Lantbruk, skogsbruk och landsbygd
- Övrig verksamhet
- Regional uppföljning och utvärdering

Vid vår prövning har vi funnit att det inom flera områden finns samband mellan Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas verksamheter. De båda myndigheterna har vidare skogsägarna som gemensam målgrupp. För att uppnå en större tydlighet och effektivitet föreslår vi att den regionala verksamheten vid Skogsstyrelsen ska flyttas till länsstyrelserna.

Vidare föreslår vi att ett antal verksamheter som länsstyrelsen ansvarar för i dag men som enligt vår bedömning saknar regional dimension flyttas till nationella myndigheter. Exempel på sådana verksamheter är utbetalning av statlig lönegaranti, vissa medborgarskapsfrågor och lotterifrågor.

Länsstyrelsernas framtida uppgifter innebär inte någon genomgripande förändring jämfört med dagens uppgifter. Däremot har en analys gjorts av vilka uppgifter som ska vara tongivande inom länsstyrelsen nämligen samhällsplaneringsfrågor, samhällsskydd och krisberedskap samt regional uppföljning och utvärdering. Uppgifterna inom dessa verksamhetsområden är, enligt vår bedömning, inte möjliga för någon annan statlig myndighet att utföra. Detta eftersom de, förutom behov av geografisk närhet, sträcker sig över flera samhällssektorer och behöver hanteras utifrån ett statligt helhetsperspektiv. Detta grunduppdrag utgör verksamhetsidén för länsstyrelserna och innebär att dessa får en specialistfunktion vad gäller samlade statliga bedömningar och samordning mellan olika sektorer och olika aktörer på den regionala nivån.

En ny och ändamålsenligare geografi med elva länsstyrelser

Vi föreslår att de nya länsstyrelserna blir större och väsentligt färre till antalet. Detta förändrar på ett genomgripande sätt länsstyrelsernas möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet med hög rättssäkerhet och god kompetens. Samtidigt förbättras statens möjlighet att styra verksamheten. Vårt förslag till indelning av de elva framtida länsstyrelserna och dess sätesorter framgår av nedanstående tabell.

Länsstyrelse	Sätesort
Norrbottens län	Luleå
Västerbottens län	Umeå
Jämtlands och Västernorrlands län	Östersund
Dalarnas och Gävleborgs län	Falun
Värmlands och Örebro län	Örebro
Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län	Uppsala
Stockholms och Gotlands län	Stockholm
Västra Götalands och Hallands län	Göteborg
Jönköpings och Östergötlands län	Linköping
Kalmar och Kronobergs län	Växjö
Skåne och Blekinge län	Malmö

Effektivare verksamhet genom förändringar i styrning samt av dimensionering och finansiering

Vi ser det som angeläget att länsstyrelserna i relevanta avseenden blir mer likartade. Detta för att realisera den potential för effektivisering och utveckling av verksamheten som vi noterat. Vi bedömer också att möjligheten att följa upp och styra verksamheten förbättras genom en större jämförbarhet. Vi föreslår därför att ansvaret för att leda och samordna länsstyrelsernas administration samt för att samordna uppföljning och verksamhetsutveckling ska fördelas mellan de tre största länsstyrelserna.

Vad gäller dimensioneringen av länsstyrelsens verksamhet kan vi konstatera att denna på samma sätt som gäller för uppgifterna endast har prövats på marginalen. Någon samlad bedömning av de befintliga resurserna i förhållande till uppgifterna har inte gjorts. Vår genomgång visar att ett mindre antal länsstyrelser innebär möjligheter till effektiviseringar. Dessa uppgår enligt vår bedömning till knappt 400 miljoner kronor. Samtidigt har vår genomgång av respektive verksamhetsområde visat på brister som vi i vissa fall anser härrör från bristande resurser. Detta gäller främst inom samhällsplanering, samhällsskydd och krisberedskap samt naturvård och miljöskydd.

Vi föreslår att merparten av de medel som frigörs genom sammanläggningarna av länsstyrelserna återförs till verksamheten. Detta för att åtgärda de brister vi noterat och för att uppgifterna inom aktuella verksamhetsområden ska kunna utföras på ett rättsäkert och effektivt sätt. Medlen ska även möjliggöra för länsstyrelsen att spela en aktivare roll inom samhällsplaneringsområdet.

Dagens ordning där länsstyrelserna får en stor andel av sina medel via nationella myndigheter innebär stora problem för såväl regeringens styrning och uppföljning av länsstyrelserna som för länsstyrelsernas interna planering och resursanvändning. Vi föreslår därför att vissa av dessa medel går direkt till länsstyrelserna och disponeras av dessa.

Våra förslag i korthet

Den statliga förvaltningen och dess geografi

- Statliga regionala myndigheter med behov av samverkan ska ha samma geografiska indelning.
- Trafikverket, Lantmäteriet, Polisen, Säkerhetspolisen, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen samt Inspektionen för vård och omsorg ska följa förslaget till statlig regional geografi.
- Strukturfondsområdenas geografiska indelning ska överensstämma med indelningen. Myndighetsstrukturen inom området ska prövas på nytt.
- Mindre justeringar ska göras vad gäller Försvarsmaktens och Elsäkerhetsverkets regionala indelning.
- Den nya statliga regionala indelningen ska gälla från och med den 1 januari 2015.
- Arbetsförmedlingen ska inom sin organisation ha tydliga funktioner för regional samverkan och en regional verksamhetsindelning som i huvudsak överensstämmer med länsstyrelsernas framtida geografiska ansvarsområden.
- Den regionala verksamhet som Skogsstyrelsen i dag bedriver ska flyttas till länsstyrelserna.
- Möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar ska tas bort.

Det regionala utvecklingsansvaret

- Det regionala utvecklingsansvaret ska som huvudregel vara landstingens uppgift.
- De kommunala samverkansorganen ska avvecklas. I de fall landstingen inte tar över ansvaret ska länsstyrelsen ansvara för frågorna.
- De landsting som tar över ansvaret ska erhålla cirka 95 procent av aktuella statliga medel. Resterande andel disponeras av länsstyrelsen i respektive län.

De nya länsstyrelserna

- Grunduppdraget för länsstyrelserna ska vara verksamheter som förutom behov av geografisk närhet, sträcker sig över flera samhällssektorer och behöver hanteras utifrån ett statligt helhetsperspektiv.
- För att tydliggöra och renodla länsstyrelsernas uppgifter föreslås ett antal mindre verksamhetsområden flyttas till nationella myndigheter.
- Benämningen vattenmyndighet bör tas bort.
- Länsstyrelsernas uppgifter gällande samordning av andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt ska upphöra.
- Antalet länsstyrelser ska vara elva stycken och omfatta ett eller flera län. Förslag till länsstyrelsernas geografi och sätesorter lämnas.
- Länsstyrelserna ska ha en likartad övergripande organisationsstruktur. Ett näringslivsråd och ett råd för frågor som berör kommuner ska finnas vid samtliga länsstyrelser.
- Samtliga länsstyrelser bör ansluta sig till Statens servicecenter. Ansvar för att leda och samordna administration samt för att samordna uppföljning och verksamhetsutveckling ska fördelas mellan de tre största länsstyrelserna.
- Vid rekrytering av landshövding och länsöverdirektör ska den samlade ledningskompetensen beaktas och tiderna för förordnanden samordnas.
- Länsstyrelserna ska på ett enhetligt sätt pröva om utförandet av praktiska uppgifter blir mer effektivt genom att upphandla tjänster av externa aktörer.
- Merparten av de medel som frigörs genom att antalet länsstyrelser minskar ska användas för att finansiera det samlade behovet att ytterligare resurser i de operativa verksamheterna.
- En ny finansieringsmodell för länsstyrelsen införs.
- En organisationskommitté ska tillsättas för inrättandet av de nya länsstyrelserna.
- Den nya strukturen vad gäller både geografi och länsstyrelseorganisation ska träda i kraft den 1 januari 2015.

Summary

This is the final report on our inquiry into central government regional administration. We begin with an account of the problems we noted at regional level and our assessment of the need for reform. We then describe our proposed solutions in three areas: overall regional administration and its geography, responsibility for regional development, and the activities of county administrative boards.

What problems does central government currently have at regional level?

Lack of an integrated, coordinated approach

Central government administration in different policy areas has developed based on different starting points and approaches. This has led to increased sectorisation, whereby each government agency has largely been optimised based on the conditions within its own activities. This means that central government regional administration is sprawling, with agencies that are organised in different ways and widely varying regional divisions. Centralisation has increased due to the introduction of singular authorities, which has also weakened the overall position of central government at regional level. This in turn has had a negative impact on the ability of central government to act clearly and uniformly vis-à-vis citizens, businesses and municipalities at regional level. The present model of responsibility for regional development, with three different systems, has exacerbated the lack of clarity at regional level.

Lack of an overall operational objective and of confidence in the county administrative boards

The mandate of the county administrative boards is, and should be, broad. The problem as we have seen it is that the overall operational objective of the county administrative boards has not been formulated sufficiently clearly. This has meant that many changes to their activities have been made on the margins without anyone asking what the starting point for the county administrative boards' activities should be. What is the purpose of these government agencies?

The lack of an overall operational objective has led to a divided mandate that the agencies currently have difficulty fulfilling.

Alongside the fact that the Government has not formulated any solid operational objective, we have also found indications in the current regulation and governance of the county administrative boards' activities that the Government does not have complete confidence in its own agencies. Examples of this include the current funding model, whereby a large proportion of the county administrative boards' funds come via national agencies, and the fact that national agencies can appeal against county administrative board decisions. This could be interpreted as the Government having greater confidence in the national agencies than in the county administrative boards. The funding model makes it difficult for the county administrative boards to effectively plan and carry out their activities. The national agencies' right of appeal makes it more difficult for the county administrative boards to work cross-sectorally and to coordinate different public interests based on an integrated central government approach.

Insufficient volume of activities spread over too many county administrative boards

Their very broad mandate means that many country administrative boards today have an insufficient volume of activities within a large number of areas. Several areas of activity are so small that they occupy substantially less than a yearly equivalent of one person at individual country administrative boards. Having a small number of cases counteracts effective and legally secure examination. Having restricted scope also leads to difficulties maintaining levels of expertise. The fact that there are currently 21 county administrative boards leads to

difficulties achieving uniformity in processing of business, supervision, etc. In the course of the inquiry we have seen that the variations between county administrative boards are sometimes considerable, which has a negative impact on predictability and equal treatment in the application of the law. Opportunities for streamlining are also negatively affected by the present structure, in which there is limited possibility to redistribute tasks and coordinate overarching activities between county administrative boards.

Structural reform needed – now

In our view, central government must fundamentally reform its activities at regional level, even if it is not of current interest to merge any county councils. A reform is absolutely necessary for the county administrative boards, which are the foundation of the central government regional administration. The quality, effectiveness and efficiency of current county administrative board activities are increasingly being called into question. If nothing is done to break this trend, it will not be possible for the county administrative boards to continue.

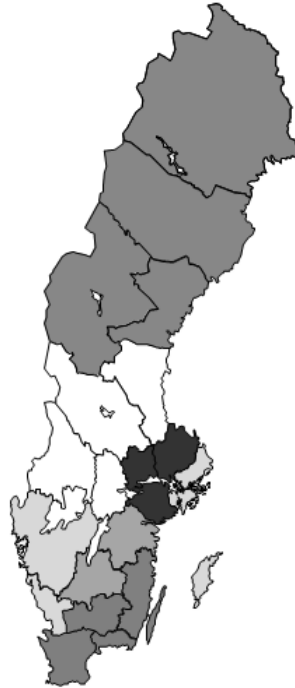
For the administration overall, it is a matter of maintaining confidence in central government at regional level. Central government regional administration must be coordinated, maintain a high level of expertise and carry out its tasks effectively and efficiently.

Seven central government regional areas

We consider that the activities of some central government agencies are so strongly connected that the efficiency of the overall central government administration can be increased by them sharing geographical groupings. We have looked at this issue for all of the central government agencies that are organised regionally, and in our assessment, the following agencies should have the same regional boundaries: the Swedish Transport Administration, the Swedish mapping, cadastral and land registration authority, the Swedish Police, the Swedish Security Service, the Swedish Work Environment Authority, the Swedish Schools Inspectorate and the new inspectorate for health and social care.

The geographical boundaries for the structural fund programmes should also follow the boundary divisions shown on the map below. The regional organisation of the Swedish Armed Forces and the Swedish National Electrical Safety Board should be designed so that the proposed boundaries are not broken.

In our assessment, there are significant gains to be made from having a common geographical structure for the central government regional administration. The organisational adjustments resulting from our proposal would be small for most of the agencies concerned.



Responsibility for regional development – a task for the county councils

The current model of three different organisations with responsibility for regional development causes confusion. We therefore propose that the possibility to form local government cooperative bodies should

cease on 31 December 2013. All local government cooperative bodies should be dismantled by 31 December 2018.

We propose that the county councils in all of the counties concerned should be given the opportunity to take over responsibility for regional development through an application procedure, if there is support for this among the municipalities in the county. In our view, it is an advantage if the change in the division of responsibilities takes place in connection with an election. This means that the responsibility for regional development should be transferred to the county councils no earlier than 1 January 2015.

In any counties where there is a lack of political support for the county council taking responsibility for regional development issues, central government, through the county administrative board, should take over responsibility for them from 1 January 2019.

New, robust county administrative boards

Tasks for an integrated central government approach

The main difference between county administrative boards and other agencies is that they are central government agencies at regional level that take decisions encompassing several areas of society. This makes the county administrative boards unique, and helps ensure that central government acts more uniformly at regional level and bridges different sectoral perspectives. To strengthen the county administrative boards in this role, we propose that the possibility for the Swedish Environmental Protection Agency and other central government agencies to appeal against certain county administrative board decisions be removed.

We have examined the county administrative boards' current and possible future tasks in light of a number of principles, and have concluded that the agencies should have tasks in the following areas of activity:

- Community planning and cultural environment
- Civil contingencies
- Nature conservation and environmental protection
- Agriculture, forestry and rural affairs
- Other activities
- Regional follow-up and evaluation

In our review we found that there are links between the work of the Swedish Forest Agency and the county administrative boards in several areas. Both agencies also have forest owners as a target group. In order to achieve greater clarity and efficiency, we propose that regional activities of the Swedish Forest Agency be moved to the county administrative boards.

We also propose that a number of activities – for which the county administrative boards are currently responsible but that, in our view, lack a regional dimension – be moved to national agencies. Examples include the payment of government wage guarantees, certain citizenship issues and lottery issues.

The future tasks do not involve any substantial change compared with the current tasks. However, an analysis has been carried out of the tasks that should set the tone within the county administrative boards, namely community planning, civil contingencies and regional follow-up and evaluation. In our assessment, it is not possible for any other central government agency to carry out the tasks in these areas of activity. This is because, alongside the need for geographical proximity, they extend over several sectors of society and need to be tackled using an integrated central government approach. This fundamental task provides an operational objective for the county administrative boards and means that they take on a specialist function with respect to overall central government assessments and coordination between different sectors and stakeholders at regional level.

New and more practical geographical boundaries with eleven county administrative boards

We propose that the new county administrative boards be larger and considerably fewer in number. In our view, this will completely transform the county administrative boards' ability to conduct efficient activities with a high level of legal certainty and expertise. At the same time, central government will be better able to govern activities.

The table below shows our proposal for the boundaries and seats of the eleven future county administrative boards.

County administrative board	Seat
Norrbotten County	Luleå
Västerbotten County	Umeå
Jämtland and Västernorrland Counties	Östersund
Dalarna and Gävleborg Counties	Falun
Värmland and Örebro Counties	Örebro
Uppsala, Södermanland and Västmanland Counties	Uppsala
Stockholm and Gotland Counties	Stockholm
Västra Götaland and Halland Counties	Göteborg
Jönköping and Östergötland Counties	Linköping
Kalmar and Kronoberg Counties	Växjö
Skåne and Blekinge Counties	Malmö

More efficient activities via changes in governance, scale and funding

We consider it important that the county administrative boards become more alike in certain relevant respects. This will help realise the potential noted by the inquiry for streamlining and development of activities. We also consider that greater comparability will improve the possibility to follow up and govern activities. We therefore propose that responsibility for leading and coordinating the administration of the county administrative boards and for coordinating follow-up and operational development should be divided between the three largest county administrative boards.

We can observe that the scale of the county administrative boards' activities has, like the tasks, only been examined peripherally. No overall assessment has been made of the existing resources in relation to the tasks. Our review shows that a smaller number of county administrative boards offers opportunities for streamlining. We estimate that this could save just under SEK 400 million. At the same time, our review of each area of activity has exposed shortcomings that, in certain cases, we consider stem from a lack of resources. This is particularly true of community planning, civil contingencies and nature conservation and environmental protection.

We propose that the major part of the funds freed up by merging county administrative boards be fed back into activities, to address the

shortcomings we have noted and ensure that tasks in the relevant areas of activity can be carried out in a legally secure, effective and efficient manner. The funds should also enable the county administrative boards to play a more active role in community planning.

The current system, whereby the county administrative boards receive a large part of their funding via national agencies, creates major problems for both central government governance and follow-up of the county administrative boards, and for the county administrative boards' internal planning and use of resources. We therefore propose that some of these funds go direct to the county administrative boards to be allocated as they see fit.

Our proposals in brief

Central government administration and geographical boundaries

- Central government regional agencies that need to collaborate should have the same geographical boundaries.
- The Swedish Transport Administration, the Swedish mapping, cadastral and land registration authority, the Swedish Police, the Swedish Security Service, the Swedish Work Environment Authority, the Swedish Schools Inspectorate and the new inspectorate for health and social care should follow the proposal for central government geographical boundaries.
- For the next programme period, the geographical boundaries of the structural fund areas should correspond to these boundaries. The agency structure in this area should also be reviewed ahead of the new programme period.
- Small adjustments should be made to the regional boundaries of the Swedish Armed Forces and Swedish National Electrical Safety Board.
- The new government regional boundaries should apply from 1 January 2015.

- The Swedish Public Employment Service should have clear functions within its organisation for regional collaboration and a regional division of activities that largely corresponds to the county administrative boards' future geographical areas of responsibility.
- Regional activities currently carried out by the Swedish Forest Agency should be moved to the county administrative boards.
- The possibility for the Swedish Environmental Protection Agency and other central government agencies to appeal against county administrative board decisions under the Swedish Environmental Code and associated ordinances should be abolished.

Responsibility for regional development

- Responsibility for regional development should, as a rule, be a task for the county councils.
- The local government cooperative bodies should be abolished. In cases where the county council does not take over responsibility, the county administrative board should be responsible for these issues.
- The county councils that take on this responsibility should receive around 95 per cent of the current central government funds. The remainder should go to the relevant county administrative board.

The new county administrative boards

- The fundamental task of the county administrative boards should be activities that, alongside the need for geographical proximity, extend over several sectors of society and need to be dealt with using an integrated central government approach.
- In order to clarify and refine the tasks of the county administrative boards, it is proposed that a number of minor areas of activity be moved to national agencies.
- The term 'water authority' should be abolished.
- The county administrative boards' tasks with respect to coordinating other central government agencies' regional growth initiatives should cease.

- There should be eleven county administrative boards, each covering one or more counties. A proposal is presented for the geographical boundaries and seats of the county administrative boards.
- The county administrative boards should all have a similar overall organisational structure. Every county administrative board should have a business council and a council on municipal issues.
- Every county administrative board should use the administrative services available through the National Government Service Centre. Responsibility for leading and coordinating administration and for coordinating follow-up and operational development should be divided between the three largest county administrative boards.
- When recruiting County Governors and Deputy County Governors, overall management skills should be taken into account and the timing of appointments coordinated.
- The county administrative boards should examine, in a uniform manner, whether practical tasks would be carried out more efficiently if services were procured externally.
- The major part of the funds freed up by reducing the number of county administrative boards should be used to fund the overall need for additional resources in operational activities.
- A new funding model for the county administrative boards will be introduced.
- An organising committee should be appointed to set up the new county administrative boards.
- The new central government structure – in both geographical and organisational terms – should enter into force on 1 January 2015.

Författningsförslag

1 Förlag till lag om avveckling av samverkansorganen i länen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen ska, med de begränsningar som följer av denna lag, upphöra att gälla vid utgången av 2013.

Avveckling av samverkansorgan

2 § Samverkansorganen ska avvecklas senast den 31 december 2018.

3 § Bestämmelserna om samverkansorganens uppgifter m.m. i 3 och 5–7 §§ lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen ska tillämpas fram till dess att samverkansorganen har avvecklats.

Övertagande av samverkansorganens uppgifter

4 § Ett landsting får ansöka hos regeringen om att ta över ansvaret för samverkansorganets uppgifter enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. En sådan ansökan ska ges in senast den 1 juli 2018.

Vid prövningen av en ansökan ska hänsyn tas till vilken uppfattning länets kommuner har i frågan.

Bifaller regeringen ansökan, tilldelas landstinget det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

5 § Har landstinget inte tilldelats ansvaret för samverkansorganets uppgifter enligt 4 §, tar länsstyrelsen över ansvaret för uppgifterna från och med den 1 januari 2019.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

dels att 1, 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i *Gotlands, Skåne, Hallands och Västra Götalands län*.

I denna lag finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regionalt infrastrukturarbete i *vissa län*.

3 §

Denna lag gäller för Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting. Lagen gäller också, med undantag för 8 § 1, för Gotlands kommun.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka landsting eller vilken kommun, som inte ingår i ett landsting, som ansvarar för uppgifter enligt denna lag.

Det som sägs om ett landsting i 5–10 §§ gäller i sådant fall kommunen.

3 a §

Ett landsting får hos regeringen ansöka om att från staten ta över ansvaret för de uppgifter som anges i 5–7 §§ denna lag.

Vid prövningen av en sådan ansökan ska hänsyn tas till vilken uppfattning länets kommuner har i frågan.

4 §

De landsting som avses i denna lag får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Det som sägs i andra författningar om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen gäller i sådant fall regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Gotlands kommun får besluta att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Det som sägs i andra författningar om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen gäller i sådant fall regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837) ska dock beteckningen landstingsfullmäktige användas *vid val i Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting. Vid val i Gotlands kommun ska beteckningen kommunfullmäktige användas.*

Den kommun som avses i denna lag får besluta att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen. Det som sägs i andra författningar om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen gäller i sådant fall regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837) ska dock beteckningen landstingsfullmäktige *respektive kommunfullmäktige* användas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014, då lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län upphör att gälla.

3 Förslag till förordning om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

Regeringen föreskriver följande.

1 § I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i Gotlands, Skåne, Hallands och Västra Götalands län.

2 § Lagen gäller för Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting.

Lagen gäller också, med undantag för 8 § 1, för Gotlands kommun. Det som sägs om ett landsting i 5–10 §§ i lagen gäller i sådant fall kommunen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 5 § miljöbalken (1998:808) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §

I ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

- | | |
|---|---|
| 1. i 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll, | |
| 2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den, | |
| 3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§, | |
| 4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll, | |
| 5. i 22 kap. 6 § om talerätt, | |
| 6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet, | 5. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet, |
| 7. i 22 kap. 12 § om sak-kunniga, | 6. i 22 kap. 12 § om sak-kunniga, |
| 8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen, | 7. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen, |
| 9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll, | 8. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll, |
| 10. i 22 kap. 26 § om särskild dom, | 9. i 22 kap. 26 § om särskild dom, |
| 11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter, | 10. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter, |
| 12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och | 11. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och |

13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

12. i 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

I ärenden som prövas av kommunala nämnder ska nämnden även tillämpa bestämmelserna om talerätt i 22 kap. 6 §.

I ärenden som rör lagring, återvinning eller bortskaffande av avfall gäller också de bestämmelser som anges i 22 kap. 25 a–25 c §§ om en tillståndsdoms innehåll.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

5 Förslag till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)

Härigenom föreskrivs i fråga om lönegarantilagen (1992:497)
dels att 11, 12, 14, 15, 17, 18, 22, 24, 25 och 26 §§ ska ha följande lydelse,
dels att 6 a § ska utgå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Om bevakning förekommer i konkursen, ska förvaltaren snarast underrätta *länsstyrelsen* om sådana fordringar som omfattas av garantin och som enligt förvaltarens bedömning är klara.

Underrättelse om övriga fordringar som omfattas av garantin ska lämnas utan dröjsmål sedan fordringarna har blivit utdelningsgilla.

Om bevakning förekommer i konkursen, ska förvaltaren snarast underrätta *Skatteverket* om sådana fordringar som omfattas av garantin och som enligt förvaltarens bedömning är klara.

Underrättelse om övriga fordringar som omfattas av garantin ska lämnas utan dröjsmål sedan fordringarna har blivit utdelningsgilla.

12 §

Om förvaltaren, sedan han har lämnat underrättelse enligt 11 § första stycket, får upplysningar enligt 10 § eller om han på annat sätt får kännedom om något förhållande som påverkar frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av förmånsrätt, *skall* han snarast underrätta *länsstyrelsen*.

Om förvaltaren, sedan han har lämnat underrättelse enligt 11 § första stycket, får upplysningar enligt 10 § eller om han på annat sätt får kännedom om något förhållande som påverkar frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av förmånsrätt, *ska* han snarast underrätta *Skatteverket*.

14 §

Den förvaltare, som efter att ha lämnat en underrättelse enligt 11 § avser att göra en förskottsbetalning till arbetstagaren enligt 13 §, *skall* underrätta *länsstyrelsen* innan betalningen görs.

Den förvaltare, som efter att ha lämnat en underrättelse enligt 11 § avser att göra en förskottsbetalning till arbetstagaren enligt 13 §, *ska* underrätta *Skatteverket* innan betalningen görs.

15 §

Förvaltaren skall för arbetstagarens räkning bevaka fordringar som enligt hans bedömning är klara.

Bevakningen får ske genom att förvaltaren lämnar rätten två kopior av en sådan underrättelse som han har lämnat *länsstyrelsen* enligt 11 § och anger att den avser bevakning.

Förvaltaren skall genast underrätta arbetstagaren om bevakningen.

Bevakningen får ske genom att förvaltaren lämnar rätten två kopior av en sådan underrättelse som han har lämnat *Skatteverket* enligt 11 § och anger att den avser bevakning.

17 §

Om förvaltaren eller rekonstruktören finner att fordran ska betalas enligt garantin, ska han eller hon samma dag som beslutet meddelas sända en underrättelse om beslutets innehåll till *länsstyrelsen*.

Om förvaltaren eller rekonstruktören finner att fordran ska betalas enligt garantin, ska han eller hon samma dag som beslutet meddelas sända en underrättelse om beslutets innehåll till *Skatteverket*.

18 §

Om förvaltaren eller rekonstruktören, efter att ha fattat beslut om betalning enligt garantin, får upplysningar enligt 10 § eller på annat sätt får kännedom om något förhållande som påverkar frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av rätt till betalning enligt garantin, skall förvaltaren eller rekonstruktören snarast ompröva sitt beslut avseende garantibelopp som ännu inte har betalats ut.

Om omprövningen medför att utbetalning enligt garantin skall ske med ett annat belopp än tidigare, *skall* förvaltaren eller rekonstruktören samma dag sända en underrättelse om beslutets innehåll till *länsstyrelsen*.

Om omprövningen medför att utbetalning enligt garantin skall ske med ett annat belopp än tidigare, *ska* förvaltaren eller rekonstruktören samma dag sända en underrättelse om beslutets innehåll till *Skatteverket*.

22 §

Garantibelopp betalas av *länsstyrelsen*.

Garantibelopp betalas av *Skatteverket*.

24 §

Innan garantibelopp betalas ut *skall länsstyrelsen* verkställa skatteavdrag samt avdrag med belopp som *skall* innehållas på grund av beslut om utmätning av lön. Dessutom *skall* avräkning göras för förskottsbetalning som skett enligt 11 kap. 14 § konkurslagen (1987:672) och som avser fordringar som omfattas av garantin.

Innan garantibelopp betalas ut *ska Skatteverket* verkställa skatteavdrag samt avdrag med belopp som *ska* innehållas på grund av beslut om utmätning av lön. Dessutom *ska* avräkning göras för förskottsbetalning som skett enligt 11 kap. 14 § konkurslagen (1987:672) och som avser fordringar som omfattas av garantin.

25 §

Innan garantibelopp för fordran på uppsägningslön betalas ut *skall* arbetstagaren till *länsstyrelsen* lämna en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden.

Innan garantibelopp för fordran på uppsägningslön betalas ut *ska* arbetstagaren till *Skatteverket* lämna en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden.

Om arbetstagaren under uppsägningstiden inte utför arbete för konkursgäldenären, gäldenären vid företagsrekonstruktion eller någon annan och inte heller driver egen rörelse, får garantibelopp för fordran på uppsägningslön betalas ut endast om arbetstagaren visar att han eller hon för den tid fordran avser har varit anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen.

26 §

Anser *länsstyrelsen* att uppgifterna som arbetstagaren har lämnat i en försäkran enligt 25 § kan påverka frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av rätt till betalning enligt garantin, *skall länsstyrelsen* skyndsamt sända kopia av försäkran till förvaltaren eller rekonstruktören.

I sådana fall får garantibelopp för fordran på uppsägningslön inte betalas ut innan förvaltaren eller rekonstruktören har omprövat sitt tidigare ställningstagande i frågan om lönegaranti eller underrättat *länsstyrelsen* om att uppgifterna i försäkran inte ger anledning till en ny bedömning.

Anser *Skatteverket* att uppgifterna som arbetstagaren har lämnat i en försäkran enligt 25 § kan påverka frågan till vilken del arbetstagarens fordran på uppsägningslön omfattas av rätt till betalning enligt garantin, *ska Skatteverket* skyndsamt sända kopia av försäkran till förvaltaren eller rekonstruktören.

I sådana fall får garantibelopp för fordran på uppsägningslön inte betalas ut innan förvaltaren eller rekonstruktören har omprövat sitt tidigare ställningstagande i frågan om lönegaranti eller underrättat *Skatteverket* om att uppgifterna i försäkran inte ger anledning till en ny bedömning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

6 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs i fråga om lotterilagen (1994:1000)
dels att 40, 42, och 48 §§ ska ha följande lydelse,
dels att 41 § ska utgå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §

Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd enligt 16 §, när lotteriet ska bedrivas i flera kommuner inom ett län.

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 16 §.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ansvarar för tillståndsprövningen enligt första stycket.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 21 b §.

42 §

Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd enligt 22 §. Om bingospelet ska bedrivas i flera län eller om 22 § tredje stycket ska tillämpas prövas dock frågan om tillstånd av Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 22 §.

48 §

Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över att denna lag och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Lotteriinspektionen utövar också den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen.

Den kommunala tillstånds- och registreringsmyndigheten samt länsstyrelsen har den närmare tillsynen över sådana lotterier som får anordnas efter tillstånd av eller registrering hos myndigheten.

Den kommunala tillstånds- och registreringsmyndigheten har den närmare tillsynen över sådana lotterier som får anordnas efter tillstånd av eller registrering hos myndigheten.

Länsstyrelser och kommuner *Kommunerna ska* hjälpa
skall hjälpa Lotteriinspektionen Lotteriinspektionen att utöva
att utöva den centrala tillsynen. den centrala tillsynen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 22 och 26 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Migrationsverket prövar ärenden enligt denna lag, *om inte annat framgår av andra stycket.*

Migrationsverket prövar ärenden enligt denna lag.

Anmälningar enligt 7, 8, 9, 18 eller 19 § som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge prövas av länsstyrelsen.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifterna enligt andra stycket.

26 §

Migrationsverkets *eller en länsstyrelses* beslut enligt denna lag får överklagas till en migrationsdomstol utom i fall som avses i 27 §.

Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till en migrationsdomstol utom i fall som avses i 27 §.

En migrationsdomstols beslut överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna i detta kapitel gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 5, 6, 8 och 9a §§ lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Vägrar borgenär att mottaga erbjuden betalning av förfallen gäld, som *skall* erläggas i penningar, eller är på grund av borgenärs bortovaro eller sjukdom eller någon annan av honom beroende omständighet gäldenären hindrad att verkställa betalning av sådan gäld, äge gäldenären fullgöra betalningen genom att för borgenärens räkning nedsätta beloppet hos *länsstyrelsen*.

Lag samma vare, där gäldenären ej vet eller bör veta vem som är borgenär, så ock där ovisshet råder om vem av två eller flera som är rätt borgenär samt gäldenären icke skäligen kan anses pliktig att på eget äventyr bedöma, till vilken av dem betalningen *skall* erläggas.

Vägrar borgenär att mottaga erbjuden betalning av förfallen gäld, som *ska* erläggas i penningar, eller är på grund av borgenärs bortovaro eller sjukdom eller någon annan av honom beroende omständighet gäldenären hindrad att verkställa betalning av sådan gäld, äge gäldenären fullgöra betalningen genom att för borgenärens räkning nedsätta beloppet hos *Kammarkollegiet*.

Lag samma vare, där gäldenären ej vet eller bör veta vem som är borgenär, så ock där ovisshet råder om vem av två eller flera som är rätt borgenär samt gäldenären icke skäligen kan anses pliktig att på eget äventyr bedöma, till vilken av dem betalningen *ska* erläggas.

2 §

Den som vill nedsätta penningar till betalning av gäld har att för *länsstyrelsen* uppgiva det förhållande, å vilket han grundar sitt anspråk att fullgöra betalningen genom nedsättning.

Den som vill nedsätta penningar till betalning av gäld har att för *Kammarkollegiet* uppgiva det förhållande, å vilket han grundar sitt anspråk att fullgöra betalningen genom nedsättning.

Vid verkställande av nedsättning åligger det ock gäldenären att angiva de omständigheter, som kunna vara erforderliga till förebyggande av misstag vid det nedsatta beloppets utbetalande. Sker det ej, och varder i följd därav beloppet betalt till annan än rätt borgenär, må gäldenären ej åberopa nedsättningen till befrielse från skulden.

5 §

Har någon, till vars förmån nedsättning skett, hos *länsstyrelsen* givit till känna att han gör anspråk på nedsatt belopp, må gäldenären ej utan hans samtycke göra gällande förbehåll som i 4 § sägs, med mindre anspråket ogillats genom dom som äger laga kraft.

Har någon, till vars förmån nedsättning skett, hos *Kammarkollegiet* givit till känna att han gör anspråk på nedsatt belopp, må gäldenären ej utan hans samtycke göra gällande förbehåll som i 4 § sägs, med mindre anspråket ogillats genom dom som äger laga kraft.

6 §

Har nedsättning föranletts av ovisshet om vem av två eller flera som är rätt borgenär, må *länsstyrelsen* icke utan att de äro därom ense till någon av dem utbetala det nedsatta beloppet, förrän genom dom i rättegång, som en av dem anhängiggjort mot den andre eller de övriga, eller genom förlikning eller på annat sätt blivit slutgiltigt avgjort vem som är rätt borgenär.

Har nedsättning föranletts av ovisshet om vem av två eller flera som är rätt borgenär, må *Kammarkollegiet* icke utan att de äro därom ense till någon av dem utbetala det nedsatta beloppet, förrän genom dom i rättegång, som en av dem anhängiggjort mot den andre eller de övriga, eller genom förlikning eller på annat sätt blivit slutgiltigt avgjort vem som är rätt borgenär.

8 §

Medel som är nedsatta hos *länsstyrelsen* skall genast placeras på ett räntebärande konto. Detta behöver dock inte ske, om det kan antas att utbetalning kommer att göras inom två veckor från det att medlen sattes ned.

Medel som är nedsatta hos *Kammarkollegiet* ska genast placeras på ett räntebärande konto. Detta behöver dock inte ske, om det kan antas att utbetalning kommer att göras inom två veckor från det att medlen sattes ned.

Räntan skall betalas till den som får lyfta beloppet.

9 a §

Ett beslut av *länsstyrelsen* får överklagas till *tingsrätten på den ort där länsstyrelsen finns*. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Ett beslut av *Kammarkollegiet* får överklagas till *Stockholms tingsrätt*. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden

Härigenom föreskrivs att 27 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

Den som vill att ett arv eller ett försäkringsbelopp som har tillfallit fonden ska avstås helt eller delvis, ska ansöka om detta hos Kammarkollegiet. *Kammarkollegiet får uppdra åt länsstyrelsen att utreda frågan.*

Den som vill att ett arv eller ett försäkringsbelopp som har tillfallit fonden ska avstås helt eller delvis, ska ansöka om detta hos Kammarkollegiet.

Om Kammarkollegiet inte får besluta i ärendet, ska kollegiet överlämna handlingarna med eget yttrande till regeringen.

En ansökan om arvsavstående ska göras senast tre år efter dödsfallet eller efter det att arvet genom preskription har tillfallit fonden.

Om en ansökan har kommit in för sent ska den avvisas.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

10 Förslag till förordning med länsstyrelseinstruktion

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Länsstyrelsen svarar för statlig förvaltning i länen och ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv väga samman olika samhällsintressen.

2 § Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om

1. samhällsplanering och kulturmiljö,
2. samhällsskydd och krisberedskap,
3. naturvård och miljöskydd,
4. lantbruk, skogsbruk och landsbygd, och
5. regional uppföljning och utvärdering.

Myndigheten har även andra uppgifter enligt vad som föreskrivs i denna eller någon annan författning.

3 § Varje länsstyrelse ansvarar för sina uppgifter inom ett geografiskt område. Dessa områden är:

1. Norrbottens län
2. Västerbottens län
3. Jämtlands och Västernorrlands län
4. Dalarnas och Gävleborgs län
5. Värmlands och Örebro län
6. Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län
7. Stockholms och Gotlands län
8. Västra Götalands och Hallands län
9. Jönköpings och Östergötlands län
10. Kalmar och Kronobergs län
11. Skåne och Blekinge län

4 § Länsstyrelsen ska se till att de regelverk och de rutiner myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

5 § Länsstyrelsen ska verka för att de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen uppnås och svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete. Vidare ska länsstyrelsen stödja kommunerna med underlag

för deras miljömålsarbete, verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat.

Länsstyrelserna ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

6 § Länsstyrelsen ska verka för att de av riksdagen fastställda skogspolitiska målen får genomslag på regional nivå och svara för regionalt uppföljningsarbete. Vidare ska länsstyrelsen ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till målen samt bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas.

7 § Länsstyrelsen ska verka för att det av riksdagen fastställda nationella målet för jämställdhet får genomslag på regional nivå och svara för regionalt uppföljningsarbete. Vidare ska länsstyrelsen bedriva, samordna och stödja det övergripande arbetet med jämställdhetsintegrering på regional nivå.

Särskilda uppgifter

8 § Länsstyrelsen får, med de begränsningar som följer av andra stycket, bedriva uppdragsverksamhet inom verksamhetsområdet skogsbruk, om det bidrar till att uppnå de beslutade målen för skogspolitiken eller mål inom andra politikområden.

Uppdragsverksamhet enligt första stycket får endast bedrivas om det finns synnerliga skäl och om verksamheten avser följande:

1. rotpoststämpling,
2. skogsbruksåtgärder,
3. avverkning inklusive gallring och röjning,
4. skötseluppdrag för annan part med avseende på skogsproduktion,
5. förhandlingar för annan part vid marklösen eller avtal om ersättning,
6. upphandling av entreprenörer för annan part,
7. ekonomiadministration för annan part, eller
8. förmedling eller försäljning av virke för annan part.

9 § Länsstyrelsen har tillsyn över att fastighetsinnehav avvecklas enligt 18 kap. 7 § ärvdabalken.

10 § Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län har uppgifter i fråga om Barentssamarbetet.

11 § Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län samt Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län ska göra de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken.

Samordning

12 § Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län ska leda och samordna länsstyrelsernas administrativa verksamhet.

Länsstyrelsen i Skåne och Blekinge län ska samordna länsstyrelsernas uppföljning av verksamheten.

Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands län ska samordna länsstyrelsernas arbete med att utveckla verksamheten.

Ledning

13 § Länsstyrelsen leds av en myndighetschef.

14 § Vid länsstyrelsen ska det finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Delegering

15 § Myndighetschefen får överlåta till en tjänsteman att avgöra ärenden som avser föreskrifter som inte är av principiellt slag eller av större vikt.

Särskilda organ

Beslutande organ

16 § Inom varje länsstyrelse ska det finnas en miljöprövningsdelegation som är ett särskilt beslutsorgan.

Bestämmelser om delegationernas uppgifter m.m. finns i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

17 § Inom Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län, Länsstyrelsen i Kalmar och Kronobergs län samt Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län ska det finnas en vattendelegation som är ett särskilt beslutsorgan.

Bestämmelser om delegationernas uppgifter med mera finns i förordningen (xx) om vattendelegationer.

18 § Inom Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län ska det finnas en delegation för rennärringsfrågor som är ett särskilt beslutsorgan.

Bestämmelser om delegationernas uppgifter med mera finns i förordningen (xx) om rennärringsdelegationer.

19 § Inom varje länsstyrelse ska det finnas en viltförvaltningsdelegation som är ett särskilt beslutsorgan.

Bestämmelser om delegationens uppgifter med mera finns i förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer.

20 § De särskilda beslutsorganen vid länsstyrelsen ansvarar för sina beslut.

21 § De särskilda beslutsorganen vid länsstyrelsen ansvarar för sin verksamhet inför myndighetschefen.

Myndighetschefen ansvarar inför regeringen för att de särskilda beslutsorganen vid länsstyrelsen tilldelas resurser för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

22 § För en sådan miljöprövningsdelegation som avses i 16 §, vattendelegation som avses i 17 § och viltförvaltningsdelegation som

avses i 19 § ska det för organisationen och verksamheten finnas en särskild arbetsordning eller ett särskilt beslut.

Rådgivande organ

23 § Vid länsstyrelsen ska det finnas ett rådgivande organ som benämns näringslivsrådet.

Näringslivsrådet består av myndighetschefen, som är ordförande, och det antal ledamöter som myndighetschefen bestämmer.

24 § Vid länsstyrelsen ska det finnas ett rådgivande organ för frågor som berör kommuner.

Rådet består av myndighetschefen, som är ordförande, och det antal ledamöter som myndighetschefen bestämmer.

Anställningar och uppdrag

25 § Landshövdingen är myndighetschef.

26 § Vid länsstyrelsen finns en chefstjänsteman som är länsöverdirektör.

Länsöverdirektören är ställföreträdare för landshövdingen.

27 § Vid Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands län ska det, förutom länsöverdirektören, finnas en chefstjänsteman som är placerad på Gotland.

28 § Anställning som länsöverdirektör beslutas av regeringen efter anmälan av landshövdingen.

29 § Ledamöterna i näringslivsrådet och i rådet för frågor som berör kommuner utses av landshövdingen.

30 § En länsstyrelse får efter överenskommelse med en annan länsstyrelse mot ersättning ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande för att, som föredragande eller på något annat sätt, delta i beredningen av ett visst ärende eller en viss ärendegrupp eller avgöra ett ärende som den senare länsstyrelsens anställda är förhindrade att avgöra på grund av jäv eller av andra särskilda skäl.

31 § Landshövdingen är skyldig att bo i den tjänstebostad som anvisas honom eller henne.

De delar av landshövdingens tjänstebostad som är avsedda för representation ska vara försedda med möbler och annan inredning enligt inventarieförteckning som fastställs av Statens fastighetsverk.

32 § En landshövding ska lämna tjänstebostaden när han eller hon avgår från anställningen, om inte regeringen beslutar något annat.

Om landshövdingen avlider, ska dödsboet lämna tjänstebostaden senast tre månader därefter, om inte regeringen beslutar något annat.

Personalansvarsnämnd

33 § Vid länsstyrelsen ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

34 § Länsstyrelsen ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101) och internrevisionsförordningen (2006:1228).

Avgifter

35 § Avgiftsinkomster får disponeras av länsstyrelsen när det gäller inkomster enligt

1. djurskyddslagen (1988:534) och djurskyddsförordningen (1988:539),
2. lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter som avser animaliska biprodukter,
3. 22 § delgivningsförordningen (2011:154), och
4. 23 § stiftelseförordningen (1995:1280).

36 § Begränsningarna i 4 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191) ska inte tillämpas på myndigheten när det gäller sådana avgifter för offentlig inköps- och resurssamordning som länsstyrelsen tar ut av statliga myndigheter, kommuner och landsting

inom ett län. Samma sak gäller när en länsstyrelse tar ut sådana avgifter av en annan länsstyrelse.

37 § Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län samt Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län får ta ut avgifter för de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter enligt 11 §.

Länsstyrelserna får besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna.

38 § Länsstyrelsen får ta ut avgifter för varor och tjänster som får utföras enligt 8 §.

Avgifterna för uppdragsverksamheten ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för sådana varor och tjänster som avses i första stycket och grunder för hur avgifterna för sådana varor och tjänster ska beräknas.

Rätt att meddela föreskrifter

39 § Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län får meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att uppnå samordning och effektivitet i länsstyrelsernas verksamhet.

Föreskrifter får endast meddelas för att tillgodose behovet av enhetlighet inom länsstyrelserna. Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat, mindre ingripande sätt, ska den vägen väljas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015, då förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion upphör att gälla.

**11 Förslag till
förordning om upphävande av förordningen
(2005:1191) om försöksverksamhet med vidgad
samordnad länsförvaltning i Gotlands län**

Härigenom föreskrivs att förordningen (2005:1191) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län sak upphöra att gälla vid utgången av 2013.

12 Förslag till förordning om vattendelegationer

Regeringen föreskriver följande.

Vattendelegationernas uppgifter

1 § Av 17 § förordningen (xxxx:xx) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom de länsstyrelser som är vattenmyndigheter ska finnas en vattendelegation med uppgift att besluta inom vattenmyndighetens ansvarsområde.

2 § Bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön finns i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

3 § I administrativa frågor och andra frågor som inte rör förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön fattar länsstyrelsen beslut.

Vattendelegationens sammansättning

4 § Vattendelegationen ska bestå av högst elva ledamöter som utses av regeringen för bestämd tid.

Delegationen ska bestå av sakkunniga företrädare för länsstyrelser och andra sakkunniga.

5 § Landshövdingen vid den länsstyrelse som utgör vattenmyndighet ska vara delegationens ordförande. Vid landshövdingens frånvaro ska landshövdingens ställföreträdare vara ordförande i delegationen.

Beredningen av de ärenden som delegationen ska pröva

6 § Övriga länsstyrelser inom vattendistriktet ska biträda vattenmyndigheten. Inom varje länsstyrelse ska det finnas ett beredningssekretariat för att biträda i samordningen av arbetet med förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

7 § Vattenmyndigheter och övriga länsstyrelser ska när det är lämpligt bilda referensgrupper med olika intressenter för att skapa

den samverkan som avses i 2 kap. 4 § förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön.

Beslutsfattande

8 § Vattendelegationen är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Om delegationen inte är enig om ett beslut ska omröstning ske. Vid omröstning ska den mening gälla som omfattas av mer än hälften av ledamöternas röster. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

9 § Vid sammanträden med vattendelegationen har en representant från en länsstyrelse som inte finns representerad i delegationen närvaro- och yttranderätt när frågor som berör länet behandlas.

Vid sammanträden med vattendelegationen för Bottenvikens vattendistrikt har en representant från den eller de myndigheter i Finland som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet närvaro- och yttranderätt.

Vid sammanträden med vattendelegationen för Bottenvikens, Bottenhavets och Västerhavets vattendistrikt har en representant från den eller de myndigheter i Norge som har motsvarande uppgifter i de internationella avrinningsområden som omfattas av distriktet närvaro- och yttranderätt.

Närvaro- och yttranderätten innebär inte någon rätt att delta i vattendelegationens beslut.

Delegering

10 § Vattendelegationen får överlåta åt samtliga länsstyrelser i vattendistriktet att utarbeta förslag till miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram, förvaltningsplaner och miljöövervakningsprogram sam genomföra åtgärdsprogram och miljöövervakning, ansvara för samordningen inom delområden och fatta beslut i frågor om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i övrigt.

Vattendelegationen får dock inte överlåta åt en länsstyrelse att fatta beslut om miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

Överklagande

11 § Vattenmyndighetens beslut eller, vid sådan delegering som avses i 10 §, länsstyrelsens beslut enligt förordningen (2004:660) om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön får inte överklagas.

Denna förordning trädet i kraft den 1 januari 2015.

13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:660) om kvaliteten på vattenmiljön

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:660) om kvaliteten på vattenmiljön

dels att 2 kap. 2–3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Av 5 kap. 10 § första stycket miljöbalken framgår att för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön ska Sveriges landområden och kustvattenområden delas in i fem vattendistrikt.

För varje vattendistrikt *skall* i enlighet med 5 kap. 11 § miljöbalken en länsstyrelse vara vattenmyndighet med ansvar för den förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet som avses i denna förordning.

För varje vattendistrikt *ska* i enlighet med 5 kap. 11 § miljöbalken en länsstyrelse vara vattenmyndighet med ansvar för den förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet som avses i denna förordning.

Den länsstyrelse som ska vara vattenmyndighet är

1. Länsstyrelsen i Norrbottens län för Bottenvikens vattendistrikt,

2. Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län för Bottenhavets vattendistrikt,

3. Länsstyrelsen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län för Norra Östersjöns vattendistrikt,

4. Länsstyrelsen i Kalmar och Kronobergs län för Södra Östersjöns vattendistrikt, och

*5. Länsstyrelsen i Västra
Götalands och Hallands län för
Västerhavets vattendistrikt.*

2 kap.

3 §

*Bestämmelser om vatten-
myndigheterna finns i förord-
ningen (2007:825) med läns-
styrelseinstruktion.*

*Vattenmyndigheten ska på
lämpligt sätt dela in distriktet i
delområden. Innan en sådan indel-
ning görs ska vattenmyndigheten
samråda med de övriga länsstyrelser
som berörs.*

2 kap.

3 a §

*Av 17 § förordningen (xxxx:xx)
med länsstyrelseinstruktion fram-
går att det inom de länsstyrelser
som är vattenmyndigheter ska
finnas en vattendelegation, som
är ett särskilt beslutsorgan.*

*Bestämmelser om vatten-
delegationernas uppgifter m.m.
finns i förordningen (xxxx:xx)
om vattendelegationer.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

14 Förslag till förordning om rennärringsdelegationer

Regeringen föreskriver följande.

Rennärringsdelegationernas uppgifter

1 § Av 18 § förordningen (xx) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län samt Länsstyrelsen i Norrbottens län ska finnas en delegation för rennärringsfrågor.

2 § Rennärringsdelegationerna avgör frågor inom av länsstyrelsen fastställda ansvarsområden.

Rennärringsdelegationens sammansättning

3 § Rennärringsdelegationen ska bestå av sju ledamöter. För ledamöterna ska det finnas lika många ersättare. Länsstyrelsen ska utse ledamöter och ersättare i delegationen. Tre ledamöter och deras ersättare ska vara rennärringsutövare och utses efter samråd med Sametinget.

Landshövdingen, eller den landshövdingen utser inom länsstyrelsen, är ordförande i delegationen.

4 § Ledamöterna och ersättarna utses för fyra år. De ska vara folkbokförda i länet eller, när det är fråga om rennärringsutövare, vara medlemmar i en sameby som är registrerad hos Sametinget.

Om en ledamot eller ersättare avgår, utses en ny ledamot eller ersättare för återstoden av uppdragstiden.

Beslutsfattande

5 § En rennärringsdelegation är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Minst en av de närvarande ska vara rennärringsutövare.

6 § Den som i en fråga som rennärringsdelegationen ska avgöra vill anmäla avvikande mening enligt 19 § första eller andra stycket för-

valtningslagen (1986:223) ska göra det innan sammanträdet med delegationen avslutas.

Vid sammanträden med rennäringsdelegationen får företrädare för samefondens styrelse närvara och yttra sig, men inte delta i besluten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

15 Förslag till förordning om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas krisberedskap och deras uppgifter vid höjd beredskap.

Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Krisberedskap och höjd beredskap

2 § Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

3 § Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Krisberedskap

4 § Länsstyrelsen ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet.

5 § Länsstyrelsen ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information.

6 § Länsstyrelsen ska avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen ska särskilt

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,

2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,

3. ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i kris-hanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,

4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,

5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

6. årligen till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, samt

7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

Höjd beredskap

7 § Är Sverige i krig, ska länsstyrelsen tillämpa 8–13 §§ i denna förordning. Då ska bestämmelserna i förordningen (xx) med länsstyrelseinstruktion tillämpas bara i den utsträckning som de är förenliga med vad som sägs i 8–13 §§.

Är Sverige inte i krig, ska 8–13 §§ tillämpas bara i den utsträckning som regeringen beslutar särskilt.

8 § Länsstyrelsen ska som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås.

Länsstyrelsen ska särskilt

1. samordna de civila försvarsåtgärderna,

2. verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning,

3. i samråd med Försvarsmakten verka för att det civila och det militära försvaret samordnas, och

4. verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas.

9 § En länsstyrelse får meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom länet om den bedömer det nödvändigt för samordningen av försvarsansträngningarna.

Sådana föreskrifter får dock inte meddelas för riksdagens myndigheter.

10 § Länsstyrelsen ska på alla sätt försöka upprätthålla förbindelse med regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelserna i angränsande län.

11 § Föreskrifter om länsstyrelsens befogenheter i vissa fall när förbindelsen har avbrutits med regeringen finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I sådana fall ska länsstyrelsen självständigt genomföra de åtgärder som behövs för den civila försvarsverksamheten och till stöd för det militära försvaret.

12 § Länsstyrelsen får överlåta åt en kommunal myndighet att i ett visst ärende eller i vissa grupper av ärenden på eget ansvar meddela beslut eller genomföra åtgärder som annars skulle vara länsstyrelsens uppgift, om föreskrifter i lag inte hindrar det.

13 § Om länsstyrelsen anser det nödvändigt att besluta om en åtgärd som det saknas medel för och om regeringens beslut inte kan avvaktas, får länsstyrelsen själv tillhandahålla de medel som behövs.

En sådan utbetalning ska anmälas till regeringen så snart som möjligt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 27 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 §

Vid beredskapslarm ska följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,

lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,

lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,

kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,

lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.,

krigshandelslagen (1964:19),

förfogandelagen (1978:262),

ransoneringslagen (1978:268),

lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,

arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),

lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,

prisregleringslagen (1989:978),

förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,

förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,

lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring,

lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,

lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m., och

lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Beredskapslarm medför vidare att 56–61 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion omedelbart ska tillämpas.

Beredskapslarm medför vidare att 8–13 §§ förordningen (xxxx:xx) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap omedelbart ska tillämpas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

17 Förslag till förordning om länsstyrelsernas ansvar vid mottagande av vissa nyanlända invandrare

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas ansvar vid mottagande av vissa nyanlända invandrare.

2 § Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare samt i det sammanhanget verka för regional samverkan.

Länsstyrelsen ska också verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för personer som avses i första stycket.

2 § Länsstyrelsen ska på regional och kommunal nivå följa upp organisering och genomförande av insatser för personer som omfattas av förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om skyddsbehövande och andra utlänningar som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. och som före utgången av november 2010 för första gången har tagits emot i en kommun.

18 Förslag till förordning om länsstyrelsernas bevakning av grundläggande betaltjänster

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas bevakning av grundläggande betaltjänster.

2 § Länsstyrelserna ska bevaka att det finns grundläggande betaltjänster som motsvarar samhällets behov. Om det i länet finns organ med uppgift att svara för frågor om regional tillväxt, ska bevakningen ske i samverkan med dessa organ.

I bevakningen av att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov ingår att bedöma tillgängligheten till tjänsterna för äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Vidare ingår att bedöma om tillgången till tjänsterna på en ort eller landsbygd minskat i sådan utsträckning att samhällets behov inte längre tillgodoses.

3 § Länsstyrelsen i Dalarnas och Gävleborgs län har ett samordningsansvar för bevakningen av att de grundläggande betaltjänsterna motsvarar samhällets behov.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

19 Förslag till förrordning med instruktion för Skogsstyrelsen

Regeringen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Skogsstyrelsen ska svara för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.

2 § Myndigheten ska

1. bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt och internationellt,
2. ansvara för föreskrifter och allmänna råd inom sitt verksamhetsområde,
3. ansvara för tillsynsvägledning inom sitt verksamhetsområde,
4. ansvara för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, samt
5. utifrån ett nationellt perspektiv följa upp och utvärdera om de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen har uppnåtts.

3 § Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Vidare ska myndigheten på nationell nivå samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

4 § Myndigheten ska se till att dess föreskrifter, allmänna råd och andra vägledande dokument är utformade på ett sådant sätt att de är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för företag. Myndigheten ska även i sin verksamhet i övrigt underlätta företagens kontakter med myndigheten.

5 § Myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet.

Individbaserad statistik ska genomgående presenteras och analyseras med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

6 § Myndigheten ska inom ramen för den egna verksamheten, och i samarbete med andra aktörer, bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.

Särskilda uppgifter

7 § Myndigheten ska utföra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden.

8 § Myndigheten får, inom ramen för full kostnadstäckning, bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

Myndighetens ledning

9 § Myndigheten leds av en styrelse. Styrelsen ska bestå av högst nio ledamöter inklusive ordföranden.

Anställningar och uppdrag

10 § Generaldirektören är myndighetschef.

Personalansvarsnämnd

11 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

12 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101) och internrevisionsförordningen (2006:1228).

Avgifter

13 § Myndigheten får ta ut avgifter för varor och tjänster som får utföras enligt 8 §.

Myndigheten får meddela föreskrifter om avgifter för sådana varor och tjänster som avses i första stycket och grunder för hur avgifterna för sådana varor och tjänster ska beräknas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015, då förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen upphör att gälla.

20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete

Härigenom föreskrivs att 5, 11, 12, 16, 17 och 18 §§ förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

De landsting som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i dessa län.

I lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen anges vilka uppgifter på området regionalt tillväxtarbete som samverkansorganen har i de län där sådana har inrättats.

I övriga län ska länsstyrelsen ansvara för det regionala tillväxtarbetet.

I övriga län ska en länsstyrelse ansvara för det regionala tillväxtarbetet.

11 §

När det regionala utvecklingsprogrammet har fastställts ska den länsstyrelse eller det *organ* som ansvarar för programmet samordna insatserna för genomförandet. Samordningen ska ske i samverkan med kommuner och landsting. Samordning bör även ske med näringsliv, organisationer och statliga myndigheter.

När det regionala utvecklingsprogrammet har fastställts ska den länsstyrelse eller det *landsting* som ansvarar för programmet samordna insatserna för genomförandet. Samordningen ska ske i samverkan med kommuner och landsting. Samordning bör även ske med näringsliv, organisationer och statliga myndigheter.

12 §

Den länsstyrelse eller det *organ* som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska löpande följa upp det regionala utvecklingsprogrammet och se till att det utvärderas på ett ändamålsenligt sätt.

Den länsstyrelse eller det *landsting* som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska löpande följa upp det regionala utvecklingsprogrammet och se till att det utvärderas på ett ändamålsenligt sätt.

16 §

De statliga myndigheterna ska

1. prioritera myndighetsgemensamma insatser i det regionala tillväxtarbetet,

2. beakta möjligheter till decentralisering av sina verksamheter,

3. i god tid samråda med länsstyrelsen samt, i förekommande fall, det *organ* som samordnar det regionala tillväxtarbetet i länet i frågor om kommande beslut som är av väsentlig betydelse för regionens tillväxt,

4. när verksamhetsminskningar övervägs samråda med andra berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer om möjligheter att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten, och

5. informera den länsstyrelse eller det *organ* som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet om pågående eller planerad verksamhet som har betydelse för regionens tillväxt.

3. i god tid samråda med länsstyrelsen samt, i förekommande fall, det *landsting* som samordnar det regionala tillväxtarbetet i länet i frågor om kommande beslut som är av väsentlig betydelse för regionens tillväxt,

4. när verksamhetsminskningar övervägs samråda med andra berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer om möjligheter att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten, och

5. informera den länsstyrelse eller det *landsting* som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet om pågående eller planerad verksamhet som har betydelse för regionens tillväxt.

17 §

De regionala statliga myndigheterna ska informera sig om det regionala utvecklingsprogrammets mål för länets utveckling och redovisa för den länsstyrelse eller det *organ* som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet hur myndigheterna i sina verksamhetsplaner avser att bidra till målen i de regionala utvecklingsprogrammen.

De regionala statliga myndigheterna ska informera sig om det regionala utvecklingsprogrammets mål för länets utveckling och redovisa för den länsstyrelse eller det *landsting* som ansvarar för det regionala tillväxtarbetet hur myndigheterna i sina verksamhetsplaner avser att bidra till målen i de regionala utvecklingsprogrammen.

18 §

Länsstyrelsen har i samtliga län ansvaret för att

1. följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet,

2. främja och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet, och

3. i förekommande fall, löpande informera samverkansorganet eller självstyrelseorganet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

Länsstyrelsen ska i samtliga län främja andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014 ifråga om 5, 11–12, 16–17 §§ och i övrigt den 1 januari 2015.

21 Förslag till förordning om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation.

2 § De förvaltningsmyndigheter under regeringen som anges i bilagan till denna förordning ska ha en regional organisation och regionerna ska omfatta följande län:

1. Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län
2. Dalarnas, Gävleborgs, Värmlands och Örebro län
3. Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län
4. Stockholms och Gotlands län
5. Jönköpings och Östergötlands län
6. Västra Götalands och Hallands län
7. Skåne, Blekinge, Kalmar, och Kronobergs län

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

Bilaga

Trafikverket

Lantmäteriet (den del av verksamheten som rör fastighetsindelning)

Polisen

Säkerhetspolisen

Arbetsmiljöverket

Skolinspektionen

Inspektionen för vård och omsorg

22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Den del av Lantmäteriets verksamhet som rör frågor om fastighetsindelning ska ha den regionala organisation som anges i förordningen (xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation.

Lantmäteriets uppdragsverksamhet ska hållas ekonomiskt skild från Lantmäteriets verksamhet i övrigt.

Lantmäteriets uppdragsverksamhet ska hållas ekonomiskt skild från Lantmäteriets verksamhet i övrigt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Trafikverket ska ha en regional organisation och får ha det antal regioner som verket bestämmer. En region ska omfatta ett eller flera län.

Trafikverket ska ha *den regionala organisation som anges i förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket

dels att 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

*Generaldirektören ska inrätta parts-
sammansatta samrådsorgan som
stöd för verksamheten.*

*Arbetsmiljöverket ska ha den regio-
nala organisation som anges i för-
ordningen (xxxx:xx) om vissa för-
valtningsmyndigheters regionala
organisation.*

10 a §

*Generaldirektören ska inrätta
partssammansatta samrådsorgan
som stöd för verksamheten.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 11 § ska sättas närmast före 10 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Organisation

10 a §

Statens skolinspektion ska ha den regionala organisation som anges i förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1121) med instruktion för Elsäkerhetsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1121) med instruktion för Elsäkerhetsverket ska införas en ny paragraf, 7 a §, samt närmast före 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Organisation

7 a §

Elsäkerhetsverket ska ha en regional organisation, som inte får bryta de geografiska gränser som följer av förordningen (xxxx:xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs att 16 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Försvarsmakten bestämmer vilka organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, kommuner, landsting och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser. Försvarsmakten bestämmer inom sitt ansvarsområde också hur stöd och utbildning av hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer ska organiseras.

Inom Försvarsmakten ska det finnas regionala organisationsenheter som ska samverka med länsstyrelser, kommuner, landsting och andra samhällsorgan för att åstadkomma dels en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar, dels en samordnad användning av militära och civila resurser.

Organisationsenheterna får inte bryta de geografiska gränser som följer av förordningen (xx) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation.

Försvarsmakten bestämmer inom sitt ansvarsområde hur stöd och utbildning av hemvärn och frivilliga försvarsorganisationer ska organiseras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs att 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Naturvårdsverket,
Riksantikvarieämbetet,
Skogsstyrelsen och Havs- och
vattenmyndigheten får över-
klaga beslut som rör frågor som
avses i 7 kap. miljöbalken.
*Naturvårdsverket får dock i fråga
om strandskydd endast överklaga
beslut enligt 7 kap. 18 och 1 a §§
miljöbalken.*

*Naturvårdsverket får även
överklaga beslut enligt 12 kap.
11 § miljöbalken.*

Föreslagen lydelse

40 §

Naturvårdsverket,
Riksantikvarieämbetet,
Skogsstyrelsen och Havs- och
vattenmyndigheten får överklaga
beslut som rör frågor som avses i
7 kap. miljöbalken, *dock inte
beslut fattade av länsstyrelsen.*

*Naturvårdsverket får inte över-
klaga beslut om strandskydd.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får överklaga beslut som rör frågor om anmälan för samråd enligt 12 kap. miljöbalken och denna förordning.

Föreslagen lydelse

13 §

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får överklaga beslut som rör frågor om anmälan för samråd enligt 12 kap. miljöbalken och denna förordning, *dock inte beslut fattade av länsstyrelsen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. att 25 § liksom rubriken närmast före 25 § ska upphöra att gälla vid utgången av 2014.

31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:930) om miljöriskområden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:930) om miljöriskområden att 14 § liksom rubriken närmast före 14 § ska upphöra att gälla vid utgången av 2014.

32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:512) om deponering av avfall

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:512) om deponering av avfall att 45 § liksom rubriken närmast före 45 § ska upphöra att gälla vid utgången av 2014.

1 Uppdrag och arbetssätt

1.1 Direktiven

I det direktiv 2009:62 (bilaga 1) som beslutades av regeringen den 16 juni 2009 anges att vi ska genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen och ge förslag till hur dess utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

I uppdraget har även ingått att föreslå de ändringar i fråga om indelningsdelegerade och mellankommunal kostnadsutjämning som behövs för att nya landsting ska kunna bildas. Den delen av uppdraget redovisades i november 2010 i delbetänkandet *Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning* (SOU 2010:77).

I tilläggsdirektiv 2010:12 (bilaga 2) angavs att vi utöver det ursprungliga uppdraget också skulle pröva vissa frågor om landstings-sammanläggningar i Norrland och Svealand. Den 7 januari 2012 redovisade vi detta uppdrag i en rapport till Regeringskansliet (Fi 2009:07/2012/1).

I tilläggsdirektiv 2010:72 (bilaga 3) angavs att vi skulle belysa och klarlägga de rättsliga förutsättningarna för att Gotlands kommun ska ges möjlighet att använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. I december 2010 överlämnade vi betänkandet *Gotland – användningen av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse* (SOU 2010:94).

I detta betänkande redovisas huvuduppdraget som avser den statliga regionala förvaltningen.

1.2 Vårt arbetssätt

1.2.1 Sakkunnig- och expertgrupp

Utredningen har sammanträtt vid 21 tillfällen. Sakkunniga i utredningen har varit Chris Heister, landshövding, Helena Jäderblom, justitieråd, Håkan Sörman, vd för Sveriges Kommuner och Landsting samt Peder Törnvall, tidigare generaldirektör.

I utredningen har ingått experter från Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Försvarsdepartementet, Kulturdepartementet, Landsbygdsdepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

1.2.2 Besök och möten

Vid sidan av möten med sakkunnig- och expertgruppen har vi under vårt utredningsarbete träffat representanter för ett stort antal länsstyrelser, statliga nationella myndigheter, kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan.

Vi har även vid ett antal tillfällen lämnat lägesrapporter om utredningsarbetet vid landshövdingarnas möten. Vidare har utredningen vid två tillfällen anordnat seminarier med länsråden för att diskutera länsstyrelsernas framtida roll och uppgifter.

Vid flera tillfällen har vi träffat centrala representanter för SACO, ST och SEKO och informerat om arbetsläget i utredningen. Vi har också medverkat i seminarium med fackliga organisationer.

Utredningen har också träffat företrädare för intresseorganisationer bland annat Sveriges Bergmaterialindustri, Skogsindustrierna, Lantbrukarnas Riksförbund och Svenska Ekoturismföreningen.

Utredaren har deltagit i ett stort antal konferenser och seminarier där frågor som berör utredningens uppdrag har varit en del av programmet.

1.2.3 Samråd med statliga utredningar

Vi har i enlighet med direktivet samrått med flera statliga utredningar som berörs av vårt uppdrag. Här listas de utredningar vi har samrått med:

- Utjämningskommittén.08 (Fi 2008:7)
- Inrättande av Trafikverket (N 2009:06)
- Utredningen om inrättande av den nya myndigheten Trafikanalys (N 2009:07)
- Utredningen om inrättande av havs- och vattenmyndigheten (M 2010:03)
- Utredningen om en samlad ekobrottsbekämpning (Ju 2010:04)
- Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09)
- Statens vård- och omsorgsutredning (S 2011:01)
- Utredningen om översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet (N 2011:05)
- Utredningen om miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning (L 2011:02)
- En effektiv Sevesolagstiftning (Fö 2011:02)
- Kommittén om förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (Fi 2010:04)
- Miljömålsberedningen (M 2010:04)
- Utredningen om stödsystem för hantering av innovationer och immateriella tillgångar vid universitet och högskolor (U 2011:11)
- Delegationen för hållbara städer (M 2011:01)
- Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02)
- Kompetensinsatser gällande ny plan- och bygglag (M 2010:01)
- Utredningen om inrättande av Inspektionen för vård och omsorg (S 2012:05)
- Åtgärder vid allvarliga krissituationer (S 2011:14)
- Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11)
- Alarmeringstjänstutredningen (Fö 2011:04)

1.2.4 Genomförda kartläggningar och utredningar

Vi har inom utredningsarbetet låtit genomföra ett antal kartläggningar och utredningar. Sveriges Kommuner och Landsting har på uppdrag av utredningen genomfört en enkätstudie för att kartlägga den kommunala sektorns kontakter med statliga myndigheter. Syftet var att belysa med vilka statliga myndigheter som kommuner och landsting har mest kontakt och om kontakterna upplevs som effektiva och ändamålsenliga. Kartläggningen skulle också belysa i vilka sammanhang bristen på statlig samordning upplevs som mest påtaglig och i vilka fall det är ett hinder att myndigheterna inte har en regional indelning som överensstämmer med länsindelningen.

Vidare har utredningen låtit Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds Universitet göra en kartläggning och analys av den statliga regionala förvaltningen i ett antal länder. Rapporten Statliga företrädare i en förändringens tid har publicerats i form av en sekretariatsrapport. Kartläggningen omfattade förvaltningssystemen i Danmark, Finland, Nederländerna och Norge.

Jörgen Johansson, docent i statsvetenskap vid Högskolan i Halmstad, har i en promemoria till utredningen beskrivit och analyserat hur samordningen mellan staten och den kommunala nivån fungerar avseende det regionala utvecklingsansvaret.

Avslutningsvis har Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala Universitet, analyserat de rättsliga förutsättningarna för att förändra länsstyrelsernas geografiska ansvarsområden.

1.3 Betänkandets disposition

Författningsförslagen finns längst fram i betänkandet. Kapitel 2 innehåller utgångspunkter för våra förslag och de iakttagelser vi gjort under utredningsarbetet och som varit utgångspunkt för våra överväganden och förslag som finns i kapitel 3–9. I respektive kapitel redogörs för hur förslagen bör genomföras och i kapitel 10 beskriver vi förslagens konsekvenser. Betänkandet avslutas i kapitel 11 med författningskommentarer. I bilaga 4 redovisas vissa ytterligare lagar och förordningar som behöver ändras.

2 Utgångspunkter för våra förslag

I detta kapitel redovisas våra grundläggande utgångspunkter för förslagen till förändringar av den statliga regionala förvaltningen. Inledningsvis beskrivs ett antal utvecklingstendenser i samhället i stort och inom den statliga och kommunala förvaltningen som vi anser måste beaktas i samband med ställningstaganden om den statliga regionala förvaltningen. Kapitlet innehåller vidare en kort översikt av aktuella förändringar inom den regionala förvaltningen i Danmark, Finland, Norge och Nederländerna. Avslutningsvis redovisas de iakttagelser vi har gjort i samband med vår kartläggning av dagens regionala förvaltning.

2.1 Utvecklingstendenser

2.1.1 Samhället i stort

Urbanisering och större lokala arbetsmarknader

Mer än var femte svensk bor i dag i en storstad och urbaniseringen fortsätter. Utvecklingen förändrar förutsättningarna och ställer nya krav på arbetet för att nå uppställda mål inom bland annat bostadsförsörjning, integration, jämställdhet och deltagande i samhället. Dessa frågor har bland annat aktualiserats inom ramen för regeringens Framtidskommission.¹ Många av de utmaningar som följer av urbaniseringen kommer att hanteras på regional nivå.

De lokala arbetsmarknaderna sträcker sig i ökad utsträckning över kommun- och länsgränser. Bättre kommunikationer och minskade restider bidrar till denna regionförstoring. Detta kräver ett vidare

¹ Framtidskommissionen leds av statsministern och ska identifiera kommande samhällsutmaningar. Resultatet ska presenteras i en slutrapport under våren 2013.

regionalt perspektiv på näringslivsutveckling, infrastruktur, kollektivtrafik samt planering av bostäder och olika typer av service.

Den offentliga sektorns ekonomi

Möjligheterna att i framtiden finansiera den offentliga verksamheten påverkas främst av befolkningsutvecklingen och tillväxten i ekonomin. Befolkningsutvecklingen påverkar såväl behoven som resurserna. Ett minskat antal individer i arbetsför ålder begränsar den offentliga sektorns ekonomi. En viktig aspekt är också hur den offentliga sektorn ska klara sin personal- och kompetensförsörjning i framtiden.

Den nuvarande negativa ekonomiska utvecklingen och den finansiella krisen i Europa och övriga delar av världen begränsar möjligheterna att finansiera offentlig verksamhet. Krisen och dess inverkan på samhället understryker vikten av en effektiv förvaltning. En förvaltning med tydliga spelregler och väl fungerande myndigheter minskar kostnaderna för såväl medborgare som företag och utgör därför en viktig förutsättning för en stabil och långsiktigt hållbar utveckling.

Begränsade resurser för den offentliga verksamheten ställer också krav på ett kontinuerligt förnyelse- och effektivitetsarbete inom den offentliga förvaltningen. Detta för att med begränsade resurser kunna upprätthålla en god kvalitet.

Fler privata utförare

De senaste decennierna har ett antal avregleringar genomförts och privatiseringen av offentlig verksamhet har ökat. Antalet privata utförare har ökat inom bland annat vård, skola och omsorg. Andra områden som har avreglerats är exempelvis inrikesflyg, taxi, el, telefoni, post, apotek, järnväg och fordonsbesiktning.

Denna utveckling innebär att hela den offentliga förvaltningen påverkas och att många statliga myndigheters roll förändras. Rollen förskjuts från utförare mot att utforma regelverk och att granska att dessa följs. En ökad andel privata utförare som bedriver verksamhet med offentlig finansiering ställer nya krav på tillsynen. En följd av avregleringen kan bli att antalet tillsynsobjekt ökar och att dessa sinsemellan kan vara mer olika.

Det är främst inom tillsynen som effekterna av avregleringen och privatiseringen bör beaktas i samband med överväganden om den statliga regionala förvaltningens organisation. Även frågor som kompetensutveckling, utbildning och information till kommuner och företag påverkas.

Digital utveckling

Den ökade digitaliseringen har lett till att kontakten mellan offentlig förvaltning och medborgare i allt större utsträckning sker med hjälp av olika tekniska lösningar. En mer omfattande e-förvaltning, det vill säga möjligheten att sköta förvaltningsärenden digitalt med hjälp av e-tjänster, har bidragit till att underlätta kontakterna. Även informationsutbyte och samordning mellan olika offentliga verksamheter sker i ökad omfattning med hjälp av it. Statliga myndigheter samverkar i vissa fall via gemensamma portaler till exempel Körkortsportalen. Myndigheterna har i större utsträckning börjat samarbeta kring de behov av information som finns hos medborgare, företag och kommuner.

Inom flera områden har utvecklingen lett till att behovet av geografisk närhet mellan medborgare och myndigheter har minskat. Detta gäller främst vid rutinartade, mindre komplexa ärenden. I stället för personliga besök och möten kan hantering av dessa typer av ärenden i dag ske genom digital kommunikation.

Behovet av geografisk närhet, lokalkännedom och möjlighet för myndigheten att besöka medborgare och företag kvarstår dock inom ett antal verksamheter.

Den digitala utvecklingen har inneburit att förutsättningarna för och behovet av att staten ska vara representerad på den regionala och lokala nivån har förändrats.

EU och förvaltningen

Beslut som fattas av EU påverkar alla nivåer i den svenska förvaltningen. En EU-förordning som har trätt i kraft gäller direkt i alla medlemsländer på samma sätt som nationell lagstiftning. Enskilda kan åberopa gällande EU-förordningar i svensk domstol både mot staten och mot enskilda. Genom lagstiftningsarbetet inom EU kommer allt fler områden att omfattas av för unionen gemensamma regler.

Medvetenhet och kunskap om EU-rätten inom den offentliga förvaltningen är nödvändig för att kunna följa och tillämpa denna.

Arbetet inom EU påverkar även svensk förvaltning i andra avseenden. Vissa EU-myndigheter utför kontroller av den nationella tillsynen. Exempelvis kontrolleras livsmedelstillsynen i varje medlemsstat av EU-kommissionens kontrollorgan Food and Veterinary Office. Granskningarna omfattar de nationella myndigheternas tillsyn samt den tillsyn som länsstyrelser och kommuner ansvarar för.

EU:s stödsystem till jordbruket innehåller detaljerade krav på hur ansökningar och utbetalningar av stöd ska kontrolleras för att säkerställa att stöden baseras på rätt uppgifter. Det är kommissionens revisorer som granskar hur medlemsländerna uppfyller kraven på hur ansökningar och utbetalningar ska granskas. Jordbruksverket skriver i en rapport (2011:36) att detaljstyrningen över hur kontrollerna ska genomföras har ökat under åren och kommissionens granskningar utförs i dag i form av detaljerade revisioner.

Inom EU-rätten ställs även krav på samarbete mellan medlemsländerna inom vissa områden, till exempel vad gäller tillsyn av finansmarknad, produktsäkerhet och djurtransporter.

Samhällets sårbarhet

Samhällsutvecklingen har medfört att sårbarhet vad gäller till exempel elförsörjning, telekommunikationer och it-system har ökat. Andra risker som samhället står inför är översvämningar, epidemier och terroristangrepp. De nya hoten kan i första hand inte hindras med militär beredskap och verksamhet som syftar till att förbereda samhället för krig har därför tonats ned.

Den förändrade hotbilden kräver andra typer av åtgärder från i första hand civila aktörer inom området samhällsskydd och krisberedskap. Krisberedskap och krishantering blir viktigare för att kunna skydda samhället från de allt mer komplexa hoten. Denna förändring är viktig att beakta i samband med överväganden av den statliga regionala förvaltningens uppgifter.

2.1.2 Statsförvaltningen

Fler enmyndigheter

En av de större förvaltningspolitiska förändringarna under de senaste åren har inneburit att regionala myndigheter och den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde har ombildats till sammanhållna så kallade enmyndigheter. Sedan 1994 har 12 enmyndigheter bildats.

Ombildningarna har ofta rört omfattande och komplexa verksamheter med stor geografisk spridning. Exempel på myndigheter som ombildats till enmyndigheter är Arbetsmiljöverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Skatteverket och Skogsstyrelsen. Motiven för reformerna har varit en tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, ett mer effektivt resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och enhetlighet. Statskontoret² har dock noterat att det inte finns underlag för att bedöma om handläggning och regel-tillämpning verkligen har blivit mer enhetlig och håller högre kvalitet än tidigare.

Länsstyrelsernas organisation med 21 enskilda myndigheter skiljer sig från den övriga statsförvaltningen. Det kan också noteras att den enda verksamhet som fortfarande organiseras i form av en myndighetskoncern är Polisen. I budgetpropositionen för 2013³ anger dock regeringen att man under hösten 2012 avser att ge en särskild genomförandeorganisation i uppdrag att i olika avseenden identifiera, förbereda och genomföra de åtgärder och beslut som krävs för att inrätta en sammanhållen polismyndighet.

Fler särskilda tillsynsmyndigheter

En annan utvecklingstendens inom den svenska statsförvaltningen är en renodling mot myndigheter med tillsyn som huvudsaklig uppgift. Tanken är att tillsynsorganet ska vara organisatoriskt fristående i förhållande till aktörerna inom den tillsynspliktiga verksamheten. I vissa fall svarar myndigheten för såväl normering och tillståndsgivning som tillsyn medan normeringen i andra fall har skiljts från tillsynen.

² När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter, Statskontoret 2010.

³ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 4, sidan 18.

Exempel på det senare är Skolinspektionen som inrättades 2008. Skolinspektionen ansvarar endast för tillsynen medan Skolverket hanterar frågor om normering och nationell skolutveckling.

Vid bildandet av Transportstyrelsen 2009 var däremot utgångspunkten att normering, tillståndsgivning och tillsyn skulle samlas i en myndighet för de fyra trafikslagen. Här var utgångspunkten att tillsynen skulle särskiljas från utförande uppgifter i de tidigare trafikmyndigheterna.

Andra exempel på renodlade tillsynsmyndigheter är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, bildad 2004, Energimarknadsinspektionen, bildad 2008 och Inspektionen för socialförsäkringen som bildades 2009.

I juni 2012 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att bilda en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst benämnd, Inspektionen för vård och omsorg (dir. 2012:67).

Behov av helhetssyn

Dagens samhällsorganisation är komplex. Specialisering och avgränsning av sakområden är i vissa fall nödvändig för att utveckla och effektivisera de offentliga verksamheterna och hantera en alltmer sammansatt omvärld. Detta innebär dock samtidigt att antalet områden som bör hanteras sektorsövergripande ökar. Här ingår till exempel markanvändningsfrågor, miljö- och kulturmiljöfrågor, brottsförebyggande arbete och krisberedskap. Även frågor om jämställdhet, integration och folkhälsa sträcker sig över flera sakområden.

Dessa frågor ställer högre krav på förvaltningens förmåga till helhetsanalys och avvägningar. Sammansatta och komplexa frågor kan vara svåra att hantera i en alltför sektoriserad offentlig förvaltning.

Det faktum att allt fler frågor sträcker sig över flera sakområden och olika statliga myndigheter har försvårat för medborgare, företag och kommuner att överblicka den statliga förvaltningen. Statens möjligheter att uppträda tydligt och enhetligt försvåras också. Under senare år har regeringen tagit flera initiativ för att främja samverkan mellan myndigheter. I vissa fall är inte ökad samverkan tillräckligt utan ansvars- och uppgiftsfördelningen kan behöva förändras på ett mer genomgripande sätt.

2.2 Aktuella förändringar i närliggande länder

Vi har låtit göra en kartläggning och analys av den statliga regionala förvaltningen i ett antal länder.⁴ Kartläggningen har omfattat Danmark, Finland, Nederländerna och Norge. I detta avsnitt görs en översiktlig beskrivning av förvaltningssystemen i dessa länder samt en sammanfattning av de samlade iakttagelser och slutsatser om den regionala förvaltningen i de studerade länderna som presenteras i rapporten.

2.2.1 Danmark

Danmarks politiska system är uppdelat i de tre folkvalda nivåerna stat, region och kommun. 2007 genomfördes en strukturreform som innebär att 14 regioner minskades till fem regioner. Regeringen beslutade då om de nya regionala gränserna. Regionerna ansvarar i dag för hälso- och sjukvård, regionala utvecklingsprogram, kollektivtrafik samt vissa natur- och miljöfrågor. Det största verksamhetsområdet är hälso- och sjukvård.

Vidare minskade antalet kommuner från 270 till 98. Kommunerna själva hade stort inflytande över kommunsammanläggningarna och de nya geografiska gränserna. Regeringen fastställde dock ett minimikrav på 20 000 invånare per kommun.

Strukturreformen innebär också att den kommunala och statliga nivån fick fler uppgifter på bekostnad av den regionala nivån. Regionerna förlorade även sin beskattningsrätt och i dag finansieras den regionala verksamheten av statliga och kommunala medel. De statliga medlen motsvarar cirka 75 procent av regionernas totala budget.

Danmarks motsvarighet till länsstyrelsen följer regionernas geografiska gränser och omfattar ungefär 800 årsarbetskrafter.

Den statliga regionala förvaltningen ansvarar för tillsyn av att kommunerna och berörd region följer aktuell lagstiftning till exempel förvaltningsloven, kommunestyrelseloven och regionsloven. De regionala statsförvaltningskontoren ansvarar också för statliga uppgifter som behöver utföras nära medborgaren men som är av för liten omfattning för att hanteras av nationella myndigheter. Exempel på

⁴ Rapporten Statliga företrädare i en förändringens tid publicerades i december 2011 i sin helhet i form av en sekretariatsrapport.

detta är frågor om adoption, äktenskap, skilsmässa, föräldraskap, barnbidrag och förmyndarskap. Vidare ansvarar man för överklaganden av kommunala byggnadsärenden och överklaganden i barnbidragsfrågor samt uppgifter rörande val till Folketinget. De regionala statsförvaltningskontoren är även sekretariat för följande nämnder och råd:

- Patientklagonämnden som hanterar klagomål kring tvångsbehandling inom psykiatri
- Arbetsmarknadsnämnden som hanterar klagomål om lokala beslut gällande arbetsrätt
- Socialnämnden som hanterar överklaganden av kommunala beslut inom socialtjänstområdet
- Regionala utvecklingsrådet
- Jordbrukskommissionen

Samtliga ovan nämnda uppgifter finns vid varje statsförvaltningskontor med undantag för kontoret i huvudstadsregionen som har övertagit vissa uppgifter från kontoret på Mittjylland.

Vad gäller regional indelning av övrig statlig förvaltning saknas lagstiftning om indelningsstrukturen. Styrande för indelningen är vad som är funktionellt för respektive verksamhet.

2.2.2 Finland

Det finns endast en direktvald kommunal nivå i Finland. På den regionala nivån samverkar dock kommunerna i olika typer av samkommuner, vilket närmast motsvaras av våra svenska kommunalförbund. Samkommunerna är indirekt valda och indirekt finansierade av medlemskommunerna. Exempel på samkommuner är sjukvårdsdistrikten som ansvarar för hälso- och sjukvårdsuppgifter och landskapsförbunden som ansvarar för landskapsplanering och regional utveckling.

I det finska förvaltningssystemet har Åland ett omfattande självstyre och i landskapet Kajana bedrivs en försöksverksamhet med en direktvald regional församling.

Den statliga regionala förvaltningen i Finland har genomgått en omfattande förändring genom den så kallade ALKU-reformen. Den nya ordningen trädde i kraft 2010 och innebär att verksamheten

från sex statliga regionala myndigheter samlades i två nya statliga regionala ämbetsverk, Regionförvaltningsverket samt Närings-, trafik-, och miljöcentraler.

ALKU-reformen påverkade flera statliga myndigheter bland annat avvecklades länsstyrelserna och med dem landshövdingeämbetet samt flera tillsynsmyndigheter.

Regionförvaltningsverket är indelat i sex regionala enheter och Närings-, trafik-, och miljöcentralen är indelad i 15 regionala enheter. Indelningen följer landskapsgränserna men ett eller fler län kan innefattas i respektive myndighets regionala enheter.

Regionförvaltningsverket omfattar totalt 1 350 årsarbetskrafter. Uppgifterna kan till viss del variera mellan olika regionala enheter men i huvudsak ansvarar Regionförvaltningsverket för följande verksamhetsområden:

- Tillsyn av arbetsmiljö, social- och hälsovård, utbildning, veterinärvård och djurskydd.
- Tillstånd och tillsyn gällande miljöfrågor, alkohol, konsument- och konkurrensärenden.
- Utvärdering av medborgarnas tillgång till grundläggande service.
- Samordning, uppföljning och utvärdering av beredskapsarbete.
- Regionalt polissamarbete samt utvärdering av basservice för polisväsendet samt vissa polisiära uppgifter.

Närings-, trafik-, och miljöcentralerna ansvarar för att främja regional utveckling och verksamheten omfattar cirka 4 300 årsarbetskrafter. Centralerna ansvarar för följande tre verksamhetsområden:

- Tillstånds- och övervakningsuppgifter i enlighet med miljöskyddslagen, vattenlagen och avfallslagen. Detta omfattar till exempel miljöskydd, styrning av områdesanvändning och byggande, naturvård, vattenvård samt användning av vattentillgångar och uppföljning av miljötillstånd.
- Planering av vägar och trafik, tillståndshantering och väghållningsupphandling samt ansvar för kollektivtrafik.
- Främjande av företag- och näringsverksamhet och tillgång till arbetskraft och sysselsättning. Centralerna ansvarar också för främjande av fiskerinäring och landsbygdsutveckling, energi och energiproduktion. Vidare ansvarar centralerna, i samarbete med

den kommunala nivån, för fördelning av strukturfondsmedel och medel för regionutveckling.

Statliga myndigheters regionindelning regleras övergripande i lagen om landskapsindelning. I lagen anges att verksamhetsområdena för statens regionförvaltningsmyndigheter ska grunda sig på landskapsindelningen så att verksamhetsområdet utgörs av ett eller flera landskap. Undantag från denna regel kan medges om särskilda skäl finns.

2.2.3 Nederländerna

Nederländernas förvaltningssystem är indelat i de tre direktvalda nivåerna stat, provins och kommun. Den regionala nivån utgörs av tolv provinser som ansvarar för vägförvaltning, kollektivtrafik, kulturfrågor, sociala frågor och miljöskydd. Vidare arbetar provinserna med tillväxtfrågor samt har viss tillsyn över kommunerna. Beskattningsrätten är begränsad och verksamheten finansieras främst med statliga medel.

Den statliga regionala förvaltningen består av statens utsände och dennes kansli som består av ett femtontal medarbetare. Den utsände har vissa ceremoniella uppgifter och fungerar som företrädare för provinsen. Vidare koordinerar den utsände det regionala beredskapsarbetet och utövar tillsyn över borgmästarnas verksamhet på lokal nivå. Ett annat uppdrag för den utsände är att hantera relationerna med kungahuset och ansvara för eventuella besök i provinsen. Den utsände fungerar också som en slags medlare i lokala konflikter som rör till exempel markanvändning.

Den statliga regionala förvaltningen utför inga direkta serviceuppgifter gentemot medborgaren. Uppdraget innebär snarare en samordning och tillsyn inom avgränsade ansvarsområden. Den utsände fungerar främst som en representant för provinsen och är mer att betrakta som ett självständigt ämbete än ett instrument för staten på regional nivå.

Den statliga regionala förvaltningen har delvis integrerats med styret av provinsen genom att statens utsände är ordförande i provinsstyrelsen och provinsfullmäktige. Den geografiska indelningen är desamma för provinserna som det administrativa området för statens utsände.

Det finns ingen lagstiftning som styr regional indelning av statliga myndigheter i Nederländerna.

2.2.4 Norge

Det politiska systemet är uppdelat i de tre folkvalda nivåerna stat, fylkeskommuner och primärkommuner. Fylkeskommuner är kommuner på regional nivå med en direktvald församling. Ansvaret för hälso- och sjukvården flyttades 2002 från fylkeskommunerna till staten. Detta var tidigare den främsta uppgiften för fylkeskommunerna och flytten har inneburit att de nu har en mer begränsad roll. Huvuduppgifterna för fylkeskommunerna är i dag gymnasieutbildning, regionalt vägnät och kollektivtrafik, kultur, tandvård och folkhälsoarbete. Fylkeskommunerna ansvarar även för frågor som rör regional utveckling.

I Norge har en regional strukturreform diskuterats och flera utredningar har kommit fram till att de 19 fylkeskommunerna är för många och bör ersättas med större regioner. Någon reform har dock inte genomförts.

Den statliga regionala myndigheten benämns Fylkesmannen och den administrativa indelningen för denne följer den fylkeskommunala indelningen med undantag för Oslo och Akershus som har en gemensam Fylkesman. Fylkesmannen har följande ansvarsområden:

- Ansvarar för tillsyn inom socialtjänst, utbildning, barnskydd, missbruksvård, äldreomsorg och förmyndarskap.
- Handlägger överklaganden i bland annat kommunala plan- och byggärenden.
- Är regional miljömyndighet.
- Handlägger skilsmäsoärenden och adoptionsärenden.
- Ansvarar för viss regional planering.
- Ansvarar för utbetalning av offentliga medel till trossamfund.
- Har regionalt huvudansvar vid besök från kungahuset.
- Är ett regionalt statligt samordningsorgan och har ett ansvar för att nationell politik får genomslag.

- Ansvarar för rådgivning till kommunerna och stödjer kommunerna i exempelvis plan- och byggfrågor.
- Ansvarar för samordning av krisberedskap inom fylket.

Fylkesmannen bistår även fylkeskommunerna i frågor om regional utveckling. Främst innebär det att Fylkesmannen är ansvarig för samordning av regional områdesplanering, vilket är reglerat i plan- och bygglagen.

Den norska regeringen har i ett regeringsmeddelande till Stortinget angett att när statliga myndigheter bestämmer sin regionala organisation ska hänsyn tas till den befintliga regionala indelningen av andra offentliga verksamheter som man ska samarbeta med. Vidare anges att den statliga regionala indelningen inte bör korsa fylkesgränser.

De flesta statliga myndigheter med regional organisation har färre enheter än antalet fylken. Polisen och civilförsvaret har dock fler.

2.2.5 Sammanfattning av och iakttagelser om den regionala förvaltningen i de studerade länderna

Vi kan konstatera att det i Norden i dag inte finns någon enhetlighet vare sig vad gäller ansvarsområden eller i hur den statliga regionala förvaltningen är organiserad.

Ur ett nordiskt perspektiv utgör Danmark det största undantaget kring uppgiftsfördelningen till följd av de regionala statsförvaltningskontorens tydliga avgränsning till juridiska tillsynsuppdrag. Både i Norge och Finland svarar den regionala förvaltningen för statlig samordning och för att genomföra den nationella politiken på den regionala nivån.

När det gäller organisationen är det istället Finland som i dag avviker efter att de tidigare länsstyrelserna omorganiserats till två separata ämbetsverk.

I de nordiska länderna är service till medborgare och institutioner en viktig uppgift för den statliga regionala förvaltningen. Gentemot medborgarna handlar det om tillstånds- och klagomåls- hantering samt övriga myndighetsuppgifter. Förvaltningen bistår också den lokala och regionala politiska förvaltningen genom förmedling av sakkunskap och finansiering. I Nederländerna har statens representant dock inte någon direkt servicetjänst i relation till medborgaren.

Vi kan också konstatera att de olika ländernas geografiska förutsättningar i hög utsträckning påverkar den regionala förvaltningens utformning utifrån den nationella nivåns behov av regionala samordning. I Finland och Norge är behovet stort av statlig representation på regional nivå utifrån att de har en betydligt större geografisk yta. Den konkreta samordningsrollen är här också tydligare, särskilt jämfört med Danmark, men också jämfört med Nederländerna.

Både i Norge och i Finland har problemet med sektorsövergripande myndigheter som mottar uppgifter från ett flertal uppdragsgivare uppmärksammas. I de båda länderna finns ett departement som är formellt ansvarigt för respektive myndighets övergripande styrning. Vid sidan av detta utövar de enskilda uppdragsgivarna kontroll över sitt verksamhetsområde i separata instruktioner. Detta orsakar en ojämn intern arbetsbörda på förvaltningen vad gäller krav på återrapportering och uppföljning. Det riskerar, enligt de analyser som gjorts i de båda länderna, en internt splittrad organisation, genom att central myndighetskultur fortplantar sig ner till enskilda avdelningarna i den regionala organisationen. Samordningsvinster genom en sektorsövergripande organisationsstruktur riskerar därmed att gå förlorade.

I studien av de aktuella länderna har konstaterats att tydliga styrsignaler från central nivå till alla statliga aktörer som verkar på den regionala nivån är viktigt för att uppnå ett bra samarbetsklimat på denna nivå. Tydlighet vad gäller respektive aktörs uppdrag och uppgifter är också av stor vikt för att den myndighet som ska samordna de statliga insatserna ska lyckas med detta. Om roller och uppgiftsfördelning är otydlig finns risk att informella relationer får kompensera för brist på formell samordning eller att kapaciteten helt enkelt går förlorad genom en slags regional maktkamp.

Betydelsen av regional utveckling och den statliga representantens roll i denna varierar mellan de studerade länderna. I Danmark och Nederländerna saknas konkret regionalt utvecklingsansvar. I Norge och Finland finns däremot ett tydligt regionutvecklingsansvar inom den statliga regionala förvaltningen.

2.3 Våra iakttagelser

I vårt utredningsarbete har vi kartlagt hur samverkan på den regionala nivån fungerar i dag. Vi har även kartlagt verksamheten vid statliga myndigheter med regional verksamhet och länsstyrelsernas

befintliga verksamhet. I detta arbete har ett antal brister och områden som fungerar mindre väl uppmärksammats. Flera av dessa förhållanden styrks även av tidigare utredningar och rapporter. Nedan sammanfattas de iakttagelser som gjorts och som varit utgångspunkter för våra förslag.

2.3.1 Den statliga regionala förvaltningen och regional samverkan

Brister i helhetssyn och samordning

Det pågår ett löpande arbete med att effektivisera den statliga förvaltningen. Stora delar av detta reformarbete har gjorts och görs utifrån ett visst politikområde eller utifrån enskilda myndigheters perspektiv. Resultatet har blivit en ökad sektorisering där varje myndighet har utvecklats och effektiviserats utifrån den egna verksamhetens förutsättningar.⁵ Vår bedömning är att detta har gjorts utan att tillräcklig hänsyn har tagits till effekterna för den samlade statliga förvaltningen. Detta har i sin tur lett till att myndigheterna är organiserade på olika sätt och att utformningen av den regionala indelningen varierar kraftigt.

Utvecklingen har även kännetecknats av en centralisering då ett antal myndigheter har övergått från en struktur med regionala myndigheter till enmyndigheter med regional organisation.

Den ökade sektoriseringen och centraliseringen har medfört att statens samlade ställning på den regionala nivån har försvagats. Detta genom att staten har svårt att samordna sig och att uppträda tydligt och enhetligt gentemot medborgare, företag och kommuner.

Hur väl staten kan samordna sig regionalt påverkas av flera faktorer. Gemensamma geografiska gränser för delar av den statliga regionala förvaltningen är ett sätt att underlätta samordning. Ett annat sätt är att inom samma myndighet samla uppgifter som har en nära koppling till varandra.

Kommunerna utför uppgifter inom ett stort antal områden och ansvarar för en stor andel av den offentliga verksamheten. Eftersom staten har det yttersta ansvaret för genomförandet av politiken ur ett nationellt perspektiv är det önskvärt att kommunerna möter en

⁵ Sektorisering inom offentlig förvaltning, Statskontoret 2005:3. Statens regionalt och lokalt, Statskontoret 2008:3.

tydlig stat på regional nivå, med mandat att fatta beslut. En svag statlig regional förvaltning kan vara ett demokratiskt problem om det innebär att statens legitimitet ifrågasätts till följd av att staten inte kan utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Otydliga ansvarsområden

Otydliga ansvarsområden och i vissa fall överlappande uppgifter kan försvåra den regionala samverkan. Otydlighet leder enligt vår mening också till effektivitetsförluster i den samlade verksamheten samt att möjligheten att få genomslag för den förda politiken försämras. Detta leder det till att det blir svårt för medborgare, näringsliv och kommuner att veta vilken myndighet man ska vända sig till.

Ett exempel är inom det regionala tillväxtområdet där det finns otydligheter mellan den statliga och den regionala nivån. Det regionala utvecklingsansvaret omfattar uppgifter inom tillväxtområdet samt att fastställa länsplan för regional transportinfrastruktur. Ansvaret är i dag fördelat på tre olika aktörer. Det regionala utvecklingsansvaret ligger i dag på kommunala samverkansorgan i 13 län, på landsting och kommun i fyra län samt på länsstyrelser i fyra län. Det regionala tillväxtarbetet engagerar ett stort antal myndigheter och aktörer och omfattar i stort sett samtliga politikområden. Detta innebär i sig en utmaning då det gäller samordning. Att ansvaret i dag dessutom ligger på olika aktörer i olika delar av landet komplicerar bilden ytterligare och innebär en otydlighet som gör att området blir än mer svåröverskådligt.

Genom att de kommunala samverkansorganen består av kommunerna och landstinget i respektive län tillförsäkras att dessa är involverade i utvecklingsarbetet. Samtidigt kan det faktum att ledningen utses indirekt innebära ett demokratiskt problem. I de län länsstyrelserna har kvar ansvaret har de kommunala politikerna formellt inte något ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. Endast i de tre län där landstingen i dag har det regionala utvecklingsansvaret och i Gotlands län sker styrningen genom ett direktvalt politiskt organ.

Vissa landsting och kommunala samverkansorgan menar i den enkätundersökning som gjorts i anslutning till utredningen att fördelningen av ansvaret på flera aktörer försvårar arbetet.⁶

I enkätundersökningen framkom även synpunkter på att regeringen i en del fall involverar fler aktörer än vad som anses nödvändigt för att hantera en fråga. Ett exempel på detta är länsstyrelsens uppdrag inom arbetet med energieffektiviseringar där flera samverkansorgan ifrågasätter om detta bidrar till ett mer effektivt arbete.

När det gäller plan- och byggfrågor samt krisberedskapsfrågor finns en osäkerhet kring ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna och mellan dessa och den kommunala nivån. Länsstyrelsen ska i dessa frågor primärt ansvara för kontakterna med kommunerna samt för kontakterna med Boverket respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Det faktum att kommunerna och de båda nationella myndigheterna också har direkta kontakter i de aktuella frågorna skapar otydlighet och försvårar för staten att agera samlat.

I frågor som rör skogen ska skogsägaren i vissa fall vända sig till Skogsstyrelsen och i vissa fall till länsstyrelsen. Med dagens ordning kan det vara svårt för den enskilde skogsägaren att avgöra vilken av myndigheterna som handlägger ett visst ärende eller vidtar en viss åtgärd.

När det gäller den statliga tillsynen kan verksamheter vara föremål för tillsyn från flera myndigheter och utifrån olika regelverk. Bristande samordning kan innebära att den som är ansvarig för den verksamhet som granskas blir föremål för tillsyn från olika myndigheter vid olika tillfällen. Detta kan vara tidskrävande, orsaka extra kostnader och störningar i verksamheten. En mer samordnad tillsyn kan underlätta för den som är föremål för tillsynen. Fördelarna med samordning måste dock värderas inom varje område.

Statlig frånvaro på den regionala nivån

Vår myndighetsgenomgång har visat att många aktörer i länen saknar statlig medverkan inom vissa områden på den regionala nivån. Detta gäller främst inom det arbetsmarknadspolitiska området där kommuner, landsting kommunala samverkansorgan, lärosäten, närings-

⁶ Kommuners, landstings och kommunala samverkansorgans syn på kontakter med olika statliga myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting.

livet samt länsstyrelser efterfrågar Arbetsförmedlingens kompetens och aktiva medverkan i det regionala arbetet. Vidare anges det som önskvärt att Arbetsförmedlingen har möjlighet att fatta beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder på den regionala nivån och utifrån ett regionalt perspektiv. Den nuvarande situationen inom arbetsmarknadsområdet är en följd av att Arbetsförmedlingen i dag är en nationell myndighet utan regional organisation och utan uppdrag på den regionala nivån.

Folkhälsoområdet är ett annat exempel där statens insatser på den regionala nivån är begränsade. Folkhälsoinstitutet har som nationell myndighet utan regional organisation svårt att samverka med samtliga kommuner.

Frånvaron av statlig medverkan kan leda till försämrade möjligheter att uppnå de nationella målen inom aktuella politikområden.

Variationer i den geografiska indelningen

Som en följd av att utvecklingen och reformarbetet inom statsförvaltningen inte har koordinerats kan vi konstatera att variationen i den statliga förvaltningens geografiska indelning är mycket stor. Vid sidan av länsstyrelserna och polisen som i dag följer länsindelningen och således är indelade i 21 regionala myndigheter varierar de övriga nationella myndigheternas regionala organisation mellan 4 och 10 geografiska enheter.

Ansvarskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att det fanns problem med den geografiskt splittrade statliga organisationen.⁷ Genom att koncentrera statlig verksamhet till färre enheter menade kommittén att effektiviteten i verksamheten kunde förbättras till följd av specialiserad och därmed fördjupad kompetens i handläggningen av olika ärenden. Detta samtidigt som verksamhetskostnaderna kunde reduceras till följd av en mer rationell inre administration. Vidare anfördes att förutsättningarna för intern styrning som skapade likformighet ökade med färre geografiska enheter.

Som en följd av bland annat ovanstående resonemang föreslog kommittén att antalet län skulle reduceras väsentligt och att statens regionala indelning skulle anpassas efter den nya länsindelningen.

⁷ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10.

På uppdrag av Förvaltningskommittén tog Statskontoret fram en promemoria om statens organisation på regional och lokal nivå.⁸ I promemorian ansluter man sig till Ansvarskommitténs resonemang om en mer geografiskt samordnad statlig förvaltning. Regeringen bör ta tillbaka en del av det mandat som myndigheterna fått genom möjligheten att själva besluta om sin regionala organisatoriska indelning. Myndigheternas regionala organisation borde så långt det är möjligt överensstämma med varandra och de regionala förvaltningsenheterna borde bli större. Detta skulle enligt promemorian leda till ökad administrativ effektivitet och förbättrad samverkan mellan de statliga myndigheterna.

Utifrån den kartläggning som vi gjort av samverkan på den regionala nivån delar vi fullt ut de bedömningar som gjorts ovan. Olika regionala indelningar försvårar samordningen mellan länsstyrelserna och de nationella myndigheterna men också samordningen mellan de nationella myndigheterna. Även förutsättningarna för samordning mellan staten och den kommunala nivån försämrats genom att statens geografiska indelning i så hög utsträckning varierar mellan olika myndigheter.

Sammanfattningsvis bedömer vi att en likartad geografisk indelning mellan olika aktörer på ett avgörande sätt skulle förbättra möjligheterna till en effektiv samordning. Det bör dock noteras att detta inte gäller alla myndigheter.

Relationerna mellan nationella myndigheter och länsstyrelserna

Vid den kartläggning som utredningen gjort har flera nationella myndigheter med starka kopplingar till länsstyrelserna angett att det är svårt att samverka med så många som 21 länsstyrelser. Det stora antalet innebär att det är resurskrävande för myndigheterna att föra dialog med samtliga länsstyrelser. Färre länsstyrelser skulle ge fördelar i form av bättre likformighet och enklare genomförande av gemensamt utvecklingsarbete.

I vår myndighetsgenomgång har bland annat Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Riksantikvarieämbetet uppgett att det skulle vara avsevärt enklare att samverka i en struktur med färre länsstyrelser. Även Jordbruksverkets samverkan med länsstyrelserna vad gäller administrationen av jordbruksstödet skulle underlättas.

⁸ Statskontoret 2008:3.

Utredningen om jordbruksadministration konstaterade i sitt betänkande att stordriftsfördelar skulle kunna tas till vara och samordningsvinster skulle kunna uppnås om administrationen fanns vid färre länsstyrelser.⁹

2.3.2 Befintlig länsstyrelseorganisation

Otydlig verksamhetsidé

Sammansättningen av länsstyrelsernas uppgifter har ständigt förändrats. Under senare år har exempelvis tillsynen över socialtjänst samt körkortsfrågor flyttats från länsstyrelserna medan djurskyddstillsyn flyttats till myndigheten. Vidare har ansvaret för att teckna överenskommelser med kommuner om mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande tillkommit. En annan större förändring är att det regionala utvecklingsansvaret i 17 av de 21 länen har flyttats till den kommunala nivån.

Förändringarna av länsstyrelsernas uppgifter har i stor utsträckning gjorts på marginalen och utan att helhetsperspektivet för länsstyrelsernas verksamhet har beaktats. Vår uppfattning är att den grundläggande verksamhetsidén för länsstyrelserna inte har beaktats i tillräcklig omfattning då uppgifter tillkommit eller flyttas från länsstyrelserna. Bristen på helhetssyn vid dessa förändringar har bidragit till att länsstyrelserna i dag har ett splittrat uppdrag som de har svårt att fullgöra i alla delar.

Bristande förtroende för den egna myndigheten

Vi har noterat att dagens reglering och styrning av länsstyrelsernas verksamhet i vissa fall är sådan att den kan tolkas som att regeringen inte har förtroende för sin myndighet. Dagens modell för finansiering av verksamheten och möjligheten för nationella myndigheter att överklaga länsstyrelsernas beslut visar enligt vår mening på ett bristande förtroende för myndigheten. Detta är enligt vår uppfattning allvarligt och försvårar i mycket hög utsträckning länsstyrelsernas möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet.

⁹ Den svenska administrationen av jordbruksstöd, SOU 2009:07.

Länsstyrelsernas verksamhet finansieras i dag på olika sätt. Knappt hälften av de totala anslagsmedlen som länsstyrelserna förfogar över kommer från ett så kallat ramanslag. Vidare erhålls medel via flera andra anslag för att utföra uppgifter åt nationella myndigheter som saknar regional organisation. De sistnämnda medlen beviljas ofta för ett år i taget och myndigheternas beslut tas vanligtvis sent, i många fall efter årsskiftet. Detta innebär en stor osäkerhet för länsstyrelserna som i allmänhet måste ha fast anställd personal för att utföra sitt uppdrag. Dessutom minskar länsstyrelsernas handlingsutrymme att göra egna ekonomiska prioriteringar. Dagens finansieringsmodell kan ses som ett uttryck för att regeringen i dagsläget har större förtroende för de nationella myndigheterna än för länsstyrelserna.

En annan fråga som aktualiserats vid vår genomgång av samverkan mellan länsstyrelserna och andra myndigheter är möjligheten för nationella myndigheter att överklaga beslut som tagits av länsstyrelserna. Exempel på detta är Naturvårdsverkets möjlighet att överklaga länsstyrelsernas beslut i fråga om till exempel strandskyddsdispenser, miljöfarliga verksamheter och vattenverksamhet.

Enligt förvaltningsrättslig praxis har en statlig förvaltningsmyndighet i en offentlighetsrättslig situation inte rätt att överklaga någon annan myndighets beslut utan stöd av uttryckligt bemyndigande i någon författning. Till grund för Naturvårdsverkets rätt att överklaga i miljöprocessen ligger bland annat 16 kap. 12 § respektive 22 kap. 6 § miljöbalken. I den proposition¹⁰ som låg till grund för miljöbalken ansåg regeringen att Naturvårdsverket skulle få rätt att överklaga och att verket också borde använda denna rätt på ett aktivt sätt i principiella frågor.

Möjligheten att överklaga länsstyrelsens beslut försvårar länsstyrelsens möjligheter att arbeta sektorsövergripande och att utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen. Det kan även få till följd att staten uppfattas agera på ett oenhetligt och inkonsekvent sätt i en fråga. Den rådande ordningen kan tolkas som att regeringen inte har fullt förtroende för länsstyrelsens förmåga att tillämpa lagar och förordningar och att göra korrekta avvägningar utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

¹⁰ Prop. 1997/98:45.

Stort antal verksamhetsområden varav många med liten omfattning

Länsstyrelsens uppdrag är mycket brett och man bedriver i dag verksamhet inom 15 av statsbudgetens totalt 27 utgiftsområden. Verksamheten är uppdelad på cirka 40 olika verksamhetsområden.

Tyngdpunkten i dagens verksamhet ligger på naturvård- och miljöskyddsfrågor. Av totalt 4 316 årsarbetskrafter 2011 arbetade cirka 1 400 inom detta område vilket motsvarar drygt 30 procent av samtliga årsarbetskrafter. Ett annat stort område är lantbruksfrågor med totalt 715 årsarbetskrafter inom samtliga länsstyrelser.

Samtidigt som natur-, miljö- och jordbruksfrågorna är omfattande finns det flera verksamhetsområden som är mycket små. Exempel på verksamheter med liten omfattning är frågor om medborgarskap, kameraövervakning, överförmyndare och deponering av pengar. Ett antal områden sysselsätter mindre än en årsarbetskraft på enskilda länsstyrelser.

Vad gäller administrationen av jordbruksstöd står dessa för den största mängden ärenden inom länsstyrelserna. Kostnaderna för hantering av jordbruksstödet utvärderas årligen. Jordbruksverket konstaterar att handläggningskostnaderna per ärende tenderar att vara lägre i de län som hanterar stora mängder ansökningar.¹¹ Även sammanställningar som gjorts inom utredningen visar att kostnaden för den samlade jordbruksadministration per avgjort ärende är lägre för de länsstyrelser som hanterar över 15 000 ärenden per år än för de länsstyrelser som hanterar färre ärenden. Vi kan här konstatera att många av dagens länsstyrelser är för små för att kunna uppnå det stordriftsfördelar som finns vid hantering av en mer omfattande verksamhet inom respektive område.

För att motverka problemen med små sakområden har en viss koncentration av verksamhet till färre länsstyrelser gjorts under senare år. Exempel på detta är frågor om stiftelser som finns vid sju länsstyrelser. Riksdagen beslutade den 15 februari 2012¹² att koncentrera ytterligare verksamheter till sju länsstyrelser. Koncentrationen omfattade bland annat frågor om överförmyndare, bilskrotning, lotterier, och lönegarantier. Som skäl för detta angav regeringen möjligheten att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet, en högre

¹¹ Jordbruksverket 2011:9.

¹² Prop. 2011/12:31.

effektivitet och en mer rationell användning av resurser, såväl ekonomiska som personella.

En koncentration av verksamhet är ett sätt att i befintlig länsstyrelsestruktur hantera de svårigheter som länsstyrelserna har att fullgöra sina uppgifter. Trots vidtagna åtgärder kan vi konstatera att de svårigheter som koncentrationen av verksamhet ska åtgärda finns kvar inom ett mycket stort antal av länsstyrelsernas verksamheter.

Behovet av att koncentrera ytterligare verksamhet till färre länsstyrelser än dagens 21 har under 2012 uppmärksammats av flera statliga utredningar. Utredningen om översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet har i sitt betänkande¹³ gjort bedömningen att länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn varit otillräcklig och utredaren anser att en ny länsstyrelseorganisation med färre länsstyrelser skulle innebära en mindre sårbar organisation för dammsäkerhetstillsynen och medföra förbättrade förutsättningar för länsstyrelserna att bedriva en effektiv verksamhet.

Utredningen om miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning bedömer att prövningen av tillstånd för djurhållande verksamhet bör koncentreras till färre länsstyrelser.¹⁴ Detta för att uppnå en viss ärendevolym som leder till en effektiv och rättssäker prövning. Uppdraget ska redovisas 31 januari 2013.

I kontakter med Utredningen om en effektiv Sevesolagstiftning har det framkommit att utredaren bedömer att det finns stora fördelar med att Sevesotillsynen koncentreras till färre länsstyrelser.¹⁵ Detta för att uppnå en tillräcklig verksamhetsvolym och därmed kunna upprätthålla kompetens och nå enhetlig rättstillämpning. Uppdraget ska redovisas 1 mars 2013.

Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2013 angett att man avser att utreda möjligheten att effektivisera handläggningen av överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen bland annat genom en översyn av instansordningen samt att överväga en koncentration av handläggningen till färre länsstyrelser.¹⁶

¹³ Dammsäkerhet – Tydligare regler och effektiv tillsyn. SOU 2012:46.

¹⁴ Direktiv 2011:49 och 2012:75.

¹⁵ Direktiv 2011:72 och 2012:5.

¹⁶ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 1, sidan 50.

Bristande enhetlighet i ärendehantering och tillsyn

Som tidigare nämnts hanterar länsstyrelserna förvaltningsärenden och utövar tillsyn inom ett stort antal verksamhetsområden. Ärendehanteringen måste vara rättssäker. Förutsebarhet och likabehandling är viktiga delar av rättssäkerheten och förutsätter tydliga regler och en korrekt rättstillämpning som är likartad mellan länsstyrelserna.

Vi har konstaterat att det i dag finns brister vad gäller enhetligheten. Att mäta kvalitet och enhetlighet i rättstillämpning är dock svårt. Av länsstyrelsernas egen redovisning för 2010 framgår att i genomsnitt 16 procent av länsstyrelsernas beslut som har avgjorts av högre instans har ändrats av denna. Andelen ärenden som ändrats av högre instans varierar dock mellan enskilda länsstyrelser och mellan olika ärendegrupper. Som högst uppgick under 2010 antalet ärenden som ändrats av högre instans för en enskild länsstyrelse till 31 procent. Detta kan tyda på brister i länsstyrelsernas rättstillämpning.

Våra kartläggningar har också visat på bristande enhetlighet vid prövningen av tillstånd för till exempel djurhållande verksamhet och tillstånd för berg- och grustäkter. Utredningen om miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning har uppmärksammat att det krav som ställs på avstånd från anläggningen till enskild vattentäkt varierar mellan 30 och 100 meter mellan olika länsstyrelser. Vidare har Sveriges bergmaterialindustri uppmärksammat utredningen på att nivåer för begränsningsvärden i täktillstånden skiljer sig mycket åt mellan länsstyrelserna. Begränsningsvärden fastställs för exempelvis nivåer på buller och utsläpp.

Ett ytterligare exempel på olikheter mellan länsstyrelserna är skillnader i handläggningstider. Detta gäller bland annat för ärenden enligt plan- och bygglagen. Den genomsnittliga handläggningstiden för överklagade bygglov var 24 veckor under 2010. Vid några länsstyrelser var dock handläggningstiden längre än ett år. Även för tillstånd till djurhållande verksamhet är handläggningstiderna långa och varierar stort mellan länen.

Brister i länsstyrelsernas tillsyn har lyfts fram i flera utredningar och rapporter från den statliga Tillsynsutredningen, Riksrevisionen och Statskontoret.

Riksrevisionen har bland annat påtalat att de regionala variationerna är stora. Detta innebär enligt Riksrevisionen att tillsynsobjekt i olika delar av landet inte behandlas lika, vilket äventyrar rätts säkerheten. Flera tillsynsområden är tämligen små och detta leder till att verksamheten blir störningskänslig vid vakanser eller

sjukdom. En tredje brist är att det saknas nödvändig specialistkompetens inom till exempel tekniskt komplicerade tillsynsområden.

Även i en rapport från Länsstyrelsen i Östergötland konstateras att variationen i hur tillsynen bedrivs är stor mellan länen.¹⁷ En förklaring till detta kan enligt rapporten vara att länsstyrelserna definierat begreppet tillsyn på olika sätt vilket kan leda till att redovisningen av olika aktiviteter inte redovisas på samma sätt. Skillnaderna kan också bero på regionala variationer i tillsynsbehov men man anser att det är mer troligt att olika länsstyrelser gjort olika prioriteringar när det gäller tillsyn i förhållande till andra verksamheter. Olikskheterna kan också avspegla skillnader i effektivitet mellan olika länsstyrelser.

Begränsade möjligheter till effektivisering

I den nuvarande strukturen med 21 länsstyrelser har möjligheterna till effektivisering genom att slå samman verksamheter varit begränsade. Dagens organisationsform begränsar möjligheter att omfördela uppgifter inom olika sakområden mellan länsstyrelser. Möjligheten för personalen att specialisera sig begränsas också genom det stora antalet verksamhetsområden inom vilka många länsstyrelser har små ärendemängder. Trots att denna möjlighet till effektivisering inte varit möjlig för länsstyrelserna har samma krav på effektiviseringar ställts på dem som på övriga delar av statsförvaltningen. Effektiviseringskraven innebär att det i samband med den årliga prövningen av anslagstilldelning görs ett avdrag motsvarande de belopp som myndigheterna anses kunna spara genom ett fortlöpande rationaliseringsarbete.

Dagens organisation av länsstyrelserna innebär vidare att det inte finns någon som har ansvar och mandat att samlat för alla länsstyrelser driva utveckling och effektivisering av länsstyrelsernas administration. Exempel på områden där samordningen skulle kunna underlättas om den hanterades utifrån ett helhetsperspektiv är ekonomi, personal, rekryteringshjälp, kommunikationsstöd samt expertis för upphandling. I dag bedriver länsstyrelserna gemensamma utvecklingsprojekt för att samordna vissa av dessa verksamheter. Detta arbete bygger dock på att en samsyn uppnås mellan alla länsstyrelser.

¹⁷ Länsstyrelsernas tillsyn. Redovisning av regeringsuppdrag, Fi 2008/3039.

Även uppföljning och utvärdering av länsstyrelsernas verksamhet och kostnader för denna behöver samordnas utifrån ett helhetsperspektiv.

Styrning och finansiering

Dagens struktur med 21 länsstyrelser ställer mycket stora krav på regeringens styrning av dessa myndigheter. Möjligheten att på ett likartat sätt få länsstyrelserna att genomföra sitt samlade uppdrag försvåras av den nuvarande organisationen. Olikheterna vad gäller uppföljning och utformning av rapporteringen till regeringen gör det svårt att tolka uppnådda resultat.

Länsstyrelserna har i dag, som tidigare nämnts, uppdrag inom ett stort antal politikområden. Statens styrning och uppföljning av verksamheten sker i stor omfattning utifrån enskilda politikområden och utifrån respektive departements rutiner. Detta försvårar en samlad styrning av och myndighetsdialog med de 21 länsstyrelserna. Bristen på samordning från regeringen innebär också många återrappporteringsuppdrag från olika departement samt ett stort antal skilda rutiner för dessa. Olika tidpunkter för rapportering försvårar för länsstyrelserna och kan innebära att orimligt mycket resurser används för att uppfylla ställda krav på återrappportering.

Vi har tidigare nämnt de problem vi ser med dagens finansiering där stor del av länsstyrelsernas medel kommer via anslag som nationella myndigheter disponerar.

Inom andra områden som till exempel arbetet med samhällsskydd och krisberedskap upplever länsstyrelserna att nya uppgifter har tillkommit och att ambitionsnivån har höjts i flera avseenden utan att några ytterligare medel tillförts. Detta är enligt vår bedömning exempel på ett område där någon samlad bedömning av länsstyrelsernas resursbehov inte har gjorts.

Vi anser också att dagens finansieringsmodell försvårar för regeringen att göra en samlad bedömning av länsstyrelsernas totala resursbehov.

Problem med kompetensförsörjning

För att uppgifterna ska kunna utföras med hög kvalitet måste länsstyrelserna ha möjlighet att upprätthålla god kompetens inom sitt breda ansvarsområde. Förutsättningarna för att upprätthålla en god kompetens påverkas av flera faktorer.

Små uppgiftsområden med få eller sällan förekommande ärenden kan göra den enskilda länsstyrelsen sårbar ur ett kompetensperspektiv. Särskilt sårbar blir länsstyrelsen om uppgiften ställer höga krav på specialiserad kompetens. För att kompetens ska kunna upprätthållas måste uppgiften omfatta en viss volym. En annan förutsättning för god kompetens är att länsstyrelserna kan rekrytera och behålla kvalificerad personal. Här har länsstyrelsens storlek och lokalisering betydelse för möjligheten att rekrytera personal och för att i ett längre perspektiv vara en attraktiv arbetsgivare.

Länsstyrelsens storlek har även betydelse för upprätthållande av kompetens vid frånvaro på grund av utbildning, semester, sjukdom eller av andra anledningar. Små länsstyrelser är generellt mer sårbara än större vad gäller kompetensförsörjning.

Staten riskerar att förlora kompetens vid länsstyrelserna till följd av att de under lång tid varit föremål för utredning samt att uppgifterna ständigt förändras. Detta skapar en oro i organisationen som kan leda till att personal väljer att byta arbetsplats.

2.3.3 Sammanfattning av reformbehovet och utgångspunkter för våra förslag

Vi har konstaterat att genomförda förändringarna inom den statliga förvaltningen har gjorts sektorsvis och inte koordinerats. Detta har, som redovisats ovan, medfört problem och brister i den regionala förvaltningen. Vår slutsats är att det nu krävs en genomgripande och reform av den statliga regionala förvaltningen för att göra denna tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

Vi har vidare konstaterat att det i dag inte pågår några processer som kan leda till att landsting läggs samman inför den mandatperiod som inleds 2015. Avsaknaden av sådana processer påverkar dock inte behovet av en reform av den statliga regionala förvaltningen. Även om inga landstingssammanslagningar kommer till stånd måste staten enligt vår mening i grunden reformera sin verksamhet på den regionala nivån. Reformeringen av den statliga regionala förvalt-

ningen ska inte ses som att staten lägger en grund för framtida landstingssammanläggningar.

Vad gäller länsstyrelserna är vår bedömning att en sådan genomgripande reform är absolut nödvändig för att myndigheterna ska bestå. Vårt kartläggningsarbete har visat på en utveckling där fler och fler aktörer ifrågasätter länsstyrelsernas kvalitet och effektivitet i den nuvarande verksamheten. Förtroendet för myndigheten har minskat och särskilt anmärkningsvärt är att även regeringens förtroende för den egna myndigheten i vissa avseenden brister.

Om en reform av länsstyrelsernas verksamhet inte genomförs är vår bedömning att den nuvarande utvecklingen med bristande förtroende och effektivitetsproblem kommer att fortgå. Detta kommer att leda till att fler och fler delar av de nuvarande verksamheterna vid länsstyrelserna får än större problem och ifrågasätts. Detta kommer i sin tur att leda till ökade krav på att flytta regionala verksamheter från länsstyrelser till nationella myndigheter. En sådan utveckling försämrar förutsättningarna till ett statligt helhetsperspektiv på regional nivå eftersom ingen statlig myndighet skulle ha möjlighet att göra samlade avvägningar mellan olika samhällsintressen.

Vår slutsats av detta är att en genomgripande reform av den statliga regionala förvaltningen är en förutsättning för att länsstyrelserna fortsatt ska ha möjlighet att bedriva sin verksamhet.

Målet för förvaltningspolitiken bör vara utgångspunkten för en sådan strukturell reform. Målet är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv samt har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet. I våra direktiv nämns särskilt att våra förslag ska leda till en tydlig, samordnad och ändamålsenlig statlig regional förvaltning. I dag finns brister på alla dessa tre punkter.

Staten finns i dag representerad på den regionala nivån för att kunna säkerställa att nationell politik får genomslag i hela landet. Vidare finns ett behov för staten att i vissa frågor vara nära och mer tillgänglig för medborgare, näringsliv och kommuner. För att förtroendet för staten ska upprätthållas på den regionala nivån krävs att den statliga regionala förvaltningen är samordnad, har hög kompetens och utför sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Inledningsvis måste grunduppdraget för länsstyrelserna fastställas. I detta sammanhang har vi övervägt om det finns skäl att föreslå förändringar i dagens ansvarsfördelning mellan länsstyrelserna och nationella myndigheter.

Medborgares, företags och kommuners intresse av en tydlig och lättillgänglig förvaltning är en mycket viktig utgångspunkt. Dessa ska

ges likvärdig service och behandlas lika över landet. Det ska vara enkelt att hitta rätt myndighet och staten ska kunna ge tydliga och enhetliga besked.

Länsstyrelserna ska ha en funktionell geografisk indelning i förhållande till sina uppgifter samt till berörda aktörer. I detta sammanhang måste även behovet av närhet till exempelvis tillsynsobjekt beaktas. Även förutsättningarna för styrning och finansiering behöver beaktas.

För att skapa förutsättningar för en bra samordning av staten på den regionala nivån måste den geografiska indelningen ändras för vissa nationella myndigheter med regional organisation.

Slutligen måste formerna för det regionala utvecklingsansvaret bli mer ändamålsenliga. Dagens ordning som innebär en fördelning av ansvaret på tre olika aktörer, landsting, kommunala samverkansorgan och länsstyrelser, motverkar ett effektivt genomförande av de uppgifter som följer med ansvaret.

3 Statlig regional förvaltning och geografi

I detta kapitel beskrivs den statliga förvaltningen översiktligt. Därefter lämnas förslag till en gemensam regional indelning för den statliga förvaltningen och om de myndigheter vars indelning bör anpassas till den föreslagna statliga geografin. Den samlade statliga regionala förvaltningens geografi är starkt kopplad till länsstyrelsernas framtida geografi. Förslag gällande länsstyrelsernas geografi finns i kapitel 6. En mer ändamålsenlig, tydlig och samordnad statlig regional förvaltning kräver även vissa verksamhetsmässiga reformer som framgår av övriga kapitel.

3.1 Dagens statliga förvaltning

Det är statens uppgift att genom riksdag och regering bestämma den offentliga sektorns omfattning och struktur såväl nationellt som regionalt. Detta görs genom utövande av lagstiftnings-, finans- och organisationsmakten. Staten bestämmer sin egen roll samt uppgiftsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån.

Staten ansvarar för många verksamheter med regional anknytning. Inom en del områden är det nationella myndigheter som ansvarar för verksamheterna medan ansvaret inom andra områden ligger på länsstyrelserna.

3.1.1 Förvaltningspolitiken

Regeringens förvaltningspolitik omfattar alla myndigheter under regeringen. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) anger regeringen att målet för förvaltningspolitiken ska vara en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och

effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Principen om samordnad länsförvaltning utgör fortfarande en utgångspunkt för den svenska förvaltningspolitiken. I 2010 års förvaltningsproposition anger regeringen att principen innebär en samordning av statlig sektorspolitik på regional nivå. Vidare innebär principen att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt, och att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna.

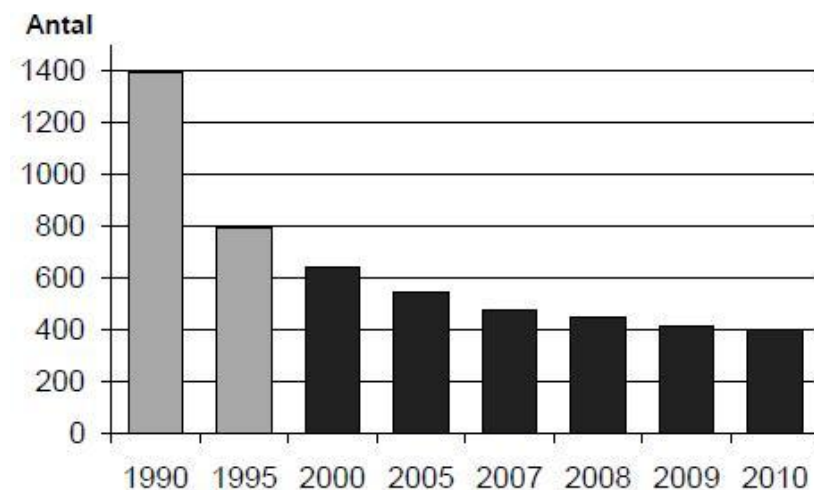
Vidare framhöll regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen att det finns behov av ett samlat statligt agerande på central, regional och lokal nivå. Den statliga samordningen på regional nivå förutsätter enligt regeringen en tydlig ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna.

3.1.2 Omfattning av den statliga förvaltningen

Sedan början av 1990-talet har antalet statliga myndigheter minskat betydligt, från cirka 1 400 statliga myndigheter 1990 till närmare 400 myndigheter 2010. Mellan den 1 januari 2007 och 1 januari 2010 minskade antalet med 77 stycken.

I figur 3.1 redovisas förändringarna av antalet statliga myndigheter.

Figur 3.1 Totalt antal statliga myndigheter åren 1990 till 2010



Källa: Färre men större statliga myndigheter åren 2007–2010. Statskontoret 2010.

Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket har antalet anställda inom den statliga förvaltningen under perioden 1995–2010 minskat med 11 procent.¹ Att antalet statsanställda har minskat beror bland annat på personalminskningar inom försvaret samt att en del tidigare statlig verksamhet har bolagiserats.

Staten har verksamhet spridd över hela landet. Av tabell 3.1 framgår hur många anställda som statliga myndigheter har tillsammans i de olika länen. Det största antalet statsanställda finns i Stockholms län och minst antal finns på Gotland.

¹ Som statsanställd räknas här en person som arbetar inom en statlig myndighet under regeringen. Både anställda med månadslön och timanställda ingår.

Tabell 3.1 Antal invånare per län, antal anställda per län inom den statliga förvaltningen samt de statligt anställdas andel i procent av antalet invånare, 2010

Län	Antal invånare	Antal anställda	Andel statligt anställda av antal invånare
Stockholm	2 054 343	67 578	3,3
Uppsala	335 882	15 816	4,7
Södermanland	270 738	4 070	1,5
Östergötland	429 642	13 148	3,1
Jönköping	336 866	5 268	1,6
Kronoberg	183 940	3 263	1,8
Kalmar	233 536	3 235	1,4
Gotland	57 269	1 659	2,9
Blekinge	153 227	4 963	3,2
Skåne	1 243 329	26 053	2,1
Halland	299 484	4 020	1,3
Västra Götaland	1 580 297	30 106	1,9
Värmland	273 265	4 999	1,8
Örebro	280 230	7 629	2,7
Västmanland	252 756	3 956	1,6
Dalarna	277 047	5 057	1,8
Gävleborg	276 508	5 200	1,9
Västernorrland	242 625	6 664	2,7
Jämtland	126 691	3 267	2,6
Västerbotten	259 286	8 915	3,4
Norrbottn	248 609	7 910	3,2
Utlandet och övrigt	-	2 167	-
Totalt	9 415 570	234 943	2,5

Källa: SCB och Arbetsgivarverket.

3.1.3 Statens nuvarande regionala organisation

På regional nivå utgörs staten av de 21 länsstyrelserna och flera nationella myndigheters regionala enheter. För vissa av dessa nationella myndigheter är den geografiska organisationen helt eller delvis reglerad av riksdag och regering. Flertalet myndigheter bestämmer dock själva sin regionala indelning.

Det finns även ett antal nationella myndigheter som bedriver verksamheter på flera orter men som inte har en geografiskt indelad

organisation. Till denna kategori av myndigheter hör till exempel Centrala studiestödsnämnden, Kronofogden, Migrationsverket och Transportstyrelsen.

Grunden för statens regionala organisation har traditionellt varit länen. I dag är det bara Polisens och länsstyrelsens organisation som är kopplad till länet.² Övriga statliga myndigheter har förändrat sin organisation i detta avseende. Myndigheter som tidigare hade det enskilda länet som indelningsgrund för sin regionala organisation har valt att inrätta geografiskt större enheter och i vissa fall helt avveckla den regionala nivån. Ett exempel på det senare är Arbetsförmedlingen.

En del av de nationella myndigheterna har en regional organisation som omfattar ett eller flera län och länsgränser bryts därmed inte. Exempelvis får Trafikverket enligt sin instruktion ha det antal regioner som verket bestämmer med villkoret att en region ska omfatta ett eller flera län.

Vissa myndigheter har en regional indelning som i sin tur är indelad i flera lokala enheter. Skogsstyrelsen är ett exempel på en myndighet med omfattande lokal och regional närvaro. Myndigheten är indelad i fem regioner med 34 underliggande distrikt. Utöver detta har Skogsstyrelsen lokalkontor på närmare 100 orter.

² Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 föreslagit att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ska ombildas till en myndighet den 1 januari 2015.

3.2 En samlad statlig regional geografi

Våra förslag:

Följande myndigheter ska ha en gemensam regional indelning:

- Trafikverket
- Lantmäteriet
- Polisen
- Säkerhetspolisen
- Arbetsmiljöverket
- Skolinspektionen
- Inspektionen för vård och omsorg

Den geografiska indelningen för dessa myndigheter ska omfatta följande län:

- Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland
- Dalarna, Gävleborg, Värmland, Örebro
- Uppsala, Västmanland, Södermanland
- Stockholm, Gotland
- Jönköping, Östergötland
- Västra Götaland, Halland
- Skåne, Blekinge, Kronoberg, Kalmar

Den geografiska indelningen för strukturfonderna ska följa förslaget till statlig regional indelning. Inför den nya programperioden bör myndighetsstrukturen inom området prövas.

Mindre justeringar ska göras vad gäller Försvarsmaktens och Elsäkerhetsverkets regionala indelning.

Arbetsförmedlingen ska inom sin organisation ha tydliga funktioner för regional samverkan.

Den nya statliga regionala indelningen ska gälla från och med den 1 januari 2015. I samband med inrättande av nya myndigheter eller vid inrättande av regionala organisationer i befintliga myndigheter ska utgångspunkten vara att ovanstående regionala indelning ska följas.

I detta avsnitt lämnar vi förslag till en regional indelning för ett antal statliga myndigheter. I kapitel 6 lämnas förslag gällande länsstyrelsernas geografiska indelning.

3.2.1 Utgångspunkter

Enligt våra direktiv ska vi överväga om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras.

Statliga myndigheters regionala organisation har i dag utformats utifrån den egna verksamhetens logik. I avsnitt 2.3 har vi beskrivit de problem som följer av att variationen i den statliga förvaltningens geografiska indelning i dag är mycket stor. Vår bedömning är att vissa statliga regionala myndigheter har sådana samband att de kan få en ökad effektivitet om de följer samma geografiska indelning. Samordningsvinsterna väger här, enligt vår mening, tyngre än verksamhetslogiken.

Även Ansvarskommittén bedömde att en mer gemensam geografi inom staten skulle innebära att den statliga verksamheten kunde fungera mer effektivt och bli mer samordnad och handlingskraftig på regional nivå. Detta styrks av remissvaren på kommitténs slutbetänkande. De flesta av de tillfrågade statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen var positiva till förslaget om en gemensam geografi för staten. De statliga myndigheterna angav i sina remissvar att förutsättningarna för samverkan och samordning skulle förbättras genom en gemensam geografi.

Statliga nationella myndigheter ansvarar för ett avgränsat sakområde. Inom flera av dessa sakområden är det dock nödvändigt med en samordning på regional nivå. Det gäller exempelvis inom frågor om samhällsskydd och krisberedskap. Vår uppfattning är att en enhetlig geografisk indelning för relevanta delar av den statliga regionala förvaltningen förbättrar möjligheterna till en effektiv samordning och därmed en mer effektiv verksamhet. Sektoriseringens fördelar tas tillvara samtidigt som en ökad helhetssyn inom de aktuella geografiska områdena kan uppnås. De konkreta fördelar vi kan se med en gemensam geografi är bland annat följande:

- Överskådligheten ökar och förutsättningarna för en sektorsövergripande samverkan stärks.
- Kontakter mellan företrädare för olika verksamheter underlättas.
- Enklare att göra gemensamma prioriteringar och agera samlat. Möjligheten att tillsammans identifiera vad som behöver göras, analysera problem och enas om hur man ska arbeta förbättras.

- Kommunernas kontakter och samlade dialog med staten underlättas och det blir enklare att uppnå en samsyn mellan staten och den kommunala nivån.
- Medborgares och företagens kontakter och dialog med staten regionalt underlättas.
- I den mån det finns behov av geografisk statistik kommer flera myndigheter att ha en gemensam indelning att utgå ifrån.
- Regeringens möjligheter att styra och följa upp utifrån ett geografiskt perspektiv underlättas.

En mer gemensam geografi för statliga myndigheter med en regional organisation är ett viktigt steg för att staten regionalt ska kunna bli tydligare och mer samordnad. Även samordningen mellan staten och den kommunala nivån bedöms underlättas av en mer likartad indelning.

Initialt har vi gjort en avgränsning av de myndigheter vi anser bör ha en gemensam geografi. Därefter har en prövning gjorts där fördelarna för den samlade statliga förvaltningen har vägts mot eventuella nackdelar för verksamheten inom de aktuella myndigheterna. Vår bedömning är att de aktuella myndigheterna kommer att dra nytta av en mer samlad statlig geografi. Detta bland annat genom att samordningen med övrig statlig verksamhet underlättas. De nackdelar som kan uppkomma är dels kopplade till att den logik som ligger till grund för den nuvarande indelningen delvis bryts, dels att det krävs organisatoriska förändringar. Vårt förslag är dock framtaget med utgångspunkten att behovet av förändringar totalt sett ska bli så litet som möjligt.

3.2.2 Avgränsning

I vår kartläggning av sammanlagt cirka 70 statliga myndigheter har ett tiotal av dessa bedömts vara mest relevanta för en gemensam regional geografi. Dessa är myndigheter där det finns ett behov av regional samverkan inom staten och mellan staten och den kommunala nivån. De aktuella myndigheterna är verksamma inom samhällsplanering, krisberedskap och tillsyn.

Länsstyrelsen, Trafikverket och Lantmäteriet är viktiga regionala statliga aktörer inom samhällsplanering. Här finns ett behov av samverkan mellan de berörda myndigheterna samt med den kom-

munala nivån. De framtida strukturfondsprogrammets indelning påverkar också möjligheterna att samverka kring utvecklingsfrågor.

Den fysiska samhällsplaneringen är även av betydelse för det brottsförebyggande arbetet. Här är en samverkan mellan bland annat planeringsansvariga myndigheter och rättsväsendets myndigheter viktig.

Inom området samhällsskydd och krisberedskap krävs en omfattande regional samverkan. Av statliga myndigheter med regional organisation är länsstyrelsen, Polisen, Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Trafikverket viktiga aktörer.

Vidare finns samband mellan myndigheter som svarar för statlig tillsyn. Exempelvis är Arbetsmiljöverkets tillsynsobjekt i många fall föremål för tillsyn även av Skolinspektionen eller den nya Inspektionen för vård och omsorg. Möjligheten att samordna den statliga tillsynen inom dessa områden ökar om myndigheterna har samma regionala indelning. Samband finns också mellan dessa myndigheters tillsynsområden och den tillsyn som länsstyrelserna utövar. Det gäller till exempel för tillsyn enligt Sevesolagstiftningen där såväl länsstyrelsen som Arbetsmiljöverket har uppgifter.

I tabell 3.2 beskrivs översiktligt dagens geografiska indelning för berörda myndigheter.

Tabell 3.2 Statliga myndigheters geografiska indelning

Myndighet	Antal regioner	Följs länsgränserna
Arbetsmiljöverket	10	Ja
Elsäkerhetsverket	4	Nej
Försvarmakten ¹	4	Ja
Lantmäteriet ²	4	Ja
Skogsstyrelsen	5	Ja
Skolinspektionen	5	Ja
Socialstyrelsen	6	Ja
Trafikverket	8	Ja

¹ Den regionala organisationen träder i kraft 1 januari 2013.

² Den regionala organisationen träder i kraft 1 januari 2013.

Utöver de i tabellen nämnda myndigheterna bör även Polisens och Säkerhetspolisens framtida regionala indelning beaktas samt den geografiska indelningen för strukturfondsprogrammen.

Det bör noteras att Socialstyrelsens geografiska indelning avser tillsynsverksamheten som från och med 1 juni 2013 flyttas till den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg.

Vidare kan nämnas att Arbetsförmedlingen inte har någon regional nivå men är indelad i 10 marknadsområden som omfattar 55 arbetsmarknadsområden.

Även Försäkringskassan saknar regional nivå men har 59 lokala försäkringscenter som är indelade i fyra geografiska områden. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har ett omfattande samarbete på den lokala nivån. Exempelvis ansvarar Försäkringskassan för att samordna den arbetslivsinriktade rehabiliteringen inom sjukförsäkringsområdet och här är Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, landsting, kommuner och företag viktiga samverkansparter.

Vad gäller Försäkringskassan är verksamheten av sådan karaktär att lokal samverkan är mer relevant än samverkan på den regionala nivån. Vi bedömer att Försäkringskassan saknar starka samband och behov av samordning med statliga myndigheter på regional nivå. Det finns därmed inget skäl för Försäkringskassan att ha en regional indelning som överensstämmer med vårt förslag till statlig regional geografi.

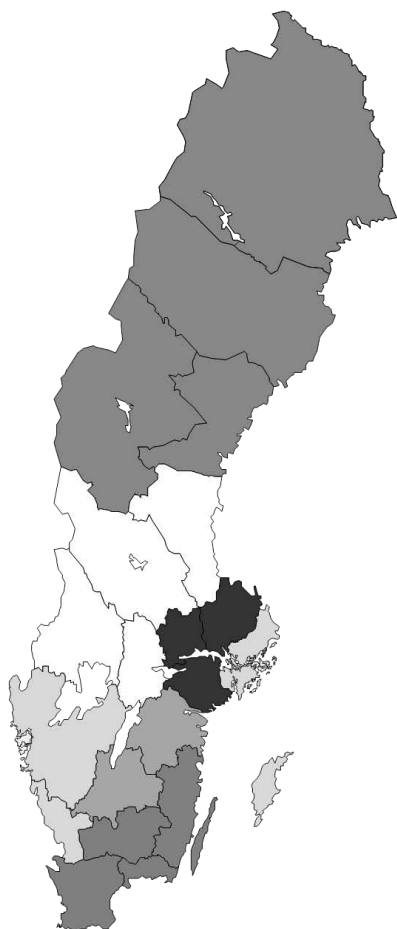
De statliga myndigheter med regional organisation som berörs i detta avsnitt har även starka kopplingar till länsstyrelsens verksamhet. Den samlade statliga geografin har därför varit en av utgångspunkterna vid våra överväganden om länsstyrelsernas geografi, kapitel 6. Andra viktiga utgångspunkter för våra ställningstaganden kring länsstyrelsernas geografi har varit de framtida länsstyrelsernas uppgifter.

Vad gäller de statliga myndigheter som är aktuella i detta kapitel har de utformat sin nuvarande geografiska struktur efter vad som bedömts vara rationellt utifrån den egna verksamheten. I arbetet med att utforma en gemensam statlig geografi har vår utgångspunkt därför varit att ändra så lite som möjligt i befintliga myndigheters geografi. Hänsyn har också tagits till antal kommuner, antal invånare och ytans storlek inom respektive område. Vi har också fört en dialog med respektive myndighet samt med Utredningen om inrättande av Inspektionen för vård och omsorg. Vad gäller Polisen har dialogen förts med Polisorganisationskommittén.

3.2.3 Förslag till statlig regional indelning

Vår bedömning är att följande myndigheter ska ha en gemensam regional indelning: Trafikverket, Lantmäteriet, Polisen, Säkerhetspolisen, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen samt Inspektionen för vård och omsorg. Den nedan föreslagna statliga regionala indelningen, figur 3.2, är den som vi ur ett statligt helhetsperspektiv anser vara mest ändamålsenlig och effektiv. I avsnitt 3.2.4 beskrivs de överväganden som gjorts för respektive myndighet och hur förslaget förhåller sig till den nuvarande indelningen.

Figur 3.2 Ny statlig regional indelning



Den geografiska indelningen för strukturfondsprogrammen ska följa förslaget till statlig regional indelning. I dag arbetar Tillväxtverket med regionala program inom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Svenska ESF-rådet med ett nationellt program inom Europeiska socialfonden. Myndighetsstrukturen inom området bör prövas på nytt.

Vinsterna med en gemensam geografi för den statliga regionala förvaltningen är betydande. De justeringar som vårt förslag innebär för de berörda myndigheterna är små. För polisens del innebär det till exempel att endast två län behöver byta tillhörighet i förhållande till den indelning i samverkansområden som gäller i dag. Även för merparten av de övriga myndigheterna krävs endast mindre anpassningar.

I tabellen nedan framgår antal kommuner, landsting och antal invånare i den föreslagna regionala indelningen.

Tabell 3.3 Den nya statliga regionala indelningen

Regionala områden, län	Antal kommuner	Antal landsting	Antal invånare ¹
Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland	44	4	877 211
Dalarna, Gävleborg, Värmland, Örebro	53	4	1 107 603
Uppsala, Västmanland, Södermanland	27	3	859 376
Stockholm, Gotland ²	27	1	2 111 612
Västra Götaland, Halland	55	2	1 879 781
Jönköping, Östergötland	26	2	766 508
Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg	58	4	1 814 032
Samtliga områden	290	20	9 415 570

Källa: SCB.

¹ Befolkning 31 december 2010.

² Gotland är landstingsfri kommun.

Av våra författningsförslag framgår att den här föreslagna statliga regionala indelningen ska fastställas i en särskild förordning. Vidare ska en hänvisning till denna förordning finnas i de aktuella myndigheternas instruktioner.

I samband med inrättande av nya myndigheter eller vid inrättande av regionala organisationer i befintliga myndigheter ska utgångspunkten vara att den här föreslagna statliga regionala indelningen

ska följas. Detta innebär att vissa statliga myndigheter inte fritt ska kunna välja vilken geografisk indelning man ska ha på regional nivå.

Även om en gemensam geografi är grundprincipen i vårt förslag bör det finnas utrymme för olikheter för enskilda statliga verksamheter. Skälet kan vara effektivitet eller att verksamheten saknar samband med den verksamhet som bedrivs vid övriga statliga regionala myndigheter. När nya eller förändrade instruktioner beslutas för myndigheter med regional verksamhet ska regeringen göra en bedömning av behovet av regional samordning.

I vår kartläggning av närliggande länder, kapitel 2, har vi kunnat konstatera att det i såväl Norge som Finland finns viss övergripande reglering för statliga myndigheters regionala indelning. I Finland anges i lag att verksamhetsområden för statens regionala förvaltningsmyndigheter ska grunda sig på landskapsindelningen så att verksamhetsområdet utgörs av ett eller flera landskap. I Norge har den norska regeringen i ett regeringsmeddelande till Stortinget angett att när statliga myndigheter bestämmer sin regionala organisation ska hänsyn tas till den befintliga regionala indelningen av andra offentliga verksamheter som man ska samarbeta med. Vidare anges att den statliga regionala indelningen inte bör korsa fylkesgränser.

3.2.4 Myndigheter som ska ha gemensam regional indelning

I förslaget till en statlig regional indelning måste hänsyn tas till de olika myndigheternas och verksamheternas karaktär och behov av samverkan. I det följande beskrivs kortfattat de berörda myndigheterna och deras geografiska indelning. Vidare redovisar vi våra överväganden samt konsekvenser för respektive myndighet.

Trafikverket

Trafikverket ansvarar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ska också verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken.

Trafikverkets verksamhet ska stödja utvecklingen inom många andra samhällsområden och antalet berörda aktörer är därför stort.

Trafikverket är bland annat en viktig part i fysisk planering, regionalt tillväxtarbete och krisberedskapsfrågor. Trafikverkets nuvarande regionala indelning framgår av tabellen nedan.

Tabell 3.4 Trafikverkets regionala indelning

Enheter	Omfattar följande län
Nord	Norrbottnen, Västerbotten
Mitt	Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg
Öst	Uppsala, Södermanland, Västmanland, Örebro, Östergötland
Stockholm	Stockholm, Gotland
Väst	Västra Götaland, Halland, Värmland
Syd	Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Jönköping

Åtgärder inom transportsektorn sträcker sig ofta över ett större geografisk område än länen. Åtgärderna är också i hög utsträckning kopplade till de stråk som infrastrukturen och därigenom trafiken följer. Detta har varit en utgångspunkt för Trafikverkets nuvarande indelning. En annan utgångspunkt har varit verksamhetsvolymen inte minst vad gäller pågående investeringsprojekt.

Förslaget till ny statlig geografi innebär att Trafikverket får bilda en ny geografisk enhet som omfattar Jönköping och Östergötland. Region Nord kommer att inkludera de fyra nordligaste länen och till region Mitt förs Örebro län och Värmlands län.

Större geografisk överensstämmelse mellan olika aktörer underlättar, enligt vår bedömning, bland annat Trafikverkets planering och uppföljning.

Lantmäteriet

Lantmäteriet ansvarar för geografisk information och fastighetsindelning. All mark i Sverige är indelad i fastigheter. Genom en lantmäteriförrättning kan fastighetsindelningen förändras. Det kan handla om att nybilda eller ändra fastigheter och rättigheter och ibland om att klarlägga var fastighetens gränser går. Frågor om fastighetsreglering har koppling till samhällsplaneringsfrågor som länsstyrelsen, Trafikverket och kommunerna arbetar med. Lantmäteriet är en naturlig samrådspart för de delar av plangenomförandeprocessen som avser ändringar i fastighetsindelningen. För att underlätta samordningen regionalt bör Lantmäteriets regionala

indelning för fastighetsindelning följa förslaget till statlig geografisk indelning.

Lantmäteriet har 2013 beslutat om en ny indelning för fastighetsindelningen, tabell 3.5, som träder i kraft den 1 januari 2013.

Tabell 3.5 Lantmäteriets regionala indelning för fastighetsindelning

Enheter	Omfattar följande län
A	Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg
B	Stockholm, Gotland, Uppsala, Västmanland, Södermanland
C	Västra Götaland, Halland, Värmland, Örebro
D	Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Jönköping, Östergötland

En anpassning av Lantmäteriets geografiska indelning innebär främst förändringar vad gäller Värmland, Örebro, Gävleborg och Dalarna som kommer att bilda ett gemensamt geografiskt område. Totalt sett kommer Lantmäteriets regionala enheter att öka från fyra till sju. Det kan dock noteras att Lantmäteriet i nuläget, innan omorganisationen gjorts, har åtta regionala enheter.

Polisen

Polisen har till uppgift att bland annat förebygga brott och störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Polisens verksamhet berör på olika sätt och i olika omfattning statliga myndigheter både inom och utanför rättsväsendet. Polisorganisationskommittén konstaterar i sitt betänkande att den stora variationen vad gäller antal geografiska enheter försvårar samverkan och samarbete mellan Polisen och flera andra myndigheter.³ Polisen är bland annat en viktig aktör inom krisberedskapsarbetet där samordning med främst länsstyrelserna, Trafikverket och Försvarmakten är viktig. Vad gäller brottsförebyggande arbete är Polisens medverkan i frågor om samhällsplanering betydelsefull. Andra statliga myndigheter inom samhällsplaneringen är länsstyrelsen, Trafikverket och Lantmäteriet.

³ En sammanhållen svensk polis, SOU 2012:13, sidan 225.

Inom rättsväsendet samverkar Polisen främst med domstolarna, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Tullverket och Rättsmedicinalverket. Även andra myndigheter kan ha uppgifter som knyter an till rättsväsendet som till exempel Kronofogden och Skatteverket. Polisen har på den lokala nivån även en omfattande samverkan med kommunerna.

I dagens organisation av länspolismyndigheterna har rikspolischefen efter överenskommelse med länspolismästarna fastställt en indelning av polisverksamheten i sju samverkansområden, tabell 3.6. Syftet med områdena har varit att skapa en mer effektiv organisations- och ledningsstruktur i frågor av särskild gemensam betydelse.

Tabell 3.6 Polisens regionala samverkansområden

Enheter	Omfattar följande län
Nord	Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland
Bergslagen	Dalarna, Värmland, Örebro
Mitt	Uppsala, Västmanland, Gävleborg
Stockholm	Stockholm, Gotland
Öst	Södermanland, Östergötland, Jönköping
Väst	Västra Götaland, Halland
Syd	Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg

I samband med inrättandet av den nya enmyndigheten för Polisen ska även en regional indelning beslutas. Av Polisorganisationskommitténs betänkande framgår att de nya geografiska områdena bör vara tillräckligt bärkraftiga i form av en viss verksamhetsvolym. Vidare framhålls i betänkandet att de nya områdena resursmässigt bör vara så lika som möjligt.

I vår analys har vi valt att se hur vårt förslag till statlig regional geografi ser ut i förhållande till Polisens befintliga regionala samverkansområden. Vi kan här konstatera att det är Södermanlands län och Gävleborgs län som skulle flytta till andra regionala enheter.

Mot bakgrund av den begränsade förändring som en anpassning innebär för Polisens del anser vi att myndighetens regionala indelning ska följa vårt förslag till regional indelning.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen arbetar med att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Verksamheten är i dag formellt en del av Rikspolisstyrelsen men fungerar i praktiken som en egen myndighet. De flesta av myndighetens medarbetare är placerade i Stockholm. Det finns därutöver fem regionala enheter med regionkontor ute i landet.

Verksamheten vid de regionala enheterna fokuserar på att förebygga brott. Detta sker genom att ha en väl utbyggd samverkan med statliga myndigheter samt med kommuner och landsting. Arbetet handlar till stor del om att informera om hur samhällsviktig verksamhet och sekretessbelagd information kan skyddas samt hur verksamheterna kan skydda sig mot terrorattentat.

Polisorganisationskommittén har föreslagit att Säkerhetspolisen ska bli en egen myndighet. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2012:13) har kommittén fått i uppgift att analysera konsekvenserna av en eventuell ombildning av Säkerhetspolisen till en fristående polismyndighet inom polisväsendet. Denna del ska redovisas den 30 november 2012. Det har därför inte varit möjligt för oss att beakta resultatet av utredningens arbete. Säkerhetspolisen har i dag en regional indelning enligt tabellen nedan.

Tabell 3.7 Säkerhetspolisens regionala indelning

Enheter	Omfattar följande län
Norr	Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland
Övre mellersta	Uppsala, Västmanland, Gävleborg, Gotland
Nedre mellersta	Dalarna, Värmland, Örebro, Jönköping, Östergötland, Södermanland
Väst	Halland, Västra Götaland
Syd	Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg
Stockholm	Stockholm

Mot bakgrund av Säkerhetspolisens koppling till Polisen samt övriga myndigheter som arbetar med brottsförebyggande frågor ska Säkerhetspolisen följa den föreslagna regionala indelningen.

En anpassning av säkerhetspolisens regionala organisation till förslaget om ny statlig geografi skulle innebära förändringar bland annat vad gäller Gotlands, Värmlands Jönköpings och Östergötlands län. Vidare skulle Södermanlands län och Gävleborgs län behöva byta

enhet. Vi kan konstatera att Säkerhetspolisens regionala indelning i vissa delar skiljer sig från Polisens regionala samverkansområden.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket ansvarar för tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Vidare har verket tillsyn över arbetsmiljön enligt tobakslagstiftningen. Eftersom samtliga landets arbetsställen ingår i tillsynsområdet omfattas många olika typer av tillsynsobjekt. Arbetsmiljöverkets nuvarande regionala indelning framgår av tabell 3.8. Var och en av de tre enheterna är underindelade i ett antal distrikt som omfattar ett eller flera län.

Tabell 3.8 Arbetsmiljöverkets regionala indelning

Enheter	Omfattar följande län
Nord (4 distrikt)	Norrbottnen
	Västerbotten
	Jämtland, Västernorrland
	Dalarna, Gävleborg
Mitt (3 distrikt)	Värmland, Örebro, Västmanland
	Stockholm, Gotland, Uppsala
	Södermanland, Östergötland
Syd (3 distrikt)	Västra Götaland, Halland
	Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Jönköping
	Skåne

För Arbetsmiljöverket innebär en anpassning till vår indelning en minskning av antalet geografiska områden. Verket har dock själva bedömt att en anpassning i enlighet med vårt förslag är möjlig.

Skolinspektionen

Skolinspektionen ansvarar enligt skollagen för tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Skolinspektionen har också tillsyn över utbildningen vid fristående skolor, riksinternatskolor och särskilda ungdomshem. I betänkandet Tre nya skolmyndigheter (SOU 2007:79), som låg till grund för bildandet av Skolinspektionen ansåg utredaren att det vid

förändringar i landets regionala indelning skulle vara naturligt att statens myndighetsstruktur i möjligaste mån organiseras om efter de nya strukturerna. Skolmyndigheternas regionala lokalisering borde, enligt utredaren, vara följsam vid sådana framtida förändringar. Skolinspektionens nuvarande regionala indelning framgår av tabell 3.9.

Tabell 3.9 Skolinspektionens regionala indelning

Enheter	Omfattar följande län
Umeå	Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland
Stockholm	Dalarna, Gävleborg, Uppsala, Västmanland, Stockholm, Gotland
Linköping	Södermanland, Östergötland, Örebro, Kalmar
Göteborg	Västra Götaland, Värmland
Lund	Skåne, Blekinge, Kronoberg, Jönköping, Halland

Enligt vårt förslag kommer Skolinspektionens enheter att öka med två. Stockholms län och Gotlands län respektive Jönköpings län och Östergötlands län kommer att bilda egna geografiskt områden. I övrigt innebär den föreslagna geografin endast mindre justeringar av Skolinspektionens nuvarande indelning.

Skolinspektionen har framfört att det är viktigt att den framtida geografiska indelningen möjliggör en tillräcklig verksamhetsvolym inom respektive område. Den enhet som i dag är minst omfattar cirka 30 årsarbetskrafter. I den nya strukturen kommer två av enheterna att bli mindre än denna och omfatta cirka 20 årsarbetskrafter. Enligt vår bedömning kommer dock Skolinspektionen att kunna anpassa sin verksamhet till den föreslagna nya geografin.

Inspektionen för vård och omsorg

En särskild utredare har fått i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst (dir. 2012:67). Den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg inrättas från och med den 1 juni 2013. Myndigheten ska ansvara för tillsynsverksamhet enligt patientsäkerhetslagen, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det innebär att denna verksamhet flyttas från Socialstyrelsen till den nya myndigheten.

Socialstyrelsens tillsynsavdelning har i dag sex regionala tillsynsenheter enligt tabellen nedan.

Tabell 3.10 Regionala tillsynsenheter vid Socialstyrelsen

Enheter	Omfattar följande län och kommuner
Nord	Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland
Mitt	Uppsala, Södermanland, Västmanland, Värmland, Örebro, Dalarna, Gävleborg
Öst	Stockholm, Gotland
Sydväst	Västra Götaland, Halland
Sydöst	Jönköping, Östergötland, Kalmar
Syd	Skåne, Blekinge, Kronoberg

Genom dialog med utredningen har vi förstått att det, för att undvika ytterligare störningar i verksamheten, kan vara lämpligt att initialt följa Socialstyrelsens regionala indelning för tillsynsverksamheten. Det har också framkommit att utredningen lägger stor vikt vid att det finns ett universitetssjukhus inom varje geografiskt område. Vi anser att det kan vara rimligt att avvakta med organisatoriska förändringar men i samband med att den nya statliga geografin införs 1 januari 2015 ska dock Inspektionen för vård och omsorg anpassas till denna indelning.

En annan aspekt att beakta vid regional indelning av denna verksamhet är de befintliga sjukvårdsregionerna. Denna regionssamverkan omfattar främst den högspecialiserade vården men även andra frågor som exempelvis utbildning och kompetensförsörjning. Sjukvårdsregionernas framgång av tabell 3.11.

Tabell 3.11 Sjukvårdsregioner

Enheter	Omfattar följande län och kommuner
Stockholmsregionen	Stockholm, Gotland
Linköpingsregionen	Östergötland, Jönköping, Kalmar
Lund/Malmöregionen	Skåne, Blekinge, Kronoberg, Halmstads kommun, Hylte kommun, Laholms kommun
Göteborgsregionen	Västra Götaland, Falkenbergs kommun, Kungsbacka kommun, Varbergs kommun
Uppsala/Örebroregionen	Uppsala, Södermanland, Västmanland, Värmland, Örebro, Dalarna, Gävleborg
Umeåregionen	Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland

Vi kan konstatera att vårt förslag till statlig geografi innebär att det kommer att finnas universitetssjukhus i samtliga områden. Förslaget skiljer sig inte på någon avgörande punkt från sjukvårdsregionerna och inte heller från Socialstyrelsens befintliga indelning. I första hand är det Kalmar län som ingår i en annan enhet samt Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län som bryts ut och bildar en egen regional enhet.

Strukturfonderna

Under programperioden 2007–2013 omfattar den svenska organisationen för det nationella strukturfondsprogrammet och de regionala strukturfondsprogrammen åtta geografiska områden. För varje geografiskt område finns ett regionalt strukturfondspartnerskap bestående av företrädare för bland andra kommuner och landsting samt länsstyrelser. Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet har egna programkontor i varje geografiskt område.

Av EU:s regelverk framgår att en medlemsstat ska ange de NUTS-regioner för vilka den kommer att lägga fram ett program för stöd från Europeiska utvecklingsfonden.⁴ Under innevarande periodperiod utgörs de geografiska strukturfondsområdena i Sverige av nedanstående åtta NUTS 2-områden.

Tabell 3.12 Strukturfondernas geografiska områden

Enheter	Omfattar följande län
Övre Norrland	Norrbottnen, Västerbotten
Mellersta Norrland	Jämtland, Västernorrland
Norra Mellansverige	Dalarna, Gävleborg, Värmland
Östra Mellansverige	Örebro, Uppsala, Västmanland, Södermanland, Östergötland
Stockholm	Stockholm
Västsverige	Västra Götaland, Halland
Småland och Öarna	Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Gotland
Skåne och Blekinge	Skåne, Blekinge

Vi anser att de geografiska strukturfondsområdena ska anpassas till en förändrad gemensam statlig regional indelning. Under utrednings-

⁴ NUTS är en gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter.

arbetet har det framförts att de statliga myndigheter som vi föreslår ska ha en gemensam geografi saknar koppling till arbetet med strukturfonderna. Detta med undantag för Trafikverket. Vi delar denna uppfattning men anser att frågan om regional indelning vad gäller strukturfonderna måste ses i ett vidare perspektiv.

Eftersom genomförandet av strukturfonderna har klara samband med den svenska tillväxtpolitiken berörs samtliga statliga myndigheter av indelningen. Detta då myndigheterna, inom sina verksamhetsområden, ska verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Det vore därför olyckligt om detta politikområde har en geografi som skiljer sig från den gemensamma statliga geografi vi föreslår. En gemensam geografi skapar också betydligt bättre förutsättningar för landsting och kommuner att föra en samlad dialog om utvecklingsfrågor med olika statliga företrädare på regional nivå.

EU-kommissionen lade i oktober 2011 fram förslag till regler inför den kommande programperioden 2014–2020.⁵ I dagsläget är den slutliga strukturen och användningsområden för fonderna inte fastställd. Enligt vår bedömning är det angeläget att regeringen verkar för att EU fastställer ett regelverk som gör det möjligt att strukturfondsområden i Sverige kan anpassas till en förändrad gemensam statlig regional indelning.

I samband med vår myndighetsgenomgång har vi uppmärksammat på svårigheter i kontakterna mellan Svenska ESF-rådet och de regionala strukturfondspartnerskapen samt i förhållande till dem som ansöker om projektmedel. Enligt en utvärdering har dock samarbetet och rollfördelningen utvecklats i positiv riktning under innevarande programperiod.⁶ Inför en ny programperiod finns det enligt utvärderingen skäl att se över organisationen för att uppnå en ökad tydlighet, mindre sårbarhet och mer likformigt genomförande i regionerna.

I vår genomgång av den regionala statliga förvaltningen har vi kunnat konstatera att Tillväxtverket och Svenska ESF-rådet har parallella regionala organisationer som arbetar med de regionala strukturfondsprogrammen respektive det nationella strukturfondsprogrammet inom målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning.

⁵ KOM (2011) 615 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden.

⁶Utvärdering av genomförandeorganisationen för strukturfonderna 2007–2013, Slutrapport, Sweco Eurofutures 2010.

Mot bakgrund av den kritik som framförts och med tanke på den risk för ineffektivitet som finns med dagens parallella regionala organisationer anser vi att den samlade myndighetsstrukturen och samverkan bör ses över inför den kommande programperioden.

3.2.5 Vissa övriga statliga myndigheters indelning

Försvarsmakten

Samhällsskydd och krisberedskap kräver ett omfattande regionalt samarbete mellan statliga myndigheter, landsting, kommuner, företag och övriga aktörer. Försvarsmakten inrättar den 1 januari 2013 fyra regionala staber för att, inom krisberedskapsområdet, utveckla sin förmåga att samverka med och lämna stöd till andra myndigheter. Syftet är att civila och militära resurser i högre utsträckning ska kunna samordnas och utnyttjas mer effektivt.

Försvarsmaktens nya staber kommer bland annat att samverka regionalt med länsstyrelserna, Trafikverket och Polisen. Kommuner och landsting har också en viktig roll inom krisberedskapsarbetet. Den indelning som Försvarsmakten har aviserat ska gälla från och med den 1 januari 2013 redovisas i tabell 3.13.

Tabell 3.13 Försvarsmaktens regionala indelning

Enheter	Omfattar följande län
Nord	Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland
Mitt	Dalarna, Gävleborg, Stockholm, Gotland, Uppsala, Västmanland, Södermanland
Väst	Västra Götaland, Halland, Värmland, Örebro
Syd	Blekinge, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne, Östergötland

Försvarsmaktens indelning i regionala staber ha gjorts utifrån de förutsättningar som finns i den verksamhet som kommer att bedrivas regionalt. Vi har inte funnit någon anledning att ställa krav på ytterligare anpassning till den övriga statliga geografiska indelningen genom en utökning av antalet staber. Däremot anser vi att Dalarnas län, Gävleborgs län, Värmlands län och Örebro län ska ingå i samma regionala stab för att undvika att gränser för den statliga regionala förvaltningen bryts.

Principer för den regionala indelningen ska framgå av Försvarsmaktens instruktion.

Elsäkerhetsverket

Elsäkerhetsverket ansvarar för tekniska säkerhetsfrågor inom elområdet. Myndigheten arbetar för att förebygga skador orsakade av elektricitet på person och egendom samt störningar på radiokommunikation och näringsverksamhet. Vidare är Elsäkerhetsverket ansvarig myndighet för handläggning av behörighetsansökningar som elinstallatör. Myndigheten ansvarar även för tillsyn av elektriska anläggningar, elinstallatörer och elektriskt material. Elsäkerhetsverket har samarbetsavtal med Arbetsmiljöverket där även samarbetet på regional nivå behandlas. Elsäkerhetsverkets tillsynsverksamhet är indelad i fyra regionala kontor i Kristinehamn, Hässleholm, Stockholm och Umeå. I Umeå och Stockholm är verket samlokaliserat med Arbetsmiljöverket. Varje regionalt kontor har ett antal län inom sitt område enligt tabellen nedan.

Tabell 3.14 Elsäkerhetsverkets regionala indelning

Enheter	Omfattar följande län
Umeå	Norrbottnen, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland
Stockholm	Stockholm, Gotland, Uppsala, Västmanland, Södermanland, Östergötland, Gävleborg
Kristinehamn	Värmland, Örebro, Dalarna, norra delen av Västra Götaland
Hässleholm	Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Jönköping, södra delen av Västra Götaland, Halland

Mot bakgrund av att Arbetsmiljöverket och Elsäkerhetsverket har en nära samverkan på den regionala nivån bör den regionala indelningen för Elsäkerhetsverket anpassas. Myndigheten har dock relativt få anställda, 40 årsarbetskrafter 2011, och det är därför inte lämpligt att Elsäkerhetsverket ökar antalet regionala enheter till sju. Däremot bör inte den regionala indelningen försvåra samverkan genom att gränser för statens regionala geografi bryts. Det innebär att Elsäkerhetsverket ska ändra sin indelning på ett sätt som innebär att Östergötlands län och Jönköpings län ingår i samma enhet. På samma sätt ska hela Västra Götalands län och Hallands

län ingå i samma enhet. Slutligen behöver Gävleborgs län flyttas till Kristinehamns enhet.

Principer för den regionala indelningen ska framgå av Elsäkerhetsverkets instruktion.

Skogsstyrelsen

Av Skogsstyrelsens instruktion framgår att myndigheten ansvarar för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås. Myndighetens lokala förankring anges som viktig.

Vi konstaterar i kapitel 9 att det inom flera verksamhetsområden finns samband mellan Skogsstyrelsens och länsstyrelsens verksamheter. För att uppnå en tydligare och mer ändamålsenlig statlig regional förvaltning föreslår vi, i kapitel 9, att Skogsstyrelsens regionala verksamhet ska överföras till länsstyrelserna. Skogsstyrelsen kommer därmed att bli en nationell myndighet utan regional organisation, liksom Jordbruksverket och Naturvårdsverket.

I det fall detta förslag inte genomförs enligt vår tidsplan ska Skogsstyrelsens geografiska indelning följa det förslag till statlig regional indelning som lämnas i detta kapitel. Detta för att underlätta den regionala samverkan. Av tabellen nedan framgår Skogsstyrelsens nuvarande geografiska indelning.

Tabell 3.15 Skogsstyrelsens regionala indelning

Enheter	Omfattar följande län
Nord	Norrbottn, Västerbotten
Mitt	Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg
Svea	Värmland, Örebro, Uppsala, Västmanland, Södermanland, Stockholm
Öst	Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Östergötland, Gotland
Väst	Västra Götaland, Halland, Jönköping

Övriga delar av rättsväsendet

I rättsväsendet ingår domstolarna, Polisen, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Rättsmedicinalverket och Tullverket. Även andra myndigheter kan

ha uppgifter med nära koppling till rättsväsendet, till exempel Kronofogden och Skatteverket.

Mellan myndigheterna inom rättsväsendet finns flera samverkansytor. I det lokala dagliga arbetet samverkar polis och åklagare i brottsutredningar och inom det brottsförebyggande arbetet. Vad gäller grov organiserad brottslighet finns en särskild överenskommelse om samverkan mellan flera statliga myndigheter. För detta arbete har åtta myndighetsgemensamma regionala underrättelsecenter bildats. Domstolarnas oberoende ställning leder till att behovet av samverkan mellan dessa och övriga myndigheter inom rättsväsendet är av en särskild karaktär.

Enligt vår bedömning kan effektivitetsvinster uppnås inom rättsväsendet genom en ökad samverkan. En mer gemensam geografisk organisation för myndigheter inom rättsväsendet kan bidra till förbättrade möjligheter att samverka. Vi kan dock konstatera att organisatoriska reformer nyligen gjorts i samband med sammanläggningen av länsrätter till förvaltningsrätter samt bildandet av mark- och miljödomstolar. Vi har också noterat att Åklagarmyndighetens arbete främst sker nationellt och lokalt. Samverkan inom det samlade rättsväsendet skiljer sig till viss del från övrig statlig regional samverkan. Vår sammantagna bedömning är därför att det kan finnas vinster med att anpassa övriga delar av rättsväsendets myndigheter till den statliga geografi som föreslås gälla för Polisen, Säkerhetspolisen samt ett antal övriga statliga myndigheter. En sådan anpassning bör dock övervägas ytterligare och eventuellt göras på sikt.

3.2.6 Arbetsförmedlingen

Uppdrag och organisation

Målet för den svenska arbetsmarknadspolitiken är att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsmarknadspolitiken ska även bidra till den ekonomiska politikens huvuduppgift och målet om full sysselsättning. De arbetsmarknadspolitiska resurserna ska tydligt prioriteras och inriktas mot matchning mellan arbetssökande och lediga jobb samt mot dem som står längst ifrån arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen bildades den 1 januari 2008 och ersatte då den tidigare Arbetsmarknadsstyrelsen, 20 länsarbetsnämnder samt den del av Länsstyrelsen i Gotlands län som fullgjorde länsarbetsnämndens uppgifter. Skälen till ombildningen var bland annat att

en sammanhållen myndighet bedömdes skapa bättre förutsättningar för en större nationell enhetlighet inom arbetsmarknadspolitiken och en mer rättssäker och effektiv verksamhet.

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom effektiv matchning, prioritera dem som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. Myndighetens verksamhet ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt, att arbetssökande och arbetsgivare har en tillgång till en likvärdig service i hela landet samt att den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet.

Till Arbetsförmedlingens uppgifter hör bland annat att tillsammans med länsstyrelserna och Migrationsverket vidta åtgärder och vid behov samverka gällande nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Dessutom har Arbetsförmedlingen och fem andra statliga myndigheter genom ett särskilt regeringsuppdrag haft i uppdrag att öka samordningen på nationell nivå inom kompetensförsörjningsområdet. I likhet med andra statliga myndigheter ska Arbetsförmedlingen även medverka i det regionala tillväxtarbetet och samverka med den länsstyrelse eller det kommunala organ som har det regionala utvecklingsansvaret.

Arbetsförmedlingens verksamhet är organiserad utifrån 55 arbetsmarknadsområden. Varje arbetsmarknadsområde omfattar ett antal kommuner och ett antal arbetsförmedlingskontor. Arbetsmarknadsområdena är samlade i 10 marknadsområden för att få till stånd en nationellt sammanhållen ledningsfunktion.

Samverkan

För att åstadkomma en väl fungerande arbetsmarknad krävs åtgärder inom olika politikområden och samverkan mellan samhällets olika aktörer. När det gäller matchning på längre sikt och kompetensförsörjning har Arbetsförmedlingen genom sin verksamhet och geografiska närvaro viktiga kunskaper om arbetsmarknaden i olika delar av landet. Den information som myndigheten förmedlar om efterfrågan och utbud på arbetskraft är därför av stor betydelse för andra aktörer i olika tillväxt- och utvecklingssammanhang.

Arbetsförmedlingens egen princip för samverkan med olika externa aktörer är att delta i det samarbete som är nödvändigt för att myndigheten ska klara sitt uppdrag. Samverkan med andra myndigheter och organisationer sker i första hand genom att personer i den lokala organisationen får mandat att företräda Arbetsförmedlingen. Det betyder bland annat att myndigheten har lokala arbetsmarknadsråd för samråd med kommuner. Myndigheten använder även olika branschråd för samråd med näringslivet om olika rekryterings- och kompetensbehov.

I samband med vårt kartläggningsarbete har det framkommit kritik mot Arbetsförmedlingens samverkan. Den enkätundersökning som Sveriges Kommuner och Landsting har genomfört visar bland annat att flera kommunala företrädare upplever att det inte finns befogenheter inom myndigheten att fatta beslut eller anpassa insatser på lokal och regional nivå. Även från landsting med regionalt utvecklingsansvar och kommunala samverkansorgan framförs kritik mot Arbetsförmedlingens externa samverkan. Kritiken rör bland annat att det kan vara svårt att hitta rätt kontaktperson inom myndigheten. Exempelvis kan ett län vara indelat i flera arbetsmarknadsområden med varsitt arbetsmarknadsråd. Rådets sammansättning och arbetssätt varierar vilket gör att det är svårt att bedöma var frågor bör förankras. På flera håll efterlyser de verksamma aktörerna även en funktion inom Arbetsförmedlingen som kan ställa samman statistik och göra prognoser över arbetsmarknad och sysselsättning för länet utifrån regionala behov.

I våra kontakter med länsstyrelserna bekräftas i stort sett den problembild som framförs från kommuner, samverkansorgan och landsting med regionalt utvecklingsansvar. Företrädare för länsstyrelserna anser att Arbetsförmedlingens interna ansvarsfördelning och geografiska organisation gör att myndigheten inte har förutsättningar att få till stånd ett väl fungerande samarbete med länsstyrelser och regionala organ.

Enligt en utvärdering av samordningen av varselinsatser under finanskrisen saknade flera varselsamordnare en regional struktur för arbetsmarknadspolitiken och regionala samarbetspartners på arbetsmarknadssidan. Bland annat hade anställda vid Arbetsförmedlingen inte tillräckligt stöd från ledningen för att delta i arbetet vilket ledde till försenade initiativ. Från flera län menade man samtidigt att man hittade väl fungerade samarbetsformer och att man arbetade prag-

matiskt för att lösa konkreta problem från Arbetsförmedlingens sida.⁷

Att problembilden inte är entydig över hela landet framgår även av enkäten från Sveriges Kommuner och Landsting. Flera kommuner framförde att de har bra kontakter med Arbetsförmedlingen. Det förklarades främst av att kontakterna är personberoende och de fungerar bättre på orter där Arbetsförmedlingen finns på plats. En senare enkätstudie från Sveriges Kommuner och Landsting visar också att kommunerna har ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen. Denna studie visar dock även att endast hälften av kommunerna uppger att man deltar i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsråd. Ett flertal kommuner anser att arbetsmarknadsråden behöver förändras. Bland annat upplever kommunerna att Arbetsförmedlingen är alltför centralstyrd.

Tillväxtverket framhåller i en uppföljning av arbetet med regionala kompetensplattformar att Arbetsförmedlingen är företräd i alla län och i varierande grad medverkar i arbetsgrupper och analysarbete. Uppföljningen visar att Arbetsförmedlingens medverkan skiljer sig åt mellan länen. I exempelvis Östergötlands län sker en omfattande samverkan med Arbetsförmedlingen som är behjälplig med att ta fram prognoser och behovsanalyser. I andra län finns det däremot endast en begränsad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra myndigheter.

Arbetsförmedlingens regionala samverkan behöver förstärkas

Enligt vår bedömning behöver Arbetsförmedlingen förstärka sin förmåga till regional samverkan så att myndigheten på ett bättre sätt kan samarbeta kring regionala arbetsmarknadsfrågor. Genom en förstärkt regional samverkansförmåga får Arbetsförmedlingen bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

En utgångspunkt är dock att en förstärkt regional samverkansförmåga inte ska försämra Arbetsförmedlingens möjligheter att genomföra sitt uppdrag genom en nationellt sammanhållen ledning och styrning av verksamheten. För att förstärka Arbetsförmedlingens regionala samverkan föreslår vi att det inrättas tydliga funktioner för

⁷ Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009, Statskontoret 2011:11.

sådan samverkan i myndighetens organisation. Den närmare samverkansinriktningen ska utifrån Arbetsförmedlingens uppdrag vara anpassad till de skilda förutsättningar och behov som finns i olika delar av landet. De regionala samverkansfunktionernas beslutsbefogenheter ska framgå av Arbetsförmedlingens arbetsordning.

Varje regional samverkansfunktion ska företräda myndigheten inom ett bestämt geografiskt område. För att Arbetsförmedlingen ska ha en enhetlig organisationsstruktur bör områdena för regional samverkan överensstämma med myndighetens geografiska indelning i marknadsområden, vilka är ett led i styrningen av den lokala förmedlingsverksamheten.

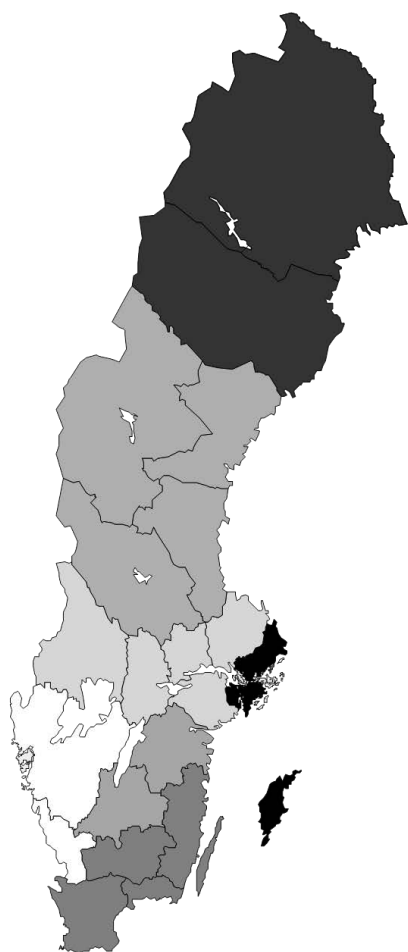
Som framgår ovan finns det i Arbetsförmedlingens verksamhet betydande regionala gränssytor och samverkansbehov med olika samhällsaktörer. Arbetsförmedlingens indelning bör därför anpassas till länsstyrelsernas framtida geografiska indelning och omfatta ett eller flera länsstyrelseområden. Särskilda överväganden behöver dock göras i de fall ett arbetsmarknadsområde inte följer länsindelningen.

Under utredningens arbete har synpunkter förts fram om att Arbetsförmedlingen inom sin verksamhet bör ges ett uppdrag på den regionala nivån. En sådan förändring av arbetsmarknadspolitiken ligger dock, enligt vår bedömning, inte inom vårt uppdrag.

3.3 Alternativ statlig regional geografi

Vi har också övervägt en alternativ statlig regional geografi. Även denna indelning är förenlig med förslaget gällande länsstyrelsernas nya geografi. Av kartan nedan framgår den alternativa indelningen.

Figur 3.3 Alternativ statlig regional geografi



Fördelen med denna indelning är att den geografiska ytan blir mindre omfattande för det nordligaste området. En nackdel är dock att det är svårt att få tillräckliga verksamhetsvolymen för det område som omfattar Norrbottens och Västerbottens län. Det faktum att nästan samtliga aktuella myndigheter i sin nuvarande regionala indelning har valt att samla de fyra nordligaste länen i en enhet tyder på att de utifrån sina verksamheter bedömt detta som mest ändamålsenligt. Ett genomförande av vårt alternativa förslag innebär att flera av

myndigheterna skulle vara tvungna att göra mer omfattande ändringar i sin regionala indelning. Vår sammantagna bedömning är att detta alternativ är sämre än den geografiska indelning vi föreslår i avsnitt 3.2.

Tabell 3.16 Alternativ statlig regional geografi

Regionala områden, län	Antal kommuner	Antal invånare ¹
Norrbottnen, Västerbotten	29	507 895
Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg	40	922 871
Värmland, Örebro, Uppsala, Södermanland, Västmanland	55	1 412 871
Stockholm, Gotland	27	2 111 612
Västra Götaland, Halland	55	1 879 781
Jönköping, Östergötland	26	766 508
Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg	58	1 814 032
Samtliga områden	290	9 415 570

Källa: SCB.

¹ Befolkning 31 december 2010.

4 Det regionala utvecklingsansvaret

Våra förslag:

- Möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan ska upphöra den 31 december 2013.
- Samtliga kommunala samverkansorgan ska vara avvecklade den 31 december 2018.
- Landsting kan ansöka om att ta över det regionala utvecklingsansvaret. Vid prövningen ska regeringen ta hänsyn till vilken uppfattning kommunerna har i frågan.
- För landsting som tar över ansvaret ska samma principer, som gäller för landstingen i Skåne, Västra Götalands och Hallands län, gälla avseende fördelning av statliga medel.
- I län där landstingen den 1 januari 2019 inte har tagit över det regionala utvecklingsansvaret ska länsstyrelsen ansvara för frågorna.

Det regionala utvecklingsansvaret består av vissa lednings- och samordningsuppgifter i det regionala tillväxtarbetet. I detta ingår bland annat att utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling, samordna genomförandet av strategin samt att årligen följa upp, utvärdera och till regeringen redovisa resultaten. I utvecklingsansvaret ingår även att besluta om vissa medel för regional projektverksamhet samt att fastställa en länsplan för regional transportinfrastruktur.

Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län har Gotlands kommun, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting det utvecklingsansvar som nämnts ovan.

I de fall samtliga kommuner i ett län beslutar sig för att bilda ett samverkansorgan kan detta organ få överta motsvarande uppgifter från staten vilket framgår av lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. Den 1 januari 2012 fanns det sammanlagt 13 samverkansorgan med ansvar för det regionala utvecklingsarbetet.

I de återstående fyra länen är det länsstyrelsen som fortsatt har det samlade ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet.

Vi har funnit att det i dagsläget finns vissa problem med uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Fördelningen är utformad på olika sätt och upplevs som otydlig. Vidare har länsstyrelsens roll påverkats av att uppgiftsfördelningen inom området justerats. Även här har vi funnit behov av att förtydliga vilken roll länsstyrelsens ska ha inom området.

4.1 Kommunala samverkansorgan

Enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen kan ett kommunalförbund, som har samtliga kommuner i länet som medlemmar och där även landstingen kan ingå, utgöra ett samverkansorgan. Efter anmälan till regeringen kan samverkansorganet ges ansvar för regionala utvecklingsfrågor i länet. Samverkansorganen leds av politiker som är förtroendevalda i de aktuella kommunerna. Ledningen för de kommunala samverkansorganen är därigenom indirekt vald.

Ett samverkansorgan har enligt lagen till uppgift att:

1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling
2. samordna insatser för genomförandet av strategin
3. besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete
4. upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur
5. följa upp, utvärdera och årligen rapportera resultatet av det regionala tillväxtarbetet till staten

Utöver de uppgifter som regleras i lagen kan samverkansorganen även genomföra regeringsuppdrag efter förfrågan från regeringen. I december 2009 fick samtliga samverkansorgan i uppdrag av regeringen att etablera kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering inom det egna länet.

Medlemmarna kan också besluta om att föra över uppgifter från kommuner och landsting till samverkansorganet. Exempel på sådana uppgifter som vissa samverkansorgan ansvarar för i dag är primärkommunal samordning samt länsbibliotek. Några samverkansorgan har i dag även ansvar för folkhögskolor och kollektivtrafik.

I dagsläget finns det samverkansorgan i följande 13 län: Uppsala, Södermanland, Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Blekinge, Värmland, Örebro, Dalarna, Gävleborg, Jämtland och Västerbotten.

4.1.1 Ansvarskommitténs synpunkter på det regionala utvecklingsansvaret

Frågan om att den kommunala nivån bör ha det regionala utvecklingsansvaret har varit aktuell under lång tid. I början av 1990-talet behandlades den i flera utredningar bland annat av Regionutredningen, Västsverigeutredningen och Region-beredningen. Även regeringen uttalade sig vid flera tillfällen i frågan. Till exempel anfördes i finansplanen 1993 att en nationell tillväxtpolitik i högre grad måste utgå från den regionala nivån.¹

Ansvarskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att det dåvarande regionala utvecklingsarbetet präglades av vissa strukturella brister.² På nationell nivå var ansvaret för att skapa hållbara tillväxt- och utvecklingsförutsättningar uppdelat på ett stort antal sektorsmyndigheter och andra aktörer inom olika politikområden som sorterade under olika departement. Samordningen av de statliga insatserna försvårades av att de nationella myndigheterna använde olika geografiska verksamhetsindelningar som sällan överensstämde med de 21 länen. Antalet aktörer på den regionala nivån med åtagande inom området var stort och omfattade statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, landsting, samverkansorgan och andra kommunala organ. Dessutom varierade uppgiftsfördelningen från län till län mellan länsstyrelser, samverkansorgan och landsting.

Följden av dessa strukturella brister var enligt Ansvarskommittén en avsaknad av helhetssyn och sammanhållning. Inom vissa områden konkurrerade aktörerna med varandra vilket ledde till bristande effektivitet i det regionala utvecklingsarbetet. Ansvarsuppdelningen försvårade, enligt kommittén, överblick och politisk styrning av det samlade utvecklingsarbetet och skapade därmed också ett demokratiskt underskott. Det konstaterades vidare att de som i första hand hade

¹ Prop. 1993/94:100 bilaga 1.

² Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10.

ansvaret för att verkställa den regionala utvecklingspolitiken, det vill säga länsstyrelserna, landstingen och de kommunala samverkansorganen, saknade instrument för att påverka flertalet av de tjugotal politikområden som berörs av den regionala utvecklingspolitiken.

Ansvarskommittén menade att en fullständig renodling av det regionala utvecklingsansvaret till antingen staten eller den kommunala sektorn vare sig var möjlig eller önskvärd. Däremot förordade man att rollerna för de olika parterna borde renodlas och förtydligas.

Ansvarskommittén bedömde även för- och nackdelar med indirekt respektive direkt valda organ med ansvar för regionala utvecklingsfrågor. En fördel med ett indirekt valt organ, kommunalförbund, menade man var förankringen med den primärkommunala politiken och verksamheten. Ett kommunalförbund är beroende av sina medlemmar för sin finansiering och sitt uppdrag, vilket ofta gör att arbetet i praktiken blir inriktat på att uppnå konsensus och på att undvika konfliktfyllda frågor. I ett kommunalförbund företräder de förtroendevalda de kommuner och landsting som utsett dem. Det ger endast möjlighet till ett indirekt ansvarsutkrävande av kommunalförbundet.

Fördelen med ett direktvalt organ, landsting, var enligt kommittén att dess företrädare utses genom direkta val och att ett direkt ansvarsutkrävande av beslut och åtgärder därigenom blir möjligt. Ett landsting med egen beskattningsrätt och betydande verksamhetsansvar kan även agera mer självständigt och med större handlingskraft än ett kommunalförbund. Ett landsting har även större möjligheter att frigöra sig från enskilda kommuners intressen och anlägga ett regionalt perspektiv. Kommittén lyfte även fram storleken som en betydelsefull fråga vad gäller såväl antal kommuner som verksamhetens omfattning. Kommunalförbundets fördelar är lättast att uppnå vid ett begränsat antal medlemmar. Landsting har bättre förutsättningar att kunna överta resurskrävande uppgifter och företräda regionen externt.

4.1.2 Utredningens analys

På uppdrag av utredningen har en analys av erfarenheterna från det regionala tillväxtarbetet i kommunala samverkansorgan respektive landsting med regionalt utvecklingsansvar tagits fram.³ I studien har

³ Samordning av regionalt utvecklingsarbete – erfarenheter från kommunala samverkansorgan och regionkommuner, Jörgen Johansson.

samordningen i Dalarnas län, Jönköpings län och Östergötlands län som alla har kommunala samverkansorgan studerats tillsammans med Västra Götaland och Skåne där landstingen har det regionala utvecklingsansvaret.

Av rapporten framgår att samverkansorganens styrka ligger i förmågan att samordna och upprätthålla goda kontakter med kommunerna. Det är dock enligt rapporten inte givet att det kommunala ägandet av samverkansorgan automatiskt föder en verkningsfull samverkan mellan samverkansorganet och kommunerna. I Jönköpings län har det kommunala samverkansorganet hittills haft ett förhållandevis svagt kommunalt och landstingskommunalt stöd för att driva de tillväxtpolitiska frågorna. Detta jämfört med förhållandena i Dalarnas och Östergötlands län.

Enligt rapporten uttrycker både länsstyrelser och andra statliga myndigheter en högre grad av erkännande för landsting med regionalt utvecklingsansvar jämfört med samverkansorgan. Länsstyrelserna i både Skånes och Västra Götalands län betraktar de två landstingen som etablerade och väl fungerande aktörer inom den regionala tillväxtpolitiken. Av rapporten framgår att länsstyrelsernas erkännande beror på de båda landstingens storlek, att de har ett permanent regionalt utvecklingsansvar samt att de genom en direktvald församling har hög politisk legitimitet.

Rapporten visar vidare att konstruktionen med samverkansorgan kan vara mer sårbar om det uppkommer konflikter mellan olika delar av det geografiska området eller om samverkansorganets legitimitet ifrågasätts. Samverkansorganets roll är villkorat av kommunernas och andra aktörers intresse och konstruktionen är inte lika institutionellt robust som landstingen är i detta avseende. I rapporten framhålls att kommunernas engagemang och stöd är avgörande för att målen med det regionala utvecklingsarbetet ska kunna förverkligas.

Det konstateras även att landstingen i Skåne och Västra Götalands län har lagt ned mycket engagemang på att utveckla och vårda kontakterna med kommunerna.

4.2 Kommunala samverkansorgan bör avskaffas

Dagens modell med tre olika organisationer som utövar det regionala utvecklingsansvaret leder till otydligheter. Flera nationella myndigheter och privata aktörer medverkar i det regionala tillväxtarbetet. Den asymmetriska modellen för det regionala utvecklingsansvaret kan

göra det svårare för övriga aktörer att samordna arbetet och hitta rätt kontakter i olika län.

Att ansvaret i majoriteten av länen utövas av ett indirekt valt organ innebär risk för bristande legitimitet samtidigt som systemet med kommunala samverkansorgan är sårbart då det kräver enhälliga beslut.

De erfarenheter som redovisats i avsnitt 4.1.2 visar dock att det finns både för- och nackdelar med kommunala samverkansorgan. En fördel är att ett samverkansorgan kan möjliggöra och förenkla samordningen med den primärkommunala politiken och verksamheten vilket är av betydelse för det regionala tillväxtarbetet.

I vissa län anses dock inte samverkansorganet ha medfört en verkningsfull samordning mellan den regionala och primärkommunala nivån. Följden kan bli att kommunalförbundet tappar i legitimitet och att tillväxtarbetet blir lidande. Det bör även noteras att behovet av kommunalt engagemang och deltagande i det regionala tillväxtarbetet är en fråga som kan och har hanterats väl i de län där landsting ansvarar för regionala utvecklingsfrågor. I Skåne och Västra Götalands län har landstingen medvetet arbetat för att utforma lämpliga former för samverkan med den primärkommunala nivån.

Samverkansorganen är indirekt valda organ, där de förtroendevalda företrädar de kommuner och landsting som ingår i samverkansorganet. Det ger sämre möjligheter till ansvarsutkrävande vad gäller samverkansorganets olika beslut och åtgärder. En betydande svaghet är även att samverkansorganens grundläggande konstruktion öppnar för konsensusinriktade förhandlingar och kompromisser i det regionala tillväxtarbetet. Det ökar risken för att det gemensamma regionala perspektivet blir otydligt och att de prioriteringar som görs och de beslut som fattas får sämre legitimitet. Samverkansorgan är institutionellt beroende av de deltagande parternas intressen och stöd. Samverkansorganen är därmed också mer sårbara och mindre robusta för att hantera motsatta intressen och konflikter inom sitt område.

Samverkansorganen är också sårbara eftersom samtliga kommuner i länet måste vara medlemmar. Om en kommun beslutar sig för att träda ur avvecklas samverkansorganet.

Det har även framkommit att länsstyrelserna och övriga statliga myndigheter inte har gett samma höga grad av erkännande till samverkansorganen som till de landsting som har ett regionalt utvecklingsansvar. Erkännandet av landstingens roll i den regionala tillväxtpolitiken beror bland annat på att de har ett permanent utvecklingsansvar med en hög politisk legitimitet.

Erfarenheter visar att samverkansorgan som verkat under en längre tid, och där samverkansorganet ansvarar för fler frågor än uppgifterna kopplade till det regionala utvecklingsansvaret, har fått till stånd en mer fungerande institutionell struktur.

Enligt vår bedömning överstiger ovanstående nackdelar med samverkansorgan med regionalt utvecklingsansvar klart fördelarna med sådana organ. Samverkansorganen försämrar förutsättningarna för ett sammanhållet och kraftfullt utvecklings- och tillväxtarbete i berörda län.

Vårt förslag är därför att möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan ska upphöra den 31 december 2013. Samtliga samverkansorgan ska vara avvecklade den 31 december 2018. Uppgifter utöver det regionala utvecklingsansvaret som kommunerna valt att överlåta till samverkansorganen kan dock fortsatt drivas i formen av ett kommunalförbund.

4.2.1 Det regionala utvecklingsansvaret – en uppgift för landstingen

Med utgångspunkt från ovanstående bedömning att de kommunala samverkansorganen ska avskaffas finns det enligt vår uppfattning två alternativa lösningar vad gäller det framtida ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet. I samband med att samverkansorganen avvecklas kan utvecklingsansvaret i de aktuella länen antingen återgå till staten genom länsstyrelserna eller så kan ansvaret överföras till landstingen.

Vid en analys av de båda alternativen har vi inte kunnat finna belägg för några tydliga skillnader i utfallet av den regionala tillväxtpolitiken mellan de län där ansvaret i dag finns hos landsting respektive hos länsstyrelser.

Vi har dock gjort bedömningen att en återföring av uppgifter från den regionala nivån till den statliga inte är aktuell. Grunden till detta ställningstagande är främst inriktningen på den politik som förts inom området under en förhållandevis lång tid. Denna inriktning återspeglas till exempel i de uttalanden om tillväxtfrågor som regeringen gjort i 2013 års budgetproposition.⁴ Här sägs att regionernas ansvar och inflytande över vissa statliga tillväxtresurser har stärkts som ett led i att effektivisera genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken.

⁴ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 19, sidan 53.

Vårt förslag är därför att landstingen i samtliga aktuella län ska ges möjlighet att ta över det regionala utvecklingsansvaret. Vår bedömning är att landstingen, i egenskap av direktvalda politiska organ med egen beskattningsrätt, har förutsättningarna att kunna leda och samordna det regionala tillväxtarbetet med hög demokratisk legitimitet och effektivitet.

Det är enligt vår uppfattning en fördel om förändringen i ansvarsfördelningen görs i samband med ett val. Därmed kan väljarna ta ställning till hur olika partier vill förvalta det regionala utvecklingsuppdraget. Dessutom kan man i nomineringsprocessen ta hänsyn till att det i landstingsfullmäktige kommer att behövas kompetens inom det regionala tillväxtområdet. Detta innebär att det regionala utvecklingsansvaret bör övergå till landstingen tidigast den 1 januari 2015.

En överföring av det regionala utvecklingsansvaret till ett landsting i ett befintligt län har inte någon formell inverkan på eventuella framtida landstingssammanläggningar.

Ett tänkbart problem skulle kunna vara att de regionala utvecklingsfrågorna inom landstingen kommer att ha svårt att hävda sig gentemot hälso- och sjukvårdsfrågorna. En annan farhåga skulle kunna vara att landstingen inte har en tillräcklig förankring i kommunerna. Erfarenheterna från Skåne och Västra Götaland ger dock inget belägg för detta, trots att dessa län har betydligt fler kommuner än vad som är fallet i flertalet län.

Flera landsting ansvarar dock redan i dag för frågor med koppling till det regionala utvecklingsansvaret. Sedan den 1 januari 2012 är exempelvis 11 landsting samt Gotlands kommun regionala kollektivtrafikansvariga myndigheter. I övriga län är det samverkansorgan eller andra kommunalförbund som har denna funktion. Vidare ansvarar de tre landstingen i Skåne, Hallands och Västra Götalands län samt Gotlands kommun för regionala utvecklingsfrågor i länet.

Det bör också nämnas att det för Stockholms län finns en speciallagstiftning som anger att det är Stockholms läns landsting som är regionplaneorgan. Av 1 § lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län framgår att för kommunerna i länet ska landstinget ha hand om sådan utrednings- och samordningsverksamhet beträffande regionala frågor som avses i 7 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900). Sedan 1971 har landstinget även varit ansvarigt för kollektivtrafiken i Stockholms län.

Under 2012 har landstingen i Jönköpings, Gävleborgs, Östergötlands och Norrbottens län lämnat in ansökningar till regeringen om att få överta det regionala utvecklingsansvaret.

Sammantaget tyder detta på en utveckling där landstingen breddar sina ansvarsområden och att utvecklingsansvaret kan kombineras med hälso- och sjukvårdsfrågor.

4.2.2 Medel kopplade till det regionala utvecklingsansvaret

Efter förslag i propositionen Regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2009/10:156) har riksdagen beslutat att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skånes och Västra Götalands län görs permanent samtidigt som även Hallands läns landsting och Gotlands kommun ges motsvarande ansvar. Det innebär att de tre berörda landstingen samt Gotlands kommun har ansvar för det regionala tillväxtarbetet och den regionala transportinfrastrukturplaneringen.

För de landsting som i fortsättningen tar över det regionala utvecklingsansvaret bör, enligt vår uppfattning, samma förutsättningar gälla som för de ovan nämnda.

I det regionala tillväxtarbetet ingår att besluta om användningen av statliga medel för företagsstöd och stöd för projektverksamhet. Medel disponeras via anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. De kommunala samverkansorganen, Gotlands kommun och de tre landstingen med regionalt utvecklingsansvar har rätt att besluta över statliga medel enligt förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Därutöver har landstingen i Skåne, Västra Götalands och Hallands län samt Gotlands kommun beslutsrätt för medel enligt följande förordningar:

- förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd⁵
- förordningen (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling

⁵ Förordningen gäller inte för Skåne, Hallands och Gotlands län.

- förordningen (2008:762) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation
- förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service

Landstinget i Västra Götalands län får även besluta om medel enligt förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag. För övriga län är Tillväxtverket ansvarig myndighet enligt denna förordning.

De tre landstingen och Gotlands kommun disponerar 95 procent av för länet avsatta medel inom anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder. Resterande 5 procent fördelas till respektive länsstyrelse.

För de kommunala samverkansorganen är fördelningen en annan och varierar mellan länen. Skälet till detta är att de kommunala samverkansorganen, i samband med inrättandet, endast fick rätt att besluta om statliga medel för projektverksamhet (prop. 2001/02:4). Frågor om företagsstöd och stöd till kommersiell service skulle prövas av länsstyrelsen. Hur stor andel av anslaget 1:1 som disponeras av det kommunala samverkansorganet grundas på erfarenheter av hur länsstyrelserna och självstyrelseorganen tidigare hade prioriterat fördelningen av sina medel. Enligt regeringen skulle de kommunala samverkansorganen, efter övertagandet av ansvaret, få besluta om ungefär motsvarande belopp som år 2000 totalt beslutades om för regional projektverksamhet.

I samband med att ytterligare landsting ges ansvaret för regional utveckling ska dessa landsting, enligt vårt förslag, få rätt att besluta om statliga medel på samma sätt som i dag gäller för landstingen i Skånes, Västra Götalands och Hallands län samt Gotlands kommun. Detta eftersom samtliga landsting bör behandlas lika. Vidare bedömer vi att medlen är nära kopplade till genomförandet av det regionala utvecklingsprogrammet och därför bör hanteras av det organ som ansvarar för programmet.

Erfarenheter från försöksverksamheten visar att det fungerar väl i Skåne och Västra Götaland där landstingen har i princip hela ansvaret för medlen från anslaget 1:1. Detta framgår av den studie som utredningen låtit göra.⁶ Av rapporten framgår också att länsstyrelserna accepterat denna medelsfördelning och att det inte påverkar samordningen på ett negativt sätt.

Sammantaget innebär detta att när ett landsting ges det regionala utvecklingsansvaret bör medlen inom anslaget 1:1 överföras till landstinget. Det är dock viktigt att en viss andel av medlen disponeras

⁶ Samordning av regionalt utvecklingsarbete – erfarenheter från kommunala samverkansorgan och regionkommuner, Jörgen Johansson.

av länsstyrelsen i respektive län. Som huvudregel bör detta gälla minst 5 procent av de medel som avsatts för länet.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2012 avseende anslag 1:1 inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt disponerar länsstyrelserna⁷ i län med kommunala samverkansorgan drygt 320 miljoner kronor från anslag 1:1. De fyra länsstyrelser som har kvar det regionala utvecklingsansvaret disponerar tillsammans drygt 295 miljoner kronor.

Inom ett antal områden, vid sidan av medel från anslaget 1:1, har de tre landstingen och Gotlands kommun i dag beslutanderätt över andra statliga medel med koppling till det regionala utvecklingsarbetet. Ett exempel på detta är medel enligt förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation som finansieras via anslaget 2:5 inom utgiftsområde 22. I samband med att ytterligare landsting ges det regionala utvecklingsansvaret bör samma ansvarsfördelning gälla för sådana medel.

4.2.3 Länsstyrelsen kan ha det regionala utvecklingsansvaret i vissa län

Ett annat alternativ för ändrad ansvarsfördelning vad gäller det regionala utvecklingsansvaret skulle kunna vara att länsstyrelserna har ansvaret i samtliga län med undantag för Hallands, Skåne och Västra Götalands län samt Gotlands kommun. De framtida länsstyrelserna bör, enligt vårt förslag, ha geografiska ansvarsområden som omfattar ett eller flera befintliga län. Detta alternativ skulle innebära att det regionala utvecklingsansvaret i vissa delar av landet skulle komma att omfatta mer än ett län och därmed även flera landsting. Ett större geografiskt område skulle kunna förstärka det regionala utvecklingsansvaret genom att det förbättrar möjligheterna att mobilisera resurser och öka förmågan att kunna axla krävande uppgifter till exempel vad gäller investeringar i trafikinfrastruktur.

Syftet med dagens kommunala ansvar har varit att uppnå en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Vi anser att det motivet talar för att ansvaret fortsatt ska ligga hos den kommunala nivån.

De båda alternativen kan dock komma att komplettera varandra. I de län där det saknas politiskt stöd för att landstinget ska ansvara

⁷ Länsstyrelsen i Kalmar län har inte räknats in eftersom det kommunala samverkansorganet här ansvarar för företagsstöden.

för regionala utvecklingsfrågor kan staten genom länsstyrelsen ansvara för frågorna. Detta skulle kunna leda till en fortsatt asymmetri men med den fördelen att antalet möjliga ansvars-konstruktioner för det regionala utvecklingsansvaret har reducerats från dagens tre modeller till två. Detta genom att det antingen är landstinget eller länsstyrelsen som har det regionala utvecklingsansvaret.

4.3 Genomförandet i länen

Län med kommunala samverkansorgan

I de 13 län där samverkansorganen föreslås avvecklas anser vi att landstingen i första hand ska ta över det regionala utvecklingsansvaret. Detta sker genom ett reglerat ansökningsförfarande. Landstingen får ansöka hos regeringen om att ta över det regionala utvecklingsansvaret. Vid prövningen av en sådan ansökan ska särskild hänsyn tas till vilken uppfattning länets kommuner har i frågan.

Vårt förslag innebär således en successiv avveckling av samverkansorganen med en uttalad möjlighet för landstingen att överta deras uppgifter. Det är inte ändamålsenligt att ändra lagen vid varje sådant tillfälle. Vi föreslår därför att riksdagen bemyndigar regeringen att i förordning peka ut de landsting som omfattas av regelverket.

Vår bedömning är att det i dessa län kommer att finnas en vilja hos landstinget att ansvara för de regionala utvecklingsfrågorna. Det kommunala stödet bör visas genom att det antal kommuner som motsvarar hälften av länets befolkning tillstyrker förändringen. Genom att landstingen har ingått i samverkansorganet finns kompetens inom dessa frågor samt upparbetade kontakter med kommunerna.

I de län där det regionala utvecklingsansvaret eventuellt inte tas över av landstingen ska samverkansorganen på sikt ändå avvecklas. Ansvaret går från och med den 1 januari 2019 över till länsstyrelsen.

Län där länsstyrelsen har det kommunala utvecklingsansvaret

I Stockholms, Norrbottens, Västmanlands och Västernorrlands län är det i dag länsstyrelsen som ansvarar för regionala utvecklingsfrågor. För dessa län finns det på motsvarande sätt som ovan två

tänkbara alternativ för det regionala utvecklingsansvaret. Ett alternativ är att landstingen tar över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Det kräver att det i respektive län finns ett tillräckligt stöd för en förändrad ansvarsfördelning. I förarbeten till lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län framhålls att permanent landstingsansvar för regionala utvecklingsfrågor är möjligt i de län som kan uppvisa ett lokalt och regionalt initiativ (prop. 2009/10:156). Vi utgår från att regeringen även fortsättningsvis anser att det är viktigt med en stark lokal och regional förankring vid ett kommunalt övertagande av det regionala utvecklingsansvaret. Vår bedömning är därför att det krävs att en majoritet i landstingsfullmäktige är för detta samt att kommunerna accepterar att landstinget ska ansvara för de regionala utvecklingsfrågorna.

Vi föreslår att landstingen ska ges möjlighet att ansöka hos regeringen om att få överta det regionala utvecklingsansvaret från staten. Vid prövningen av en sådan ansökan ska regeringen ta hänsyn till vilken uppfattning länets kommuner har i frågan. Det kommunala stödet bör visas genom att det antal kommuner som motsvarar två tredjedelar av länets befolkning ställt sig bakom förändringen. Detta kan jämföras med i dag där samtliga kommuner måste ingå i samverkansorgan för att staten ska lämna över det regionala utvecklingsansvaret.

Det andra alternativet är att länsstyrelsen även fortsatt ansvarar för regionala utvecklingsfrågor i berörda län. Möjligheten att i dessa län få bilda samverkansorgan med ansvar för regionala utvecklingsfrågor ska, som tidigare nämnts, upphöra. Enligt vår bedömning kommer den kommunala nivån, även i dessa län, att på sikt vilja ta över ansvaret. De speciella förutsättningarna i Stockholms län kan komma att innebära att den nuvarande uppgiftsfördelningen behålls.

Beroende på utfallet i de olika länen skulle det inom en framtida länsstyrelses geografiska område kunna finnas en kombination av ansvar. Exempelvis kan landstinget i ett av de berörda länen ha ansvaret för regional utveckling medan länsstyrelsen har samma ansvar för det andra länet. Detta bör enligt vår bedömning vara möjligt att hantera. För samtliga aktörer bör en ordning med två organisationsformer vara tydligare än dagens med tre. Beaktat våra förslag kring länsstyrelsernas geografiska indelning kommer denna ordning endast att kunna uppstå i tre fall. Vi föreslår följande tidsplan för genomförandet i länen.

Tabell 4.1 Tidsplan för förändringar av det regionala utvecklingsansvaret

Tidpunkt	Aktivitet
Våren 2013	Proposition med författningsändringar
31 december 2013	Möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan upphör
31 december 2018	Alla kommunala samverkansorgan ska vara avvecklade
1 januari 2019	Om landstinget inte tagit över det regionala utvecklingsansvaret ska länsstyrelsen ansvara för frågorna

5 De nya länsstyrelserna

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis dagens länsstyrelser. Därefter analyserar vi behovet av en statlig regional myndighet motsvarande dagens länsstyrelser. Vidare presenteras ett antal principer som bör ligga till grund för uppgiftsfördelningen mellan nationella myndigheter och de nya länsstyrelserna. Slutligen redogör vi för våra förslag om de nya länsstyrelsernas uppgifter och roll inom olika verksamhetsområden.

5.1 Dagens länsstyrelser

Länsstyrelsen är den enda statliga myndighet som har territoriet som organisatorisk utgångspunkt och inte de enskilda verksamhetsområdena.

Länsstyrelsen har ett brett och tvärsektoriellt uppdrag. Enligt sin instruktion ska länsstyrelsen svara för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska 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. Länsstyrelsen ska vidare ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den. Länsstyrelsen ska också verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Innan en statlig myndighet meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län, ska myndigheten samråda med länsstyrelsen.

Länsstyrelsen ska själv samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet.

Länsstyrelsen har bland annat uppgifter inom följande områden; trafikföreskrifter, livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, naturvård, samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet och integration.

Utöver ovan nämnda områden anges i instruktionen också ett antal sektorsövergripande uppgifter. Länsstyrelserna ska alltid anlägga ett jämställdhetsperspektiv, ta hänsyn till barns bästa, verka för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, integrera mänskliga rättigheter i sin verksamhet, verka för nationella folkhälsomål och miljö kvalitetsmål samt verka för att förenkla för företag.

Det råder en viss asymmetri i ansvarsområden mellan olika länsstyrelser. Vid 12 länsstyrelser finns en miljöprövningsdelegation, fem länsstyrelser har uppgifter rörande rennärning och fjällfrågor, en länsstyrelse hanterar tillstånd för kampsport, fem länsstyrelser är utpekade vattenmyndigheter, sju länsstyrelser hanterar stiftelseärenden och tre länsstyrelser har ett visst ansvar för att förebygga penningtvätt. Endast fyra länsstyrelser har i dag det fulla ansvaret för det regionala tillväxtarbetet. Den 1 juli 2012 koncentrerades ett antal mindre ärendegrupper till sju länsstyrelser.

Länsstyrelsernas ansvarsområden förändras fortlöpande. Exempelvis övertog länsstyrelserna den 1 januari 2009 huvudansvaret för vissa uppgifter inom djurskyddstillsynen. Ett annat exempel är att ansvaret för tillsynen av socialtjänsten den 1 januari 2010 fördes över från länsstyrelserna till Socialstyrelsen. Dessutom tog Transportstyrelsen vid samma tidpunkt över hanteringen av körkort och yrkestrafik från länsstyrelserna.

Länsstyrelsens verksamhet berör många olika intressenter. Exempelvis har länsstyrelsen kontakter med kommuner inom ramen för plan- och byggfrågor och tillsyn, med landstingen inom krisberedskap, med statliga myndigheter inom ramen för regionalt tillväxtarbetet och tillsyn, med enskilda medborgare vid tillståndsprövning samt med näringsidkare vid tillståndsprövning och tillsyn. Utöver länsstyrelseinstruktionen och regleringsbrevet regleras länsstyrelsernas uppgifter i ett stor antal författningar.

De totala kostnaderna för samtliga 21 länsstyrelser uppgick 2011 till drygt 4,4 miljarder kronor¹ och antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelserna var 4 470. Av dessa arbetade 1 400 med miljörelaterade frågor, vilket motsvarar 31 procent av det totala antalet årsarbetskrafter. Motsvarande siffror för frågor relaterade till lantbruk är 715 årsarbetskrafter, vilket utgör 16 procent av totalen.

Länsstyrelsen i Västra Götaland är den största och 2011 hade man 660 årsarbetskrafter, vilket dock inkluderade 124 årsarbetskrafter inom länsstyrelsernas gemensamma it-stöd. Den minsta länsstyrelsen var den på Gotland som 2011 hade 96 årsarbetskrafter.

5.2 Behövs statliga regionala myndigheter?

Vår bedömning:

För att på den regionala nivån hantera statlig verksamhet som omfattar flera samhällsområden behövs särskilda statliga regionala myndigheter.

Vid en översyn av den statliga regionala förvaltningen är det, enligt vår mening, först nödvändigt att ställa frågan om det behövs statliga regionala myndigheter, det vill säga en motsvarighet till dagens länsstyrelser. Alternativet skulle kunna vara att de nationella myndigheterna med stöd av en regional organisation hanterar de uppgifter som i dag sköts av länsstyrelsen. Rent teoretiskt skulle det också vara möjligt med en ordning där dagens länsstyrelser ansvarar för all statlig regional verksamhet.

Enligt vår uppfattning är det viktigaste argumentet för en statlig regional myndighet att vissa statliga frågor och beslut omfattar flera sakområden och därmed kräver ett brett synsätt och en helhetsbedömning samt en god regional och lokal kännedom. Det är vare sig möjligt eller lämpligt att en nationell myndighet med ansvar inom ett begränsat sakområde gör avvägningar mellan olika samhällsintressen. Nationella myndigheter kan inte fatta beslut var för sig i sådana frågor. En sammanvägd bedömning kan inte heller hanteras genom att en statlig nationell myndighet beslutar i en för flera myndigheter gemensam fråga. Det är därför nödvändigt med myndigheter som på den regionala nivån anlägger ett helhetsperspektiv och kan

¹ Avser totala kostnader finansierade av förvaltningsanslag, övriga anslag, bidrag och avgifter.

göra en samlad bedömning och fatta sammanvägda beslut. På samma sätt som regeringen på nationell nivå gör avvägningar mellan olika samhällsområden bör det regionalt finnas en myndighet som utifrån aktuell lagstiftning gör avvägningar mellan olika områden.

Staten har det övergripande ansvaret för offentliga åtaganden gentemot medborgarna och beslutar om ansvarsfördelningen mellan den statliga och den kommunala nivån. Samspelet mellan nivåerna är viktigt för att de aktuella verksamheterna ska utvecklas och för att verksamhet och medborgare i hela landet ska kunna ges likartade förutsättningar. Det regionala utvecklingsansvaret har i det flesta län flyttats från staten till den kommunala nivån, vars totala ansvar därigenom har ökat. Ju mer omfattande ansvaret blir på den kommunala nivån desto betydelsefullare blir ansvaret för den aktör som utifrån ett brett perspektiv ska representera staten på samma nivå. Denna utveckling är ytterligare ett argument för att det även fortsättningsvis behövs en motsvarighet till dagens länsstyrelser och att det är viktigt att dessa myndigheter har tydliga uppdrag och en verksamhet som ges förutsättningar att bedrivas effektivt.

Ett tredje argument för en statlig regional myndighet är att kunskap om förhållanden i olika delar av landet bäst upprätthålls genom enskilda myndigheter som är och väl förankrade regionalt. Tillvaratagandet av kunskaper om de specifika villkor som gäller i den egna delen av landet är en av utgångspunkterna för myndigheternas verksamhet. Dessa dimensioner är svårare att uppnå inom nationella myndigheter.

5.3 Principer för att fastställa länsstyrelsernas framtida uppgifter

Vårt förslag:

En prövning av vilka uppgifter som de nya länsstyrelserna ska ansvara för ska utgå från i vilken mån respektive uppgift uppfyller följande principer:

- Verksamhet som kräver god kunskap om lokala och regionala förhållanden samt geografisk närhet
- Verksamhet som omfattar flera statliga samhällsområden och beslut som innebär att flera olika statliga intressen ska hanteras i samma ställningstagande
- Regionala frågor som kräver samordning
- Verksamhet som kräver omfattande och väl fungerande kontakter mellan staten och den kommunala sektorn

Vid vår kartläggning och analys av länsstyrelsernas nuvarande verksamhet har vi haft svårt att finna en samlad verksamhetsidé. Vi har också haft svårt att finna motiv till varför myndighetens sammansättning av uppgifter ser ut som den gör i dag. I de flesta fall har verksamheter tillkommit eller förts från länsstyrelsen på marginalen utan att någon analys av länsstyrelsens samlade uppdrag och roll har gjorts. Inte heller har någon analys av den grundläggande idén bakom länsstyrelsernas uppdrag och värdet av att bedriva viss verksamhet inom en regional myndighet genomförts.

För att kunna fastställa när det finns ett mervärde av att hantera uppgifter i en nationell respektive regional statlig myndighet har vi formulerat ett antal principer som vi anser bör vara utgångspunkter vid en prövning av vilka uppgifter som de nya länsstyrelserna bör ansvara för.

Om det finns behov av att en tillkommande statlig uppgift utförs av en regional organisation ska det alltid prövas om länsstyrelsen är lämplig för uppgiften. En befintlig uppgift ska dock inte flyttas till länsstyrelsen om den kan skötas bättre eller lika bra av en befintlig nationell myndighet med regional organisation.

5.3.1 Verksamhet som kräver god kunskap om lokala och regionala förhållanden samt geografisk närhet

Länsstyrelsens verksamhet och dess organisation utgår från statens behov av regional närvaro i hela landet och från att vissa statliga uppgifter har en regional dimension. Den regionala dimensionen innefattar både ett behov av kunskap om lokala och regionala förhållanden och ett behov av närhet till medborgare och verksamheter.

För att utföra viss statlig verksamhet krävs god kunskap om lokala och regionala förhållande. Det kan gälla kunskap om demografiska förhållanden, naturgeografiska variationer samt bebyggelse- och näringslivsstruktur. God lokalkännedom kan också avse kunskap om de kommunala verksamheterna.

Vidare finns inom viss statlig verksamhet behov av geografisk närhet. Det kan handla om närhet till tillsynsobjekt, fornlämningar och naturområden men också om att medborgare, företag och kommuner i vissa frågor har behov av tillgång till en statlig myndighet på rimligt avstånd. Det är viktigt att staten inom vissa områden är organiserad på ett sådant sätt att närheten och tillgängligheten till de tjänster som tillhandahålls blir tillfredställande. Geografisk närhet krävs också för att staten ska kunna få god generell kunskap om läget i landet och utfallet av den nationella politiken.

En grundförutsättning för att en uppgift ska ligga på länsstyrelsen är att den kräver lokalkännedom och närhet. Denna princip ska alltid vara uppfylld. Statliga uppgifter som inte uppfyller denna princip bör hanteras av nationella myndigheter.

Om uppgiften kräver lokalkännedom och närhet uppfyller den grundförutsättningen för att kunna ges till länsstyrelsen och ska därefter prövas mot övriga principer. Minst en av de övriga principerna bör vara uppfyllda för att länsstyrelsen ska ges ansvaret för uppgiften.

Det finns dock ett undantag som innebär att en uppgift som endast uppfyller principen om lokalkännedom och närhet kan ges till länsstyrelsen. Detta bör göras när det inte är effektivt för en nationell myndighet att ha egna regionala enheter eller om uppgiften saknar koppling till en nationell myndighet.

5.3.2 Statlig regional verksamhet som omfattar flera samhällsområden

Den mest självklara rollen för de nya länsstyrelserna, vid sidan av den regionala dimensionen, är att sköta uppgifter som omfattar flera samhällsområden. Flera av dessa uppgifter kräver att en sammanvägning görs utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

Eftersom de nationella myndigheternas verksamhet i de flesta fall är avgränsade till ett samhällsområde har de nationella myndigheterna begränsade möjligheter att göra en bredare bedömning av olika frågor. Det är heller inte möjligt för en nationell myndighet att fatta beslut i frågor som berör andra nationella myndigheter. Exempel på verksamheter som omfattar fler samhällsområden är mark- och vattenanvändningsfrågor.

Med vägledning av de beslut och riktlinjer som finns på den nationella nivån inom olika samhällsområden har länsstyrelsen goda förutsättningar att göra sammanvägda bedömningar. Vid dessa bedömningar har länsstyrelsen möjlighet att utgå från ett samlat statligt perspektiv och beslutsfattandet underlättas av det faktum att de har en bred kompetens och stark regional förankring. Staten har genom länsstyrelserna förutsättningar att lämna tydliga besked i frågor som berör flera statliga områden.

5.3.3 Regionala frågor som kräver samordning

I vissa fall är det önskvärt för regeringen att genomföra samordnade insatser på den regionala nivån. Sådana insatser kan involvera både statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer.

Länsstyrelsen har och kommer att ha en god lokalkännedom och en bred upparbetad kontaktyta gentemot flera lokala och regionala aktörer, vilket gör myndigheten lämpad för statliga samordningsinsatser. Länsstyrelsens breda kompetens inom ett stort antal samhällsområden bidrar till att den är lämplig som samordnare av aktiviteter mellan flera aktörer. Inom länsstyrelserna kan specialisering kombineras med en struktur för samordning. Därmed säkerställs samordning utan att specialistkompetensens fördelar förloras.

Samordningen kan gälla permanent verksamhet men även verksamhet av tillfällig karaktär. Den regionala nivåns arbete med samhällsskydd och beredskap är exempel på permanenta statliga insatser som kräver samordning mellan många olika verksamheter och aktörer,

såväl statliga som kommunala. Samordningen är här en förutsättning för att verksamheten ska fungera och kunna bedrivas effektivt. Uppföljning och utvärdering utifrån ett samlat regionalt perspektiv är ett annat exempel där samordning kan vara nödvändigt.

Andra mer tillfälliga statliga insatser riktade till den regionala nivån och som involverar flera sakområden kan exempelvis vara samordnande uppdrag inom hemlöshet, kvinnofridsfrågor eller hedersrelaterat våld.

Det är dock enligt vår uppfattning inte ändamålsenligt att ge de framtida länsstyrelserna en övergripande samordningsroll för hela statens område. Samordningsuppgifterna måste vara väl definierad och avgränsade och bör framgå av myndighetens instruktion. Därutöver bör regeringen kunna ge tillfälliga samordningsuppdrag i särskild ordning.

5.3.4 Verksamhet som kräver kontakter mellan staten och den kommunala sektorn

Staten och den kommunala sektorn har i väsentliga delar ett gemensamt ansvar för viktiga samhällsfunktioner. En väl fungerande relation mellan staten och den kommunala nivån är en förutsättning för att den samlade offentliga verksamheten ska fungera så effektivt som möjligt.

Länsstyrelserna bör på ett samlat sätt kunna sköta verksamhet som kräver omfattande och väl fungerande kontakter mellan staten och den kommunala sektorn. Det gäller uppgifter som kräver nära samarbete, täta och löpande kontakter mellan staten och den kommunala nivån. Detta inom politikområden där de nationella myndigheterna inte har en egen regional eller lokal organisation.

Genom att vara kontaktlänk inom flera olika samhällsområden upparbetar länsstyrelserna en god kunskap om den kommunala sektorn som helhet. Detta är inte möjligt för en nationell myndighet som är verksam inom en mer avgränsad sektor. Kunskap om den kommunala sektorn utifrån ett helhetsperspektiv är viktigt för att få en överblick av den nationella politikens utfall och kommunernas och landstingens möjligheter att fullgöra sina delar av det offentliga åtagandet.

Länsstyrelsen är också väl lämpad som huvudsaklig ingång till staten på den regionala nivån. Samspelet mellan stat, kommuner

och landsting underlättas om den kommunala sektorns kontakter med staten kan begränsas till färre statliga myndigheter.

Det är dock inte alltid lämpligt att länsstyrelserna svarar för dialogen med kommunerna. Inom områden där beröringspunkter saknas med den övriga verksamheten på länsstyrelsen bör de nationella myndigheterna ha direkta kontakter. Exempelvis bör Skolverket och Vinnova, som båda saknar regional organisation, fortsatt ha direkta kontakter med den kommunala nivån.

5.4 Prövning mot principer

Vår ambition har varit att göra en förutsättningslös prövning av den verksamhet som i framtiden bör utföras av länsstyrelsen. Vi har låtit uppgifternas beskaffenhet vara styrande och inte haft någon uttalad målbild över omfattningen av totala antalet uppgifter för de nya länsstyrelserna. Omfattningen som här föreslås är ett resultat av prövningen av nuvarande uppgifter och tänkbara uppgifter mot formulerade principer.

Vår prövning har dels inneburit att vi prövat länsstyrelsens befintliga uppgifter mot de formulerade principerna, dels att vi prövat vissa uppgifter som i dag utförs av nationella myndigheter med regional organisation mot principerna. Det huvudsakliga syftet med prövningen har varit att hela den statliga regionala förvaltningen, i enlighet med våra direktiv, ska bli så tydlig, samordnad och ändamålsenlig som möjligt.

En utgångspunkt har varit att de nya länsstyrelserna kommer att vara färre och större än dagens länsstyrelser. Detta innebär bättre förutsättningar för enhetlighet, styrning, effektivitet och kompetensförsörjning.

5.5 Grunduppdraget

Mot bakgrund av vår prövning anser vi att grunduppdraget för de nya länsstyrelserna ska vara samhällsplaneringsfrågor, samhällsskydd och krisberedskap samt regional uppföljning och utvärdering. Uppgifterna inom dessa verksamhetsområden är, enligt vår bedömning, inte möjliga för någon annan statlig myndighet att utföra. Detta eftersom de, förutom behov av närhet, sträcker sig över flera

samhällssektorer och behöver hanteras utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

Grunduppdraget utgör verksamhetsidén för länsstyrelserna och innebär att dessa får en specialistfunktion vad gäller samlade statliga bedömningar och samordning mellan olika sektorer och olika aktörer på den regionala nivån. Samtliga verksamhetsområden inom grunduppdraget uppfyller samtliga fyra av de fastställda principerna.

Utöver grunduppdraget har ett antal övriga verksamhetsområden och uppgifter, vid en prövning mot principerna, visat sig lämpliga att utföras av länsstyrelserna. Ett av skälen till detta är att det inom länsstyrelsen finns en generell förvaltningsrättslig och administrativ kompetens som behövs inom flera olika områden.

Av vårt förslag till instruktion framgår de övergripande verksamhetsområdena för de nya länsstyrelserna. Uppgifterna innebär att länsstyrelserna fortsatt kommer att ha en bred och sektorsövergripande kompetens. Länsstyrelserna är på så sätt unika i jämförelse med övriga myndigheter inom statsförvaltningen.

Länsstyrelsernas roll på den regionala nivån har vissa likheter med regeringens roll på den nationella när det gäller förutsättningar för att anlägga ett statligt helhetsperspektiv på olika frågor. Länsstyrelserna ska vara den statliga aktör som bidrar till att staten på regional nivå uppträder mer enhetligt och att de nationella myndigheternas mer sektorsinriktade perspektiv kan överbryggas.

Det breda ansvarsområdet innebär att situationer kan uppstå där myndighetens arbete inom ett område delvis motverkas av ett myndighetsbeslut inom ett annat område. Exempelvis ska länsstyrelserna enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Samtidigt kan länsstyrelsen enligt annan lagstiftning, till exempel kulturminneslagen (1988:950), vara tvungen att hindra byggandet av nya bostäder i vissa områden. Denna komplexa roll innebär en utmaning för länsstyrelsen att förklara varför man agerar på ett sätt som i vissa fall kan uppfattas som motstridigt.

Länsstyrelserna har och kommer fortsatt att, genom sina uppgifter, ha omfattande kontakter med kommunerna och landstingen inom sitt administrativa område och därmed få goda kunskaper om dessa. Länsstyrelserna har inom flera verksamhetsområden rollen som den primära kontaktlänken mellan den nationella samt den regionala och lokala nivån. Det är viktigt att denna ordning upprätthålls och att direktkontakter mellan nationella myndigheter och den

kommunala nivån inte förekommer i de fall länsstyrelsen är kontakt-länken.

Sammantaget innebär detta att länsstyrelsen har rollen som regeringens främsta representant inom det egna geografiska området. I länsstyrelsernas roll som statens regionala myndighet ingår också att utifrån ett allmänt och övergripande perspektiv verka för att riksdagens och regeringens politik och intentioner får genomslag. Denna roll konkretiseras genom myndighetens olika uppgifter.

5.6 Verksamhetsområden

Våra förslag:

De nya länsstyrelserna ska ha uppgifter inom följande verksamhetsområden:

- Samhällsplanering och kulturmiljö
- Samhällsskydd och krisberedskap
- Naturvård och miljöskydd
- Lantbruk, skogsbruk och landsbygd
- Övrig verksamhet
- Regional uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsernas medverkan i samhällsplaneringen ska bli mer aktiv och inriktas på att i samverkan med berörda aktörer tidigt identifiera och lösa motsättningar mellan olika samhällsintressen.

En grundläggande uppgift för de nya länsstyrelserna ska vara att följa upp, utvärdera och rapportera till regeringen om tillståndet och utvecklingen inom myndighetens geografiska område.

Vi har genomfört en prövning av de uppgifter som länsstyrelserna har i dag och identifierade möjliga uppgifter mot de tidigare föreslagna principerna. Prövningen har resulterat i att vi föreslår att de framtida länsstyrelserna bör ha uppgifter inom nedan angivna verksamhetsområden.

5.6.1 Samhällsplanering och kulturmiljö

En av de absolut mest centrala uppgifterna för länsstyrelsen är samhällsplanering. Här företräder länsstyrelsen statens samlade intresse genom att samordna och väga av frågor som involverar flera samhällsintressen. Länsstyrelsens uppgifter följer främst av plan- och bygglagen (2010:900), väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, miljöbalken samt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Uppgifterna inom samhällsplanering faller in under samtliga av utredningens principer. Detta eftersom de kräver lokalkännedom, nära dialog med kommuner, omfattar flera nationella myndigheters ansvarsområden samt att samordning är nödvändig. Alternativet skulle vara att kommunerna i varje ärende måste kontakta de nationella myndigheterna separat. I vissa situationer måste dessutom avvägningar göras mellan motstridiga intressen och en splittrad myndighetsorganisation skulle innebära att dessa måste göras av regeringen. En helhetssyn inom samhällsplaneringen uppnås bäst genom att länsstyrelsen ansvarar för dessa uppgifter. I dialogen med planeringsansvariga myndigheter ska länsstyrelsen utifrån en sammanvägd bedömning företräda statens samlade intresse.

Vi föreslår inte några förändrade uppgifter inom detta verksamhetsområde. Däremot har vi uppmärksammat vissa problem som vi anser måste åtgärdas.

Av rapporter från Sveriges Kommuner och Landsting framgår att kommunerna efterfrågar en bättre dialog i ett tidigt skede med länsstyrelserna och en ökad tydlighet i länsstyrelsernas uppgift att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen. Vidare anser kommunerna att planeringsunderlaget från länsstyrelserna ofta saknar relevans för kommunernas planeringsarbete genom att de antingen är alltför generella eller ger alltför detaljerad information.

PBL-kommittén påtalade i sitt slutbetänkande brister vad gäller länsstyrelsens förmåga att sortera och prioritera olika typer av nationella mål och intressen, att föra en konstruktiv och kontinuerlig dialog om aktuella planeringsfrågor, att hantera riksintressen samt att ge entydiga och samordnade besked från staten.² I propositionen (prop. 2009/10:170) med förslag till den nya lagen betonade regeringen betydelsen av ett tidigt agerande i olika frågor och ärenden från länsstyrelsens sida.

² Får jag lov? Om planering och byggande, SOU 2005:77.

Vår sammantagna bedömning är att samhällsplanering måste få en starkare och tydligare ställning inom länsstyrelserna. Detta kräver inga författningsändringar. Däremot krävs ett förändrat arbetssätt samt att tillräckliga resurser och rätt kompetens finns inom länsstyrelserna.

Myndighetens medverkan i planeringsprocesserna ska bli mer aktiv. Genom tydliga planeringsunderlag, tidiga samråd och kontinuerlig dialog i planeringsprocessen förutsätts svårigheter kunna identifieras och eventuella motstående intressen lösas. Det är angeläget att länsstyrelsen på ett konstruktivt sätt bidrar till att hitta lösningar för att såväl statliga som kommunala intressen ska kunna tillgodoses på ett sätt som gynnar samhällsutvecklingen. Detta kräver betydande insatser från länsstyrelsen sida.

Eftersom länsstyrelsen har kompetens inom flera olika sektorer av betydelse för samhällsplaneringen har myndigheten en unik möjlighet att kunna bistå tidigt i planeringsprocesserna. Genom att länsstyrelsen samlar sina kompetenser inom exempelvis kulturmiljö, vattenverksamhet och miljöfrågor kan myndigheten tidigt uppmärksamma de ansvariga för planeringen på frågor som kan behöva lösas.

För att länsstyrelsen ska kunna samordna statliga intressen behöver länsstyrelsen tillgång till aktuella och relevanta underlag från berörda nationella myndigheter. Det gäller information om nationella mål, riksintressen och övriga statliga intressen. Färre och därmed resursstarkare länsstyrelser förbättrar förutsättningarna för en aktiv samverkan med nationella myndigheter.

Kulturmiljöfrågorna är en viktig del i samhällsplaneringen. I den fysiska planeringen bevakar länsstyrelsen att kulturhistoriska värden beaktas och ser till att värdefulla miljöer skyddas. Vidare kan länsstyrelsen förklara mark- och vattenområden som kulturresevat. Länsstyrelsen utövar också tillsyn inom kulturmiljöområdet samt prövar frågor om ekonomiska bidrag till kulturmiljövård.

5.6.2 Samhällsskydd och krisberedskap

En central uppgift för länsstyrelsen är det geografiska områdesansvaret för samhällsskydd och krisberedskap på regional nivå. Med samhällsskydd och krisberedskap avses verksamheterna skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

Samhällsskydd och krisberedskap kräver ett omfattande regionalt samarbete mellan statliga myndigheter, landsting, kommuner och

företag. Verksamheten omfattar flera olika samhällsområden och kräver god lokalkännedom samt nära kontakt med framför allt kommunerna. Länsstyrelsen är därför väl lämpad för uppgifterna som är starkt kopplade till samtliga av våra principer.

Uppgiften innebär bland annat att samordna verksamhet och information samt att stödja kommuner och andra aktörer genom att utbilda och öva förmågan att hantera kriser regionalt. Utöver det geografiska områdesansvaret ansvarar länsstyrelsen för statlig räddningstjänst och sanering vid ett eventuellt utsläpp av radioaktiva ämnen. Vidare ansvarar länsstyrelsen för regional omvärldsbevakning och analys samt uppföljning och utvärdering av regionala insatser. Länsstyrelsen ska kunna ge en samlad regional lägesbild av samhällsskyddet och beredskapen. Delar av myndighetens tillsyn och tillsynsvägledning är också viktiga delar i det samlade arbetet med samhällsskydd och krisberedskap. Det gäller bland annat tillsyn över dammsäkerhet samt tillsyn över kommunernas efterlevnad av lagen om skydd mot olyckor.

Det faktum att de framtida länsstyrelserna kommer att bli färre än dagens länsstyrelser kommer att förbättra förutsättningarna att genomföra uppgiften på ett effektivt sätt med hög kompetens. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av pågående samhällsförändringar och den snabba tekniska utvecklingen. För att länsstyrelserna ska kunna genomföra det breda uppdraget inom samhällsskydd och krisberedskap krävs även att resurserna är rätt dimensionerade. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av den kritik som framförts mot länsstyrelsernas möjligheter att fullfölja krisberedskapsuppdraget på ett tillfredsställande sätt.

Samhällsskydd och krisberedskap är redan i dag en uppgift för länsstyrelserna. Vår bedömning är dock att den bör ges en mer framträdande roll inom länsstyrelsen. Samhällsskydd och krisberedskap är ett nationellt högt prioriterat område vilket tydligt bör avspeglas i myndighetens arbete och i regeringens styrning.

5.6.3 Naturvård och miljöskydd

Länsstyrelserna har omfattande uppgifter inom verksamhetsområdet naturvård och miljöskydd. Dessa uppgifter kräver i allmänhet närhet och lokalkännedom och länsstyrelsen är därför väl lämpad att utföra dem. Beröringspunkter finns med bland annat verksamhetsområdena samhällsplanering, lantbruk, skogsbruk och landsbygd.

Området omfattar länsstyrelsernas arbete med de regionala miljömålen, miljöövervakning, vattenförvaltning samt klimat- och energifrågor. Inom området beslutar länsstyrelserna även om tillstånd och genomför tillsyn av verksamheter som påverkar miljön. Länsstyrelsen förvaltar också nationalparker och andra statligt skyddade områden samt har uppgifter inom jakt, vilt och fiske. Vidare ingår att besluta om områdesskydd, inventera arter och naturmiljöer samt att följa tillståndet i naturen och vidta åtgärder för att skydda hotade djur- och växtarter. Slutligen hanterar länsstyrelsen statliga stöd inom natur- och miljöområdet.

Vissa av uppgifterna inom detta verksamhetsområde uppfyller endast principen om behov av närhet och lokalkännedom. Därmed är dessa, enligt vår uppfattning, inte att se som en del av grunduppgifterna för länsstyrelsen. Vår bedömning är dock att samtliga uppgifter inom naturvård och miljöskydd kan utföras mer effektivt inom länsstyrelserna än i en nationell myndighet med en regional organisation. Det finns också ett mervärde av att samla ärenden som har nära koppling till varandra inom samma myndighet. Inte minst är det viktigt för att kunna samordna staten i frågor som kräver avvägningar mellan olika samhällsintressen. Flera av förvaltningsärendena inom naturvård och miljöskydd är av denna karaktär och bör därför hanteras av länsstyrelsen.

5.6.4 Lantbruk, skogsbruk och landsbygd

Ett av de största områdena, både vad gäller antalet anställda och antalet ärenden, som länsstyrelserna i dag hanterar är EU-stöd till jordbruket och till landsbygdsutveckling. Förutom att pröva frågor om stöd utövar länsstyrelsen även kontroll av stödmottagarna samt ger information och råd. Administrationen av stöd till jordbruk och landsbygd kräver kunskap om regionala förhållanden och regional närhet. Stödhanteringen har också beröringspunkter med andra frågor som länsstyrelsen ansvarar för till exempel natur- och miljöfrågor. Länsstyrelsen är därför väl lämpad för att ansvara för stöd till jordbruk och landsbygd samt för tillsyn inom området. Även andra statliga stöd riktade till landsbygden hanteras av länsstyrelsen.

Länsstyrelserna handlägger också frågor om tillstånd för verksamhet med djur samt ansvarar för djurskyddstillsyn. Även här är kunskap om regionala förhållanden och närhet till den aktuella verksamheten viktigt för en effektiv ärendehantering och tillsyn.

Verksamhetsområdet är även kopplat till länsstyrelsens uppgifter inom samhällsplanering. Exempelvis prövar länsstyrelsen ärenden om att ta jordbruksmark ur produktion. Här ska enligt miljöbalken en avvägning göras mellan intresset att bevara marken som jordbruksmark och intresset av att utnyttja den för andra ändamål.

I kapitel 9 föreslår vi att de regionala skogsfrågorna ska flyttas från Skogsstyrelsen till länsstyrelsen. Grunden i skogspolitiken handlar om att göra avvägningar mellan de två jämställda skogspolitiska målen produktion och miljö. Avvägningar mellan olika samhällsintressen är länsstyrelsens mest centrala uppgift. Skogsfrågorna har också en nära koppling till länsstyrelsens frågor naturvård, kulturmiljövård och vattenverksamhet.

5.6.5 Övrig verksamhet

Länsstyrelserna är i dag regional valmyndighet vilket innebär att förbereda och genomföra allmänna val, val till Europaparlamentet och rådgivande nationella folkomröstningar. Uppgifterna kräver god lokalkännedom och närhet till valdistrikten samt omfattande kontakter med landsting och kommuner. Utförandet av uppgifterna är koncentrerade till perioderna före och efter val och eventuella folkomröstningar. Detta talar för att uppgiften bör ligga på länsstyrelsen där personalen kan arbeta med andra frågor i perioder mellan valen. För staten som helhet skulle det, enligt vår bedömning, inte vara effektivt att inrätta en regional organisation till den nationella Valmyndigheten.

Länsstyrelsen har även flera samordnande uppdrag som väl faller under de principer vi har fastställt. Det gäller till exempel uppgiften att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande för bosättning av nyanlända. Länsstyrelserna har även samordnande uppgifter vad gäller våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. På varje länsstyrelse finns sedan 2002 även en särskild samordnare som arbetar med förebyggande insatser mot alkohol, narkotika, dopning och tobak.

Länsstyrelserna ansvarar också för tillsyn över kommunerna enligt alkohollagen (2010:1622) och tobakslagen (1993:581). Den regionala dimensionen och kontakten med kommunerna innebär att vi anser att detta fortsatt ska vara en uppgift för länsstyrelserna.

Vidare ansvarar länsstyrelserna i dag för ärendehandläggning och tillsyn inom ett antal områden av begränsad omfattning. Här ingår

exempelvis lotterier, lönegaranti, bevakningsföretag, bilskrotning, penningtvätt, deponering av medel, begravningsfrågor och frågor om kampsport.

Ett antal av dessa ärendegrupper uppfyller dock inte någon av de principer vi har fastställt för när en uppgift ska hanteras av länsstyrelsen. I kapitel 9 framgår vilka ärendegrupper vi därför föreslår ska flyttas från länsstyrelsen.

För ärenden som endast uppfyller principen om behov av närhet och lokalkännedom bedömer vi att det ändå kan vara mest effektivt för staten som helhet att länsstyrelsen utför uppgiften. Detta gäller särskilt för de ärenden som dessutom saknar en tydlig koppling till en nationell myndighet, till exempel frågor om kameraövervakning.

5.6.6 Regional uppföljning och utvärdering

Staten ansvarar för att alla medborgare behandlas lika och ges likvärdiga förutsättningar, rättigheter och skyldigheter. För att utöva detta ansvar behöver staten kunskap om politikens resultat och om samhällsutvecklingen i hela landet. I allmänhet följs den offentliga verksamheten upp separat inom olika sakområden.

Exempelvis gör skolmyndigheterna uppföljningar av skolornas arbete med att tillförsäkra en likvärdig betygssättning. Denna typ av uppföljning går på djupet inom ett specifikt område och görs lämpligast av de nationella myndigheterna inom respektive verksamhet.

Det finns dock även skäl att följa upp tillstånd och utveckling i olika delar av landet utifrån ett territoriellt och mer övergripande perspektiv. Varierande regionala förhållandena kan påverka vilket genomslag politiken får inom olika geografiska områden. De nationella målen behöver analyseras i förhållande till regionala förutsättningar. En sådan geografisk uppföljning och utvärdering som görs utifrån ett bredare perspektiv skulle bidra till att ge regeringen samlad kunskap om tillståndet och därmed även den förda politikens genomslag i olika delar av landet. Vår bedömning är att en sådan kunskap och ett sådant beslutsunderlag skulle kunna utgöra ett värdefullt komplement till den uppföljning som i dag görs sektorsvis inom enskilda sakområden.

En grundläggande uppgift för de framtida länsstyrelserna bör därför vara att följa upp, utvärdera och rapportera till regeringen om tillståndet och utvecklingen inom myndighetens geografiska område.

Genom sina uppgifter har länsstyrelsen även goda förutsättningar att uppmärksamma eventuella brister inom statlig verksamhet, i den statliga samordningen samt brister i samspelet mellan staten och den kommunala sektorn. På så sätt kan regeringen få en samlad lägesbild från den regionala nivån.

Enhetlighet i utformningen av uppföljningsmetoder och rapportstruktur är viktigt samtidigt som specifika regionala verksamheter också ska omfattas av rapporteringen. Här kan man tänka sig en del av rapporteringen som är gemensam för samtliga länsstyrelser och en annan del där för det egna området specifika frågor tas upp. Med färre länsstyrelser underlättas samordningen av formerna för rapportering.

Uppföljningen bör omfatta fler områden än offentlig verksamhet. Detta för att få en helhetsbild av politikens utfall för medborgarna samt eventuellt behov av nya eller förändrade politiska insatser. Redan i dag ansvarar länsstyrelsen för exempelvis regionala bostadsmarknadsanalyser, risk- och sårbarhetsanalyser samt uppföljning av medborgarnas tillgång till grundläggande service. Länsstyrelsen har också i uppdrag att följa upp miljö kvalitetsmålen och målet för minoritetspolitiken.

Givet den breda verksamhet som bedrivs vid länsstyrelserna kan regeringen med begränsade ytterligare resurser få en samlad bedömning av tillståndet och utvecklingen i olika delar av landet. Omfattning och inriktning av rapporteringen bör utformas i samråd mellan Regeringskansliet och länsstyrelsen. För att utgöra ett relevant underlag för regeringen bör underlaget fokusera på ett begränsat antal frågeställningar som kan variera över tid.

Våra förslag om regional uppföljning och utvärdering innebär en betydande ambitionshöjning inom detta område jämfört med i dag. Genom att bygga upp analyskapacitet stärks myndighetens generella kompetens och därmed även förutsättningarna att kunna företräda ett statligt helhetsperspektiv. För att länsstyrelsen ska ha möjlighet att genomföra uppföljningen på ett tillfredställande sätt är tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens nödvändigt. Det faktum att de nya länsstyrelserna blir färre och större förbättrar förutsättningarna att rekrytera och finansiera denna kompetens.

Även Ansvarskommittén föreslog att länsstyrelsen skulle ges en ny uppgift att utifrån ett regionalt perspektiv följa upp och utvärdera offentliga verksamheter. Detta som ett sätt att motverka sektoriseringen och möjliggöra regionala jämförelser. I stort sett samtliga remissinstanser var positiva till förslaget.

Under vårt utredningsarbete har flera aktörer framfört att länsstyrelserna bör ges utökade uppgifter inom folkhälsoområdet, bland annat vad gäller regional uppföljning. I betänkandet *Gör det enklare!* (SOU 2012:33) föreslås en ny myndighetsstruktur där uppgifterna inom folkhälsoområdet ingår. Enligt vår mening är det naturligt att frågan om regional uppföljning inom folkhälsoområdet hanteras i samband med beredningen av den nya myndighetsstrukturen.

5.7 Uppgifter gällande vissa nationella mål

Vårt förslag:

Länsstyrelsernas särskilda uppgifter gällande vissa nationella mål ska preciseras i länsstyrelseinstruktionen.

Enligt 2 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska myndigheten verka för att nationella mål får genomslag i länet. Här preciseras inte vilka mål som avses. Vissa mål är dock preciserade i andra paragrafer. I 5 § punkten 6 länsstyrelseinstruktionen har särskilt angivits att länsstyrelsen ska verka för att det nationella folkhälsomålet uppnås. Detta genom att beakta folkhälsoperspektivet inom sina egna verksamhetsområden. Vidare anges i 5 § punkten 8 att länsstyrelsen ska verka för att miljö kvalitetsmålen uppnås. Här preciseras uppgiften ytterligare till att omfatta bland annat mål- och uppföljningsarbete samt stöd till kommunerna. Länsstyrelsen ska också enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete, inom sina verksamhetsområden, verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

Det befintliga uppdraget om att verka för att nationella mål får genomslag i länet, som länsstyrelsen har i 2 § länsstyrelseinstruktionen, är enligt vår uppfattning för allmänt och vagt formulerat.

Det är enligt vår mening självklart att länsstyrelsen inom sina verksamhetsområden ska verka för nationella mål. Någon särskild reglering av detta behövs inte. Att verka för samtliga mål inom alla politikområden skulle dock innebära ett mycket omfattande arbete. Det faktum att den redovisning till regeringen som länsstyrelserna gjort utifrån sitt nuvarande uppdrag har varit mycket översiktlig tror vi delvis har sin grund i uppdragets alltför generella formulering. I

de fall en naturlig koppling till de egna verksamhetsområdena saknas blir det än svårare att definiera och avgränsa uppgiften.

Vi föreslår att länsstyrelsens särskilda uppgifter gällande vissa nationella mål preciseras i instruktionen. Fastställandet av dessa mål och uppgifter bör ske i samverkan mellan berörda departement, länsstyrelsen och den nationella myndigheten inom respektive område. Dessa särskilda uppgifter sträcker sig utöver arbetet inom de egna verksamhetsområdena. Det handlar till exempel om att samordna och stödja lokala och regionala aktörer i arbetet med att uppnå målen.

Länsstyrelsen har till exempel en sådan roll när det gäller miljö-kvalitetsmålen och det jämställdhetspolitiska målet. Detta är uppgifter som vi anser att länsstyrelserna även fortsatt ska ha. Vårt förslag att överföra regionala skogsfrågor från Skogsstyrelsen till länsstyrelserna innebär att länsstyrelsen även kommer att få särskilda uppgifter vad gäller de skogspolitiska målen. Inom området regional tillväxt och de mål som finns inom området har länsstyrelsen, enligt vårt förslag i avsnitt 5.8.5 till uppgift att i samtliga län främja andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. Detta utöver att verka för målen inom sina egna verksamhetsområden.

För de i instruktionen preciserade nationella målen bör arbetsmetoder och resultatuppföljning utvecklas vidare. Länsstyrelsen i Örebro hade under 2011 i uppdrag att utarbeta för länsstyrelserna gemensamma indikatorer som beskriver på vilket sätt de nationella målen fått genomslag i länet. Erfarenheterna från detta arbete, som var kopplade till den tidigare skrivningen i instruktionen, bör här tas tillvara.

5.8 Länsstyrelsens roll inom den regionala tillväxtpolitiken

Vårt förslag:

Länsstyrelsernas uppgifter gällande samordning av andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt ska upphöra.

5.8.1 Den regionala tillväxtpolitiken

Insatser för regional tillväxt omfattar ett stort antal politikområden och engagerar många offentliga och privata aktörer på olika samhällsnivåer. Bredden gör att området är svåröverskådligt och komplicerat att kartlägga.

Riksdagen har beslutat att målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med en stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Staten och den kommunala nivån har ett gemensamt ansvar för att målet uppnås. I princip är verksamhet inom samtliga utgiftsområden av betydelse för möjligheterna att nå målet för den regionala tillväxtpolitiken. Politikens prioriterade områden är dock innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, tillgänglighet samt strategiskt gränsöverskridande samarbete. Prioriterat är också god tillgång till kommersiell och offentlig service för medborgare och näringsliv i alla delar av landet.

Det organ som har det formella ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i länet ska utarbeta och samordna genomförandet av regionala utvecklingsprogram. I 17 av landets 21 län har kommunala organ i dag detta ansvar.

Samtliga statliga myndigheter har enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete ett ansvar att inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. I de statliga myndigheternas verksamhetsplanering ska insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsprogrammen och till det regionala tillväxtarbetet i övrigt beaktas.

Insatserna i den regionala tillväxtpolitiken ska utgå från de specifika regionala förutsättningarna inom respektive geografiska område. Genomslaget för den regionala tillväxtpolitiken ska tillförsäkras genom lokalt och regionalt inflytande över och ansvar för vissa statliga tillväxtresurser. Ett regionalt ansvar och inflytande

över statliga tillväxtresurser ger enligt regeringen bättre förutsättningar för sektorssamordning och ett effektivare genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. En väl fungerande samordning mellan de många aktörer som är inblandade i tillväxtarbetet är också av stor betydelse för politikens effekter.

Senast i budgetpropositionen för 2013 angav regeringen att regionernas ansvar och inflytande över statliga tillväxtresurser har stärkts som ett led i att effektivisera genomförande av den regionala tillväxtpolitiken.³ Detta ligger i linje med den politik som förts under en lång rad år och liknande formuleringar har funnits i tidigare budgetpropositioner.

5.8.2 Länsstyrelsernas nuvarande roll och uppgifter

Främja länets utveckling

I länsstyrelseinstruktionens 2 § anges att länsstyrelsen ska främja länets utveckling. Länsstyrelserna redovisar i sina årsredovisningar olika typer av åtgärder som vidtagits i syfte att främja länets utveckling. Flera av de redovisade åtgärderna är inte direkt kopplade till övriga verksamhetsområden vid länsstyrelserna.

Landshövdingarna tar ofta egna initiativ vad gäller olika utvecklingsfrågor. Det är bland annat vanligt förekommande att landshövdingarna bjuder in till aktiviteter för att stimulera till möten och nätverksbyggande. Till sådana möten kan exempelvis representanter för näringslivet, kommuner, statliga myndigheter och föreningslivet bjudas in.

Flera länsstyrelser beskriver också att de sprider kunskap om länet nationellt och internationellt. Detta görs till exempel genom att landshövdingen tar emot utländska besökare i länet.

Uppgifter inom länsstyrelsernas egna verksamhetsområden

Enligt 14 § förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete ska statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Länsstyrelsen bidrar på flera olika sätt till måluppfyllelsen.

³ Prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 19, sidan 53.

Exempelvis bidrar länsstyrelserna till att skapa goda förutsättningar för tillväxt genom en effektiv hantering av sina uppgifter inom området samhällsplanering. Byggandet av infrastruktur är också en viktig del av tillväxten och även här ansvarar länsstyrelsen för ett antal prövningsprocesser.

Utöver myndighetsutövningen har länsstyrelsen till uppgift att tillhandahålla planeringsunderlag till kommunerna och Trafikverket samt att ha en rådgivande funktion gentemot dessa. I dialogen med kommunerna ska länsstyrelsen utifrån en sammanvägd bedömning företräda statens samlade intressen. Tillväxtperspektivet är ett av de statliga intressena.

Länsstyrelserna har uppgifter inom flera andra områden med starka kopplingar till företag och näringsliv. Ett av de mer omfattande områdena är tillståndsprövning enligt miljöbalken. Konkurrensfördelar för företagen kan påverkas negativt av långa handläggningstider.

Länsstyrelsen ansvarar även för tillsyn inom ett stort antal områden. Detta gäller bland annat tillsyn enligt miljöbalken, livsmedelslagen samt alkohol- och tobakslagarna. För den som kontrolleras bidrar tillsynen till att likvärdiga krav ställs på samtliga aktörer inom ett verksamhetsområde. Variationer i tillsynen kan innebära att konkurrensen snedvrids. Sund konkurrens på lika villkor är en förutsättning för ett väl fungerande näringsliv. En effektiv tillsyn bidrar här till ett bra företagsklimat vilket är positivt för den regionala tillväxten.

Besöksnäringen är viktig för den regionala utvecklingen och tillväxten. Här kan nämnas att bildandet och tillgängliggörandet av naturreservat och andra skyddade områden skapar attraktiva besöksmål och därmed goda förutsättningar för besöksnäringen. Den miljö-, kulturmiljö- och naturvård länsstyrelserna utför bidrar också till att skapa attraktiva miljöer för naturupplevelser.

Länsstyrelsernas ansvar även för landsbygdsprogrammet och fiskeprogrammet som spelar en viktig roll i det regionala tillväxtarbetet. Via programmen tillförs länen betydande utvecklingsmedel.

Länsstyrelserna hanterar också andra statliga stöd som bidrar till uppfyllandet av målet för den regionala tillväxtpolitiken. Ett exempel på detta är stöd för bredbandsutbyggnad.

Särskilda uppgifter inom det regionala tillväxtarbetet

I 3 § länsstyrelseinstruktionen anges att länsstyrelsen bland annat har uppgifter i frågan om regional tillväxt. Uppgiften preciseras inte närmare. I 7 § tredje punkten i instruktionen anges vidare att i län med landsting eller Gotlands kommun som avses i lagen om regionalt utvecklingsansvar eller samverkansorgan ska länsstyrelsen medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. I övriga län ska länsstyrelsen samordna genomförandet av det regionala tillväxtarbetet i enlighet med den förordningen.

I förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete anges vilka uppgifter som samtliga statliga myndigheter har. Därutöver anges i förordningen de särskilda uppgifter som länsstyrelserna har i samtliga län. Detta är uppgifter utöver de uppgifter som länsstyrelserna i de fyra län som saknar kommunala samverkansorgan ska genomföra. I 18 § förordningen anges att länsstyrelserna i samtliga län har ansvar för att:

- Följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet.
- Främja och samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.
- I förkommande fall, löpande informera samverkansorganet eller självstyrelseorganet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

Samtliga länsstyrelser ska i enlighet med regleringsbrevet för 2012 redovisa exempel på och kommentera hur samverkan mellan länsstyrelserna och statliga myndigheter sker inom det regionala tillväxtarbetet samt hur denna samverkan utvecklats.

Länsstyrelserna ska också medverka i Tillväxtverkets uppdrag att säkerställa nationell uppföljning av det regionala tillväxtarbetet samt uppföljning av anslaget 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19. Under 2012 har samtliga länsstyrelser tilldelats totalt 626 miljoner kronor för regionala tillväxtåtgärder. Omfattningen varierar stort från som lägst 445 000 kronor i Hallands län till 139 miljoner kronor i Norrbotten. Dessa medel kommer från anslaget 1:1 under utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Det bör dock noteras att i Norrbottens län har ingen uppgiftsoverföring gjorts till den kommunala nivån.

Anslaget används bland annat för regional projektverksamhet, regionalt investeringsstöd, regionala bidrag till företagsutveckling, sysselsättningsbidrag, såddfinansiering samt stöd till kommersiell service.

5.8.3 Synpunkter på länsstyrelsens roll

Ansvarskommittén

Som tidigare nämnts konstaterade Ansvarskommittén att uppdelningen av ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna på kommunala samverkansorgan, landsting och länsstyrelser ledde till oklarheter.⁴ Kommittén menade att överlappande och ibland direkt konkurrerande ansvarsområden ledde till brister vad gällde utvecklingskraft och effektivitet.

Vidare konstaterades att samtliga tre ansvariga aktörer saknade instrument för att påverka flertalet av de många politikområden som ingår i det regionala utvecklingsarbetet.

Kommitténs förslag utgick från att regionkommuner skulle bildas i hela landet och att dessa skulle tilldelas ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag.

Vad gällde länsstyrelsen föreslog kommittén att dess roll och uppgifter skulle renodlas till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på statlig samordning, tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning, utvärdering och tvärsektoriell kunskapsbildning. Förslaget innebar därmed att länsstyrelsernas uppgifter inom det regionala tillväxtområdet skulle upphöra.

Kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan

Av den enkätundersökning⁵ som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomfört i anslutning till denna utredning framgår att kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan uppfattar ansvarsfördelningen inom tillväxtområdet som otydlig. SKL menar att den upplevda otydligheten har sin grund i uppdelningen av ansvaret

⁴ SOU 2007:10, sidan 180.

⁵ Kommuners, landstings och kommunala samverkansorgans syn på kontakter med olika statliga myndigheter – en fördjupning av enkätundersökningen, Sveriges Kommuner och Landsting.

inom området. Frågorna inom tillväxtområdet, som är tätt sammankopplade, har enligt SKL delats upp på ett sätt som gör de svåra att hantera för de inblandade aktörerna.

Exempel på uppgifter där otydligheten anses vara stor är i landstingens och de kommunala samverkansorganens arbete med att utarbeta, fastställa och samordna insatser för genomförande av regionala utvecklingsprogram i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Oklarheter anses här uppstå gentemot länsstyrelsens uppgift att samordna statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. Den kommunala nivån upplever enligt SKL att länsstyrelserna agerar inom landstingens och de kommunala samverkansorganens ansvarsområden.

Landstingen med regionalt utvecklingsansvar och de kommunala samverkansorganen samt Gotlands kommun upplever vidare att man fått ett tydligt uppdrag kring de regionala utvecklingsfrågorna men att även statliga myndigheter fått liknande uppdrag vilket försvårar arbetet. Exempel på detta är, enligt enkätsvaren, uppdraget om kompetensplattformar samt uppdraget om varselsamordningen. Vad gäller varselsamordningen har även Statskontoret uppmärksammat oklarheter kring rollfördelningen mellan stat och kommun.⁶ Ett ytterligare exempel på ett område med många inblandade aktörer gäller arbetet med energieffektiviseringar där den kommunala sektorn ifrågasätter om länsstyrelsens medverkan bidrar till ett bättre slutresultat.

I SKL:s rapport konstaterar man att den kritik som framförs mot staten inte primärt handlar om det sätt som myndigheterna agerar. Kritiken riktar istället in sig på förutsättningarna för det regionala arbetet som den nationella nivån ansvarar för genom författningar eller genom regeringsbeslut. Den kommunala sektorn efterlyser en tydligare ansvarsuppdelning och att det tydligt anges vilken aktör som har det övergripande ansvaret för en fråga. Vidare anser man att den nationella nivån bör undvika att ge liknande uppdrag till flera regionala aktörer.

⁶ Samordning av varselsinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009, Statskontoret 2011:11.

5.8.4 Utredningens analys

Vi har konstaterat att det i vissa fall uppstår oklarheter inom det regionala tillväxtarbetet. Skälet till detta är främst att staten och den kommunala nivån har överlappande uppgifter.

Det faktum att länsstyrelsen har till uppgift att samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet innebär att ledarskapet för det regionala tillväxtarbetet blir otydligt. Detta eftersom den aktör, landsting eller kommunalt samverkansorgan, som har det formella ansvaret för det regionala utvecklingsprogrammet också har direkta kontakter med berörda statliga myndigheter, näringsliv, organisationer och andra aktörer. Dessa kontakter är nödvändiga för framtagandet av programmet samt för att samordna insatser för genomförandet.

Enligt vår bedömning är det inte lämpligt att länsstyrelserna har till uppgift att samordna statliga myndigheter inom det regionala tillväxtarbetet i de fall den kommunala nivån har ansvaret för genomförandet av det regionala utvecklingsprogrammet. Av dagens lagstiftning framgår att landstingen och samverkansorganen har till uppgift att samordna insatser för genomförandet av programmet.⁷ För att kunna tillförsäkra ett genomförande av programmet måste den kommunala nivån själv samordna sig med samtliga berörda aktörer.

Vidare har länsstyrelsen till uppgift att löpande informera den aktör som formellt ansvarar för det regionala utvecklingsprogrammet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. Vår uppfattning är att det inte är ändamålsenligt att länsstyrelserna har denna uppgift. Detta eftersom den regionala aktören för sitt arbete inom det regionala utvecklingsprogrammet behöver en löpande kontakt direkt med berörda statliga myndigheter.

5.8.5 De nya länsstyrelsernas uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken

Länsstyrelsen ska inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Detta framgår av 14 § förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Länsstyrelserna spelar i dag genom den egna verksamheten en viktig roll

⁷ 5 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län samt 3 § lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen.

för att det nationella målet för den regionala tillväxtpolitiken ska kunna uppnås. Även de nya länsstyrelserna ska ha denna roll. Länsstyrelsernas viktigaste verktyg i detta arbete är den myndighetsutövning man ansvarar för. Det gäller främst länsstyrelsens ärenden enligt plan- och bygglagen, väglagen, järnvägslagen samt miljöbalken. Länsstyrelsen förfogar också över flera andra verktyg i åtgärdsarbetet som till exempel beslut om statligt stöd inom landsbygdsprogrammet.

En rättssäker ärendehantering och korta handläggningstider är en viktig förutsättning för tillväxten. Det gäller till exempel prövningar av detaljplaner och överklagade bygglov samt tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Långa handläggningstider inom området samhällsplanering kan påverka tillväxten negativt genom att byggprocesser försenas och företagsetableringar eller investeringar i nya anläggningar blir fördröjda eller inte blir av.

Genom vårt förslag som innebär färre länsstyrelser bedömer vi att ärendehantering kommer att effektiviseras vilket stärker länsstyrelsens bidrag till måluppfyllelse inom den regionala tillväxtpolitiken.

I avsnitt 5.6.1 har vi föreslagit att länsstyrelsernas roll inom samhällsplaneringsområdet, utöver myndighetsutövningen, ska bli mer aktiv och inriktas på att i samverkan med berörda aktörer tidigt identifiera och bidra till att lösa motsättningar mellan olika samhällsintressen. Eftersom frågor om samhällsplanering i stort har en nära koppling till det regionala tillväxtarbetet innebär förslaget om länsstyrelsernas förstärkta roll inom detta område att länsstyrelsernas medverkan och betydelse inom dessa delar av tillväxtområdet kommer att öka.

Länsstyrelsens uppgift att inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås ger möjligheter att främja andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. Inom ramen för detta arbete och utifrån behov som uppstår kan länsstyrelsen till exempel samla aktörer och tillhandahålla forum för aktörer som är involverade i det regionala tillväxtarbetet. Man kan på så sätt ta till vara de goda kontakter med nationella, regionala och lokala aktörer som länsstyrelsen har genom sitt breda verksamhetsområde. Det kan också vara lämpligt att regeringen vid särskilda tillfällen ger länsstyrelserna i uppdrag att samordna aktörer inom länet för att hantera frågor där länsstyrelsen är den aktör som utifrån sina uppgifter i övrigt har de bästa förutsättningarna. Det är av stor vikt att länsstyrelserna i sådana sammanhang samordnar sig

väl med den kommunala nivån för bästa effekt av åtgärderna. Det är också viktigt att betona att länsstyrelsen är statens representant i länet och inte företrädare för länets intressen gentemot staten.

Enligt 18 § punkten 2 och 3 i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete har länsstyrelsen i samtliga län ansvaret för att samordna andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet och i förekommande fall löpande informera samverkansorganet eller självstyrelseorganet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet.

Enligt vår bedömning finns det en klar risk att dessa uppgifter överlappar och hamnar i konflikt med det arbete som landsting, Gotlands kommun och kommunala samverkansorgan bedriver genom sitt ansvar för det regionala utvecklingsprogrammet. De nuvarande uppgifterna i 18 § punkten 2 om att samordna statliga myndigheter samt punkten 3 i förordningen om regionalt tillväxtarbete föreslås därför upphöra. Därmed blir länsstyrelsens roll tydligare i förhållande till den kommunala nivåns arbete med de regionala utvecklingsprogrammen. Detta är en viktig förutsättning för att länsstyrelsens ställning som statens samlade regionala företrädare ska kunna tas tillvara inom tillväxtarbetet. Det stora flertalet av länsstyrelsens framtida uppgifter handlar i grunden om att skapa förutsättningar för uppfyllandet av de tillväxtpolitiska målen.

I dag har utvecklingsansvariga landsting, Gotlands kommun och kommunala samverkansorgan till uppgift att följa upp, låta utvärdera och till regeringen årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet. Vi anser att det skulle vara motiverat att en annan aktör än den som har lednings- och genomförandansvaret svarar för utvärdering av verksamheten. Det ingår inte dock i vårt uppdrag att analysera och värdera genomförandet av insatserna inom den regionala tillväxtpolitiken eller effekterna av dessa. Vi kan dock konstatera att det finns ett stort behov av att kartlägga effekterna av genomförda insatser. Jämfört med andra politikområden är detta område särskilt komplext. Trots svårigheterna anser vi dock att politikens effekter bör utvärderas på en mer övergripande regional nivå. Parallellt kan här dras till biståndspolitiken där kraven på utvärdering, trots konstaterade svårigheter, ökar i omfattning såväl nationellt som internationellt.

Tillväxtanalys har till uppgift att ansvara för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. I dagsläget utförs inte någon analys med länen som utgångspunkt. Vi har övervägt att ge länsstyrelserna ansvaret att utifrån ett territoriellt perspektiv utvärdera effekterna av de

regionala utvecklingsprogrammen. Vi kan dock konstatera att det i nuläget inte finns någon efterfrågan från den nationella nivån på denna form av effektutvärdering. Mot denna bakgrund väljer vi att inte lämna något sådant förslag.

5.9 Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet

Vår bedömning:

- Tillsyn bör vara ett statligt ansvar.
- Utgångspunkten ska vara att tillsyn som kräver närhet och lokalkännedom ska utföras av länsstyrelsen.

Ett av de viktigaste kontroll- och styrinstrumenten som staten förfogar över är tillsyn. Den offentliga tillsynens uppgift är ytterst att kontrollera att gällande författningar följs och att medborgare, företag och andra organisationer i detta avseende behandlas på ett likvärdigt sätt. Införandet av mer marknadsliknande förhållanden inom offentlig verksamhet, med ökat inslag av privata verksamhetsutövare, ökar behovet av och ställer nya krav på tillsynen.

Regler och metoder för att utöva tillsyn samt möjligheter att ingripa skiljer sig åt mellan olika tillsynsområden. Det finns inte heller någon enhetlig definition av begreppet tillsyn. För tillsyn används ibland även begrepp som kontroll, inspektion, uppsikt och överinseende. Vi har valt att genomgående använda begreppet tillsyn.

Dagens länsstyrelser utövar tillsyn inom ett stort antal områden. Denna tillsyn är reglerad i drygt 30 olika lagar. Enligt vår mening ska tillsyn fortsatt vara en central uppgift för länsstyrelsen. Även Ansvarskommittén och Förvaltningskommittén bedömde att tillsyn borde vara en av huvuduppgifterna för länsstyrelserna.

Länsstyrelserna täcker hela landet, har god kännedom om lokala och regionala förhållanden samt nära kontakt med kommunerna. De har därför goda förutsättningar att på ett effektivt sätt kunna bedriva sådan tillsyn som kräver närhet och god lokalkännedom. Genom en fortsatt stor tillsynsvolym som med våra förslag koncentreras till färre enheter ökar förutsättningar för länsstyrelserna att utveckla en bred generell tillsynskompetens, vilket kan göra den samlade tillsynsverksamheten mer effektiv. Enligt vår mening bör

utgångspunkten vara att tillsyn som kräver närhet och lokalkännedom ska utföras av länsstyrelsen.

Komplexa tillsynsområden som har relativt få tillsynsobjekt bör dock hanteras av nationella myndigheter, där specialiserad kompetens lättare kan upprätthållas. Likaså bör tillsynsområden med ett stort utrymme för bedömningar hanteras av nationella myndigheter för att genom stark nationell styrning tillförsäkra en enhetlig tillsyn. Det kan också finnas skäl att inte ändra organisatorisk hemvist för tillsynsområden som är under omprövning eller nyss har omprövats.

I våra kommittédirektiv anges att vi ska se över på vilket sätt länsstyrelsens roll som regional samordnare av statlig tillsyn kan vidareutvecklas. Länsstyrelsen har här en viktig roll för att regionalt samordna tillsynen. Samordning av olika tillsynsmyndigheters insatser syftar till att staten ska kunna uppträda mer samlat mot exempelvis kommuner och företag.

En del verksamheter är föremål för tillsyn från flera myndigheter och utifrån olika regelverk. Det gäller till exempel Sevesoverksamhet som är föremål för tillsyn enligt såväl lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) som miljöbalken. Målsättningen är att denna tillsyn så långt som möjligt ska ske samlat. Tillsyn av Sevesoverksamhet har också kopplingar till tillsyn som utförs enligt arbetsmiljölagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt lagen om skydd mot olyckor. Möjligheterna att regionalt samordna tillsyn ökar, enligt vår bedömning, om tillsyn som riktar sig till samma objekt samlas i länsstyrelsen. Samordningen underlättas också om berörda tillsynsmyndigheter har en mer likartad geografisk indelning.

Hemvist för tillsyn

Mot bakgrund av vår utgångspunkt att tillsyn som kräver närhet och lokalkännedom ska utföras av länsstyrelsen har vi prövat om regionalt organiserad tillsyn som finns hos nationella myndigheter bör utföras av länsstyrelsen.

I syfte att utveckla länsstyrelsens roll som regional samordnare av statlig tillsyn har utredningen även prövat en överflyttning av tillsynsverksamheten vid de aktuella myndigheterna till länsstyrelserna. För att utveckla samordningsrollen har också en samlokalisering av nationella myndigheters regionala tillsyn till länsstyrelserna prövats.

Slutligen har en gemensam geografisk indelning av regionala tillsynsområden analyserats som ett sätt att utveckla samordningen vilket har redovisats i kapitel 3.

De myndigheter som ingått i prövningen är Arbetsmiljöverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Skogsstyrelsen, Skolinspektionen och Socialstyrelsen. Dessa myndigheter ansvarar för tillsyn som kräver regional närvaro samt har beröringspunkter med den tillsyn som länsstyrelserna utövar i dag.

I vår prövning har vi kommit fram till att skogstillsynen bör flyttas från Skogsstyrelsen till länsstyrelsen. Skogstillsynen är omfattande och geografiskt spridd över stora delar av landet. Eftersom tillsynsobjekten är likartade är det lätt att uppnå en kritisk massa för tillsynen inom olika geografiska områden. Inom vattenverksamhet och kulturmiljöfrågor finns omfattande beröringspunkter mellan Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet och länsstyrelsernas nuvarande tillsyn. En flytt skulle därför innebära en bättre helhetssyn och möjlighet till samordning av tillsynen. Det blir dessutom, enligt vår bedömning, enklare för skogsägaren med en tillsynsansvarig myndighet. Möjligheten för staten att uppträda mer samlat ökar också. Vår samlade bedömning kring Skogsstyrelsens verksamhet finns i avsnitt 9.1.

Vad gäller arbetsmiljötillsynen finns argument för att flytta denna till länsstyrelsen. Arbetsställen finns spridda över hela landet och tillsynen kräver därför närhet. En flytt skulle också innebära att tillsynen av exempelvis Sevesoverkssamhet underlättades och kunde utföras mer samlat. Det som talar emot är dock att den organisation som finns i dag är väl fungerande och att en flytt av verksamheter alltid innebär effektivitetsförluster och även kan innebära att kompetens går förlorad.

Statens Jordbruksverk ansvarar bland annat för tillsyn över införsel av levande djur, fodertillsyn och tillsyn av biogasanläggningar. Inom Jordbruksverket är omfattningen av den totala operativa tillsynen relativt liten. Vår bedömning är därför att det är lättare för en nationell myndighet att upprätthålla kompetensen inom de aktuella tillsynsområdena. Inom små tillsynsområden blir det särskilt viktigt med närhet till den specialistkunskap som finns inom den nationella myndigheten. Vidare är verksamheten koncentrerad till storstadsområdena och viss tillsynsverksamhet är lokaliserad till hamnar och flygplatser. En liten omfattning på tillsynsverksamheten samt den geografiska koncentrationen innebär att det inte är lämpligt att flytta tillsynen till länsstyrelsen.

Även den tillsyn av fiskefångst i land som Havs- och Vattenmyndigheten svarar för är också av liten omfattning och geografiskt begränsad. Den bör därför ligga kvar på den nationella myndigheten.

Livsmedelsverket har tillsyn över ett antal livsmedelsanläggningar till exempel slakterier, äggpackerier, vin- och spritanläggningar och stora livsmedelsproducerande anläggningar. En stor majoritet av tillsynspersonalen arbetar med tillsyn av slakterier. När det gäller denna tillsyn måste tillsynspersonalen finnas på plats i samband med slakt. I allmänhet har personalen sitt arbetsställe på slakteriet. Mycket få personer arbetar med tillsyn av övriga anläggningar och enligt vår bedömning är det därför mindre lämpligt att flytta verksamheten till länsstyrelsen.

Vår bedömning är att det är lättare att upprätthålla kompetensen i en nationell myndighet inom de områden där tillsynen är av liten omfattning. Vad gäller Livsmedelsverkets personal på slakterierna blir det ingen större skillnad om dessa är anställda av Livsmedelsverket eller av länsstyrelserna eftersom arbetsstället kommer att vara densamma.

Skolinspektionen inrättades i oktober 2008. Eftersom det finns omfattande utrymme för bedömningar i skolförfattningarna behövs en effektiv nationell samordning och styrning av tillsynen för att den ska bli enhetlig i hela landet. Detta kan enligt vår bedömning bäst uppnås genom att en nationell myndighet ansvarar för tillsynen. Mot bakgrund av det omfattande reformarbetet som för närvarande pågår inom skolområdet, anser vi dessutom att det är olämpligt med förändringar som orsakar störningar i tillsynsverksamheten.

Den 1 januari 2010 fördes ansvaret för tillsynen av socialtjänsten och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade över från länsstyrelserna till Socialstyrelsen (prop. 2008/09:160). Utvärderingar av reformen visade på flera brister. Regeringen beslutade därför i juni 2012 om direktiv för en utredning om inrättande av en tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Den nya myndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, ska inleda sin verksamhet den 1 juni 2013.

I kapitel 3 finns våra förslag till gemensam geografi för vissa nationella myndigheters regionala organisation. Förslaget omfattar bland annat Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg.

Kommunal tillsyn och tillsynsvägledning

Generellt kan sägas att tillsyn riktar sig mot den verksamhet som ska granskas och tillsynsvägledning riktar sig till tillsynsorganen i form av föreskrifter, stöd och råd. Vi bedömer att länsstyrelsen fortsatt ska ansvara för den tillsynsvägledning som man i dag har gentemot kommuner inom bland annat miljöbalkens område, plan- och byggområdet samt vad gäller skydd mot olyckor. I fråga om den kommunala tillsynen är dock vår principiella hållning att flertalet av tillsynsuppgifterna bör föras till länsstyrelsen.

Kommunerna bedriver i dag tillsyn inom ett flertal områden. Tillsynen enligt miljöbalken är det mest omfattande kommunala tillsynsområdet både vad gäller antal anställda och antal tillsynsobjekt. De närmast följande områdena vad gäller omfattning är tillsyn inom räddningstjänst och livsmedel. Minst omfattande är tillsynen inom lotterier, solarier och förskoleverksamhet.

De områden som kommunerna ansvarar för tillsyn inom är av mycket olika karaktär och dess kopplingar till övrig kommunal verksamhet varierar. Det breda tillsynsområdet innebär att kommunerna måste upprätthålla bred kompetens för att klara sina tillsynsuppgifter. Detta kan vara svårt särskilt i mindre kommuner. Risk finns också att bedömningar och tolkningar av föreskrifter varierar mellan olika kommuner. Inom vissa områden kan kommunen komma att utöva tillsyn över sin egen verksamhet, vilket inte är lämpligt. Det kan också uppstå problem vid tillsyn av privat verksamhet som konkurrerar med kommunens egen. Även samordningen av tillsyn enligt miljöbalken och Sevesotillsyn försvåras av att kommuner och länsstyrelser ansvarar för olika tillsynsområden enligt miljöbalken.

Ansvarskommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) att kommunernas nuvarande tillsynsuppgifter skulle övertas av staten, huvudsakligen genom länsstyrelserna. Kommittén bedömde att ett förstatligande måste prövas områdesvis och i särskild ordning. I en skrivelse till riksdagen (Skr. 2009/10:79) angav regeringen att kommunerna även i fortsättningen bör kunna ges ansvar för att utöva tillsyn. För att garantera likvärdighet och rättsäkerhet ansåg regeringen i skrivelsen att staten bör ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna.

Vi delar Ansvarskommitténs bedömning och anser att offentlig tillsyn som princip ska vara ett statligt ansvar. Det kan dock inom vissa områden finnas särskilda skäl för att kommunen fortsatt ska

vara tillsynsmyndighet. Vi har emellertid inte bedömt det som möjligt att inom ramen för vår utredning lämna några konkreta förslag om överflyttning av ansvaret för tillsyn från kommunal till statlig nivå. Genom vårt förslag om färre och mer resursstarka länsstyrelser förbättras dock förutsättningarna att överföra tillsynsuppgifter från kommunerna till staten.

Organisation av tillsyn

Bedömningsgrunder, kvalitet och ambitionsnivåer för tillsynen ska vara lika i hela landet. Kravet på en likvärdig rättstillämpning lämnar inte något utrymme för regionala bedömningar. Däremot är kunskap om regionala förhållanden av stor betydelse inom vissa tillsynsområden. I flera rapporter bland annat från Riksrevisionen har länsstyrelsen fått kritik för bristande enhetlighet i den tillsyn man utför i dag. Vidare har länsstyrelserna kritiserats för att inte utföra tillsyn i tillräcklig omfattning. Enligt vår bedömning förbättras möjligheterna till styrning och enhetlighet väsentligt genom att de framtida länsstyrelserna föreslås bli färre än i dag. Enhetlighet, rättsäkerhet och effektivitet inom tillsynen tillförsäkras också genom de former för styrning och finansiering som vi föreslår i kapitel 7 och 8.

Tillsynen bör organisatoriskt ges en tydligare ställning och samtliga länsstyrelsen bör ha en mer likartad organisation för tillsynsfrågorna. Samordning, metodutveckling och kunskapsuppbyggnad underlättas genom en sådan lösning. Vidare kan konflikter i regelverk eller i den praktiska tillämpningen lättare uppmärksammas. Genom att organisatoriskt skilja tillsynen från övrig verksamhet minskar risken för dubbla roller och styrningen underlättas. Vidare behöver inte löpande prioriteringar göras mellan till exempel tillståndsärenden och utövande av tillsyn.

Förutsättningarna för regional samordning ökar också om tillsyn inom olika områden som riktar sig till samma objekt samlas hos länsstyrelsen. Vi har därför föreslagit att skogstillsynen ska ingå i länsstyrelsens uppgifter.

Även en gemensam statlig regional indelning av tillsynsfrågor skulle underlätta samordningen genom att de tillsynsobjekt som är föremål för tillsyn från olika tillsynsmyndigheter ligger inom samma statliga geografiska område. Det blir därmed lättare för myndigheterna att samordna tillsynen. Frågan om en gemensam statlig geografi har behandlats i kapitel 3.

Även en samlokalisering till länsstyrelsen av statliga myndigheters regionala tillsyn skulle kunna underlätta samordningen. Gemensamma mötesplatser och personliga kontakter är viktiga delar för att praktiskt åstadkomma en god samordning. En samlokalisering förenklar dessa kontakter. Genom en samlokalisering kan också kostnader för parallella organisationer undvikas. Samlokaliseringar bör, enligt vår uppfattning, komma till stånd genom en dialog och överenskommelse mellan länsstyrelsen och aktuell nationell myndighet. Utgångspunkten ska vara att effektiviteten för den samlade statliga regionala förvaltningen ökar.

5.10 Länsstyrelsens samordnande roll

Våra bedömningar och förslag:

- Länsstyrelsen har inom ett antal samhällsområden bättre förutsättningar än nationella myndigheter att utföra samordnande uppgifter.
- Länsstyrelsen har inom sina egna verksamhetsområden ett omfattande samordningsansvar.
- Länsstyrelsens samordningsuppgifter av statliga myndigheters insatser ska vara preciserade.

De uppgifter länsstyrelsen har inom samhällsplanering, samhällsskydd och krisberedskap samt tillsyn kräver en regional samordning. Därutöver finns andra statliga uppgifter som innebär regional samordning och som länsstyrelsen bör ansvara för. Genom sitt breda uppdrag kommer länsstyrelsen inom flera samhällsområden även fortsättningsvis ha bättre förutsättningar än nationella myndigheter att utföra samordnande uppgifter. Dessa uppgifter kan vara av tillfällig eller av mer permanent karaktär. Landshövdingarna har sedan länge samordnat särskilda projekt eller program där många olika aktörer deltagit. Det finns anledning att anta att tidsbegränsade regeringsuppdrag av detta slag kommer att lämnas även framöver.

Enligt vår bedömning bör länsstyrelserna även i fortsättningen vara ansvariga för att bedriva, samordna och stödja det övergripande arbetet med jämställdhetsintegrering på regional nivå. Detta främst genom att erbjuda stöd till kommuner och landsting i de frågor där länsstyrelsen har kommunkontakter.

Exempel på andra samordnande uppgifter som dagens länsstyrelser har är att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande för bosättning av nyanlända samt att samordna och leda det regionala arbetet för minskad klimatpåverkan och energiomställning. Länsstyrelserna har även samordnande uppgifter vad gäller våld i nära relationer och hedersrelaterat våld. På varje länsstyrelse finns sedan 2002 även en särskild samordningsfunktion som bland annat arbetar med förebyggande insatser mot alkohol, narkotika, dopning och tobak.

Enligt 2 § dagens instruktion har myndigheten även ett mer generellt samordningsuppdrag i vilket anges att länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv och inom myndighetens ansvarsområde ska samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Vår uppfattning är att denna generella samordningsuppgift är allt för vagt hållen och för omfattande för att den ska vara möjlig att utföra i praktiken.

I vissa specifika frågor bör regeringen dock ta tillvara den statliga samordningsresurs som länsstyrelsen kommer att utgöra på den regionala nivån. I den mån länsstyrelsen ska ha samordningsuppgifter som inte är författningsreglerade ska regeringen, genom särskilda beslut, tydligt peka ut vilka områden och frågor det gäller och i den mån samordningen omfattar andra myndigheter ska beslut om samordning även ställas till dessa myndigheter. Detta gäller bland annat de samordningsuppgifter som nämnts ovan som länsstyrelserna har i dag. Något generellt samordningsuppdrag motsvarande det som finns i dagens instruktion bör dock inte finnas.

Vidare har statliga myndigheter i dag genom en bestämmelse i länsstyrelsens instruktion en skyldighet att samråda med länsstyrelsen innan myndigheten meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för det berörda länet. Denna bestämmelse är enligt vår uppfattning inte nödvändig. Detta eftersom det av såväl förvaltningslagen (1986:223) som av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att samtliga myndigheter ska samarbeta med övriga myndigheter för att den samlade statliga verksamheten ska bli så effektiv som möjligt. Enligt vår bedömning är det en tillräcklig reglering.

5.11 Sektorsövergripande frågor inom länsstyrelsens egna verksamhetsområden

Vår bedömning:

För att undvika otydlighet och överlappande reglering bör de sektorsövergripande frågorna generellt inte regleras i den nya länsstyrelseinstruktionen. Enligt vår uppfattning får därmed den grundläggande regleringen inom respektive område ett större genomslag.

Det finns ingen enhetlig definition av vad som är att betrakta som en sektorsövergripande fråga. De flesta politikområden är i något avseende sektorsövergripande. Utmärkande är dock att det krävs insatser inom flera olika politikområden för att de nationella målen ska nås. Exempel på sektorsövergripande politikområden är regional tillväxtpolitik, miljöpolitik, folkhälsopolitik, barnrättspolitik, handikapppolitik och jämställdhetspolitik. Det finns även kopplingar mellan dessa politikområden.

De sektorsövergripande frågorna är reglerade i olika omfattning. Vid sidan av författningsreglering sker även en styrning genom till exempel handlingsplaner och strategier. Statskontoret har i en rapport konstaterat att dubbelreglering av de sektorsövergripande frågorna är vanlig.⁸

Länsstyrelserna ska integrera flera sektorsövergripande frågor i sitt ordinarie arbete. Inom vissa verksamheter finns en tydlig process för att väga samman olika sektorsövergripande frågor, till exempel inom samhällsplaneringsfrågorna.

I dag är de sektorsövergripande frågorna reglerade i länsstyrelseinstruktionen. Enligt vår bedömning innebär det i vissa delar en dubbelreglering. Av 5 § punkten 1–5 i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen i sin verksamhet ska integrera perspektiven jämställdhet, barns bästa, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, mänskliga rättigheter och folkhälsa. Vidare anges i 44 § instruktionen att det vid länsstyrelsen ska finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet.

Av myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, framgår att myndigheternas ledning ska se till att verksamheten bedrivs enligt gällande

⁸ På tvären – styrning av tvärssektoriella frågor, Statskontoret 2006:13.

rätt. Länsstyrelserna är skyldiga att följa Europakonventionen om mänskliga rättigheter, som gäller som lag i Sverige. I regeringsformen anges att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns bästa tas tillvara. Vidare ska länsstyrelserna följa förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken. Där anges att myndigheter under regeringen ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de handikappolitiska målen.

Ett annat sektorsövergripande perspektiv som länsstyrelsen ska arbeta med framgår av 14 § förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Här anges, som tidigare nämnts, att statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden ska verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås.

Sverige har också ratificerat FN:s barnkonvention och därmed bundit sig till att förverkliga den. Med utgångspunkt i barnkonventionen har riksdagen beslutat om en strategi för att stärka barnens rättigheter i Sverige. I regeringens proposition(prop. 2009/10:232) anges att strategin ska vara utgångspunkt för samtliga statliga myndigheter vilket innebär att länsstyrelsen inom sin verksamhet ska beakta barns bästa.

Jämställdhetsintegrering är regeringens huvudsakliga strategi för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Strategin innebär att ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla led av beslutsprocessen. Detta gäller för länsstyrelsen såväl som för övriga myndigheter.

Flera av de sektorsövergripande frågor som i dag lyfts fram i länsstyrelsens instruktion är således redan reglerade i andra författningar och strategier, som gäller för samtliga myndigheter.

Enligt vår bedömning bör eventuell ytterligare reglering av generella krav inom dessa områden rikta sig till alla myndigheter och föras in i exempelvis myndighetsförordningen. Ett sådant arbete bör omfatta samtliga sektorsövergripande frågor och genomföras samlat för den statliga förvaltningen.

För att undvika otydlighet och överlappande reglering bör de sektorsövergripande frågorna, som ska integreras i länsstyrelsens egna verksamhetsområden, inte regleras i de nya länsstyrelsernas instruktion. Enligt vår uppfattning får därmed den grundläggande regleringen inom respektive område ett större genomslag.

En följd av detta blir att vi i förslaget till instruktion anser att bestämmelsen om den sakkunnige för frågor om jämställdhet ska tas bort. Ledningen för länsstyrelserna bör själva avgöra hur jämställd-

hetsarbetet ska organiseras. Någon ytterligare reglering är enligt vår mening inte nödvändig.

Att fortsatt reglera de sektorsövergripande frågorna, som ska beaktas inom myndighetens egna verksamhetsområden, i länsstyrelsens instruktion skulle innebära svårigheter med att avgränsa vilka perspektiv en sådan reglering skulle omfatta.

5.12 Benämningen vattenmyndighet

Vår bedömning:

Vi ställer oss bakom det förslag som Utredningen om inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten lämnat om att benämningen vattenmyndighet ska utgå ur författningstext.

I 5 kap. 11 § miljöbalken anges att en länsstyrelse i varje vattendistrikt ska vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. I dag används benämningen vattenmyndighet för fem utpekade länsstyrelser.

Utredningen om inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten konstaterade att ordet vattenmyndighet innebar en risk för att denna uppfattas som en självständig myndighet vid sidan av länsstyrelsen. Vidare bedömde utredningen att det finns risk för sammanblandning med Havs- och vattenmyndigheten och risk för missförstånd om vattenmyndigheternas organisatoriska hemvist och arbetsuppgifter. Enligt utredningens bedömning finns det inga formella hinder mot att ta bort benämningen. Utredningen föreslog att det istället ska anges tydligt i författningstext vilken ansvarig länsstyrelse som avses.

Vi delar den uppfattning som Utredningen om inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten har fört fram i sin promemoria till Miljödepartementet om att benämningen vattenmyndighet ska tas bort.⁹ I promemorian finns förslag till nödvändiga författningsändringar. Vi har därför inte lämnat något förslag i denna fråga.

⁹ Utredningspromemoria om vissa frågor rörande ansvarsfördelning och samverkan mellan nationell och regional vattenmiljöförvaltning.

5.13 Skillnader mellan dagens länsstyrelser och de nya länsstyrelserna

Våra förslag innebär inte några avgörande förändringar vad gäller uppgifterna för de nya länsstyrelserna i jämförelse med dagens verksamhet. Vi föreslår, som tidigare nämnts, att ett antal mindre verksamheter som inte uppfyller principerna flyttas till andra myndigheter. Detta för att renodla verksamheten utifrån de principer som formulerats. Totalt motsvarar dessa verksamheter i dag 23 årsarbetskrafter hos länsstyrelserna. Vidare föreslås i avsnitt 9.1 att verksamhet motsvarande cirka 700 årsarbetskrafter flyttas från Skogsstyrelsen till länsstyrelserna.

Våra förslag innebär vidare att grunduppdraget för länsstyrelserna tydliggörs genom att konstatera att det finns vissa uppgifter som endast kan skötas av en myndighet som har till uppgift att arbeta sektorsövergripande. Detta innebär att ett antal verksamhetsområden definieras som kärnan i länsstyrelsernas verksamhet eftersom de enligt vår uppfattning inte kan utföras av någon annan statlig myndighet.

När det gäller länsstyrelsens roll inom området uppföljning och utvärdering, avsnitt 5.6.6, innebär dock våra förslag en stor förändring mot dagens ordning. Utökade uppgifter inom området och en uttalad ambitionshöjning gör att uppgifter av uppföljande och utvärderande karaktär kommer att få en större tyngd i länsstyrelsernas samlade verksamhet. Här ingår också tydliga uppdrag att till regeringen rapportera om regionala förhållanden och om områden inom den regionala samordningen som inte fungerar tillfredsställande.

Den genomgång av de totala uppgifterna för de framtida länsstyrelserna som utredningen genomfört har möjliggjort och varit utgångspunkt för det dimensioneringsarbete som redovisas i kapitel 8. Vi anser att ett av problemen med dagens länsstyrelser är att någon sådan bedömning av det totala resursbehovet inte genomförts. Många förändringar har genomförts på marginalen utan att hänsyn tagits till dess påverkan på helheten. Utifrån den gjorda bedömningen av resurser lämnar vi förslag till finansiering av verksamheten. De nya finansieringsformerna, som redovisas i kapitel sju, kommer att innebära stora förbättringar vad gäller länsstyrelsernas förutsättningar att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

De största skillnaderna mellan dagens länsstyrelser och de nya länsstyrelserna kommer dock att vara att de senare blir större och väsentligt färre till antalet. Färre länsstyrelser förändrar enligt vår

bedömning på ett grundläggande sätt möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet med hög rättssäkerhet och god kompetens. Samtidigt förbättras statens möjlighet att styra verksamheten. I kapitel 7 lämnar vi förslag till förändrad organisation av funktioner som vi anser bör samordnad mellan länsstyrelserna. Detta kommer att underlätta styrningen, frigöra resurser och förbättra verksamheten inom länsstyrelsernas sammantagna verksamhet.

6 De nya länsstyrelsernas geografi

I detta kapitel redogör vi för våra förslag gällande länsstyrelsernas antal och geografi. I kapitel 2 har en rad omständigheter redovisats som talar för färre och större länsstyrelser. Sammanfattningsvis har följande problem i den nuvarande strukturen lett fram till vår bedömning att antalet länsstyrelser bör reduceras:

- Begränsade möjligheter att effektivisera verksamheten.
- Bristande enhetlighet vid utövande av tillsyn och i ärendehandläggning, till exempel vid tillståndsprövning.
- Svårigheter att upprätthålla kompetens inom vissa verksamheter.
- Svårigheter för regeringen att styra verksamheten.
- Sårbarhet till följd av liten verksamhetsvolym vid vissa länsstyrelser.

Till detta kommer att den regionala samverkan försvåras i dagens struktur där statliga regionala myndigheter har olika geografisk indelning. Länsstyrelsen har genom sitt breda uppdrag behov av att samverka med ett stort antal myndigheter. En mer gemensam statlig regional geografi är ett viktigt steg för att staten regionalt ska kunna bli tydligare och mer samordnad. Även samordningen mellan stat och regional och lokal nivå bedöms underlättas av en mer likartad indelning. I dag varierar övriga statliga myndigheters indelning mellan 4 till 10 enheter. I kapitel 3 har vi lämnat förslag om vissa statliga myndigheters regionala indelning. Ett minskat antal länsstyrelser är en nödvändig förutsättning för att den samlade statliga geografin ska bli mer enhetlig.

6.1 Oförändrade länsgränser

Vårt förslag:

Länsgränserna lämnas oförändrade. En länsstyrelse ska kunna ansvara för ett eller flera län.

I kommittédirektivet sägs att vi ska lämna förslag på en ändrad länsindelning i de fall där en ändrad landstingsindelning blir aktuell genom sammanläggning av landsting.

Vi har i en rapport till regeringen konstaterat att det saknas förutsättningar för landstingssammanläggningar som kan träda i kraft den 1 januari 2015.¹

Vår bedömning är dock att den statliga regionala förvaltningen behöver reformeras. Detta oavsett om några landstingssammanläggningar kommer till stånd eller inte. Motivet är att kraven på en tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig förvaltning som anges i kommittédirektiven ska kunna tillgodoses. En del i en sådan reform innebär att antalet länsstyrelser minskas och därmed måste det geografiska ansvarsområdet öka för vissa länsstyrelser. Detta innebär att landstingens geografiska indelning inte kommer att överensstämma med de statliga gränser som vi föreslår.

Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska det i varje län finnas en länsstyrelse. Ett sätt att minska antalet länsstyrelser är att ändra länsindelningen. En ny länsgräns och ett nytt länsnamn ska i så fall godkännas av riksdagen. Eftersom landstingsindelningen inte ändras skulle en ändrad länsindelning innebära att det kan finnas ett eller flera landsting i ett län. I 1 kap.2 § kommunallagen (1991:900) anges att varje landsting omfattar ett län om inte något annat är särskilt föreskrivet. En författningsändring skulle därför vara nödvändig i de fall ett län ska omfatta flera landsting.

Ett alternativt sätt att hantera det faktum att inga landstingssammanläggningar kommit till stånd är att låta länen vara oförändrade och att en länsstyrelse kan ha ett eller flera län som geografiskt ansvarsområde. Ett sådant alternativ innebär att det kan finnas ett eller flera landsting inom en länsstyrelses geografiska område utan att länsgränserna ändras. För att genomföra detta alternativ krävs en ändring i länsstyrelseinstruktionen. Enligt den

¹ Sammanläggningar av landsting i Norrland och Svealand. Rapport till regeringen den 9 januari 2012.

rättsutredning vi låtit genomföra finns inga hinder mot en sådan ordning.²

Vår bedömning är att länsindelningen inte bör ändras i samband med att de geografiska ansvarsområdena för länsstyrelserna ändras. De befintliga länen, med undantag för Skåne län och Västra Götalands län, har funnits under lång tid. Detta innebär att det finns en gemensam historia kopplad till det geografiska området och till namnet på länet. En eventuell ändring bör vara väl förankrad lokalt och regionalt. Ändringar av länsgränser och länsnamn bör därför enligt vår uppfattning i första hand genomföras i samband med landstingssammanläggningar. En sådan förändring bygger på initiativ från och förankring hos lokala och regionala aktörer.

Med vårt förslag, som innebär att länsgränserna och länens namn i nuläget inte ändras, kan de statliga administrativa gränserna enkelt justeras vid eventuella landstingssammanläggningar. Detta i de fall det nya landstingets gränser skiljer sig från den föreslagna statliga indelningen.

6.2 Den nya statliga regionala geografin och länsstyrelsernas geografi

Länsstyrelserna har många beröringspunkter och behov av samverkan med de statliga regionala myndigheter vi redovisar i kapitel 3. Den geografiska indelningen måste därför samordnas. Vårt förslag till statlig regional indelning för berörda statliga myndigheter omfattar sju geografiska områden. Länsstyrelsen utgör basen för statens geografiska närvaro på regional nivå. Länsstyrelsen har som statens regionala myndighet med sitt breda uppdrag och omfattande kommunkontakter skäl att ha en regional organisation som är mer omfattande än den för övriga statliga myndigheter. Samordningen mellan länsstyrelsen och berörda statliga myndigheter underlättas dock med färre länsstyrelser och genom att statliga myndigheters gränser överensstämmer med de nya länsstyrelsernas geografiska områden. Detta innebär att de utpekade statliga myndigheternas regionala organisation omfattar ett eller flera av de geografiska områdena som föreslås gälla för länsstyrelserna.

² Analys avseende de rättsliga förutsättningarna att förändra länsstyrelsernas geografiska ansvarsområden, Olle Lundin.

6.3 En ny geografisk indelning för länsstyrelserna

Våra förslag:

Antalet länsstyrelser ska vara elva stycken och omfatta ett eller flera län enligt följande. För varje område anges sätesort.

- Norrbottens län – Luleå
- Västerbottens län – Umeå
- Jämtlands och Västernorrlands län – Östersund
- Dalarnas och Gävleborgs län – Falun
- Värmlands och Örebro län – Örebro
- Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län – Uppsala
- Stockholms och Gotlands län – Stockholm
- Västra Götalands och Hallands län – Göteborg
- Jönköpings och Östergötlands län – Linköping
- Kalmar och Kronobergs län – Växjö
- Skåne och Blekinge län – Malmö

Sammanläggningen av länsstyrelserna ska genomföras den 1 januari 2015.

6.3.1 Initiativ till indelningsändringar

Av direktiven framgår att vårt uppdrag ska genomföras med hänsyn till de lokala och regionala initiativ som tagits om ändrade lands- tingsindelningar. Indelningsändringar genomförs i anslutning till ett val. Eftersom det enligt vår bedömning inte kommer att bli aktuellt med några indelningsändringar den 1 januari 2015 är nästa tillfälle för eventuella landstingssammanläggningar den 1 januari 2019.

Mot bakgrund av våra bedömningar i kapitel 2 om den statliga regionala förvaltningen är det angeläget att minska antalet läns- styrelser och skapa en mer enhetlig regional indelning för staten. Detta gäller oavsett vilken indelning kommuner och landsting väljer. De iakttagelser vi har gjort av statens nuvarande regionala organisation gör att vi ser det som uteslutet att invänta eventuella framtida sammanläggningar av landsting.

I samband med överväganden gällande en ny statlig regional indelning har vi dock förhållit oss till de initiativ eller pågående processer som finns vad gäller sammanläggningar. Det bör dock noteras att det inte finns några tydliga politiska beslut om samman-

läggningar samt att de befintliga skrivelserna och avsiktsförklaringarna som redovisas nedan kan komma att omprövas.

En harmonisering mellan statens regionala förvaltningsorganisation och nya sammanlagda landsting bör på sikt eftersträvas. Landstingen kan behöva ta hänsyn till den statliga indelningen likaväl som staten kan behöva anpassa sin indelning till den indelning som eventuellt växer fram genom framtida sammanläggningar.

Pågående processer i olika delar av landet

Under utredningstiden har det i stora delar av landet förekommit diskussioner om landstingssammanläggningar. Även Sveriges Kommuner och Landsting har varit starkt engagerade i frågan.

Landstinget i Jämtlands län och Landstinget i Västernorrlands län har under 2011 och 2012 haft långtgående planer på att lägga samman de båda landstingen. Politisk majoritet saknades dock för en formell ansökan om sammanläggning.

Landstingen i Blekinge, Skåne, Kalmar och Kronobergs län har ställt sig bakom en avsiktsförklaring om att arbeta för en sydsvensk regionbildning från den 1 januari 2019. En politisk styrgrupp har bildats för den fortsatta processen. Vissa reservationer är dock kopplade till besluten. Exempelvis angav Region Skåne i sitt beslut att en utredning ska göras av för- och nackdelar med en storregion och att även andra alternativ ska utredas.

Skrivelser till utredningen om geografiska gränser

Utredningen har tagit emot ett antal skrivelser med synpunkter på den framtida statliga regionala indelningen.

Den parlamentariska gruppen (s, m, c, fp, v, kd och sjukvårdspartiet) för regionbildning i Gävleborgs län har i en skrivelse framfört att Gävleborg inte vill ha någon ny statlig gräns mellan länen Gävleborg och Uppsala.

Landstingen i Uppsala, Södermanland och Västmanland samt Uppsala kommun, Eskilstuna kommun och Västerås kommun har gemensamt uttalat att de inte vill att det ska bli en statlig gräns mellan Uppsala, Södermanland och Västmanlands län.

Markaryds kommun anser att en framtida statlig gräns inte ska förläggas mellan Markaryds och Laholms kommuner.

Om det blir aktuellt att dela in landet i ett mindre antal stora län förordar Landstinget i Värmland att Värmlands och Västra Götalands län inordnas i samma län.

Företrädare för m, fp, c och kd i Västmanlands län anser, enligt en skrivelse att den optimala framtida länsindelningen omfattar Stockholms, Södermanland, Västmanlands och Uppsala län.

Skrivelser till regeringen om det regionala utvecklingsansvaret

Flera landsting har under 2011 och 2012 hemställt till regeringen om att få ansvara för de regionala utvecklingsfrågorna. Skrivelser har kommit från landstingen i Jönköpings, Gävleborgs, Norrbottens och Östergötlands län.

Det bör noteras att denna process är helt fristående från processen att lägga samman landsting. Frågan om det regionala utvecklingsansvaret påverkar inte våra överväganden gällande den statliga regionala indelningen. Det finns dock risk för en sammanblandning eftersom begreppet regionbildning ibland används både vid en flytt av det regionala utvecklingsansvaret och vid landstingssammanslagningar.

6.3.2 Utgångspunkter för sammanläggningar

Dagens länsstyrelser skiljer sig sinsemellan vad gäller storlek och sammansättning av uppgifter. Flertalet länsstyrelser har enligt vår bedömning inte en tillräcklig omfattning på sin verksamhet för att kunna bedriva verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Vissa län är för små för att ge underlag för en länsstyrelse som är stor nog att på alla områden tillgodose rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet.

Länsstyrelserna måste bli färre och större för att kunna bedriva verksamheten på ett effektivt sätt. Medborgare, företag och kommuner ska kunna få rättssäkra beslut inom rimlig tid. Tillståndsprövning och tillsynsutövning ska genomföras på ett likvärdigt sätt över hela landet. Förutsättningar för specialisering och god kompetensförsörjning ska skapas. Länsstyrelserna ska också kunna upprätthålla en god kontakt med samtliga kommuner och tillgängligheten för medborgare och företagare ska vara god.

Att successivt koncentrera viss del av verksamheten och vissa frågor till färre enheter har varit ett led i strävan att effektivisera verksamheten utan att minska antalet länsstyrelser. En fortsatt sådan utveckling är enligt vår mening inte långsiktigt hållbar. Vi anser att grunduppgifterna för de framtida myndigheterna bör finnas och utföras på samtliga länsstyrelser. Detta utesluter enligt vår uppfattning att antalet länsstyrelser förblir oförändrat.

I detta sammanhang kan även nämnas att vi har övervägt möjligheten att inordna länsstyrelsen i en enmyndighetsstruktur. En sådan lösning skulle innebära en tydligare ledning och styrning samtidigt som det skulle vara lättare att fördela uppgifter mellan olika enheter inom myndigheten. Beaktat länsstyrelsernas roll som regeringens och statens samlade representant inom det geografiska området anser vi dock att länsstyrelserna även fortsatt bör utgöras av enskilda myndigheter. Detta borgar för att länsstyrelserna på den regionala nivån kan agera självständigt och tydligt genom att man besitter ett eget beslutsmandat inom samtliga de verksamhetsområden man ansvarar för. Ett sådant beslutsmandat är enligt vår uppfattning en av förutsättningarna för att man ska kunna sköta uppgiften som samordnare av de statliga intressena inom det geografiska området på ett tillfredsställande sätt. Möjligheten att i beslutsfattandet ta tillvara kunskap och erfarenhet kopplat till regionala variationer ökar också.

Faktorer att beakta vid sammanläggning

Överväganden om vilka länsstyrelser som bör läggas samman har gjorts utifrån följande utgångspunkter:

- Geografiska förhållanden, antal kommuner och antal invånare.
- Lokala arbetsmarknader.
- Infrastruktur som möjliggör goda kommunikationer.
- Andra statliga myndigheters regionala indelning och möjlighet att få till stånd en så samlad statlig geografi som möjligt.
- Organisatoriska förutsättningar för att skapa en fungerande myndighet vad gäller myndighetsstorlek och nuvarande verksamhet.

Ovanstående punkter är inte presenterade utifrån någon inbördes rangordning utan samtliga har varit utgångspunkter då en sammanvägd bedömning har gjorts av vilka länsstyrelser som är lämpliga att föra samman i den framtida länsstyrelseorganisationen.

Som en del i vår samlade bedömning har vi noga följt de diskussioner om landstingssammanläggningar som pågått under utredningens tid. En ny statlig struktur bör inte försvåra eventuella framtida sammanläggningar. Vid våra överväganden har också erfarenheter från tidigare liknande reformer studerats.

För att skapa en långsiktigt hållbar organisation för länsstyrelserna behöver de enskilda länsstyrelserna få en större verksamhetsvolym och fler anställda. En viss verksamhetsvolym krävs för att kunna få till stånd en effektiv ärendehantering och en enhetlig rättstillämpning. En tillräckligt stor verksamhetsvolym innebär att medarbetarna kan specialisera sig. Möjligheten att rekrytera rätt kompetens och upprätthålla kompetens inom myndighetens breda verksamhetsområde underlättas vid en större verksamhetsvolym. Vidare stärks förutsättningarna att hantera variationer i ärendevolymer samt personalfrånvaro.

Antalet årsarbetskrafter vid samtliga länsstyrelser uppgick 2011 till 4 470. Vid en analys av de befintliga länsstyrelsernas verksamhet är vår bedömning att de framtida enskilda länsstyrelserna bör omfatta minst 400 årsarbetskrafter. Eftersom länsstyrelsen hanterar ett stort antal ärendegrupper är denna volym nödvändig för att medarbetarna ska kunna specialisera sig och upprätthålla en tillräcklig kompetens. Volymen tillgodoser också behovet av rättsäkerhet och kvalitet i verksamheten. Denna volym motsvarar minst 40 000 ärenden per ny länsstyrelse. Ur ett strikt effektivitetsperspektiv skulle en ännu större volym enligt vår bedömning vara önskvärd. Givet länsstyrelsens roll som statens regionala myndighet är dock även behovet av närhet och en hanterbar omfattning på det geografiska ansvarsområdet viktiga faktorer att beakta. Vid en sammantagen bedömning av möjligheterna att lägga samman de befintliga länsstyrelserna har därför en personalstyrka på cirka 400 årsarbetskrafter varit en utgångspunkt.

Vår ambition har varit att åstadkomma länsstyrelser som är så likvärdiga som möjligt. Detta vad gäller omfattning av verksamheten och vad gäller yttre förutsättningar i form av antal invånare, antal kommuner och yta. De tre storstadslänen har dock specifika förutsättningar i samtliga dessa avseenden. Mer likvärdiga länsstyrelser ökar förutsättningarna för att kunna hålla en likvärdig och

hög kvalitet i verksamheten över hela landet. Möjligheten att skapa en tydlig och effektiv styrning av myndigheterna ökar. Bättre förutsättningar att följa upp och utvärdera verksamheten skapas också genom mer likvärdig storlek på länsstyrelserna.

Vi har noterat att regeringen i 2013 års budgetproposition aviserar att man har för avsikt att utreda möjligheterna att effektivisera handläggningen av överklaganden av plan- och bygglagsärenden.³ Detta genom en översyn av instansordningen samt genom att överväga en koncentration av handläggningen till färre länsstyrelser. Vårt förslag om färre länsstyrelser innebär att handläggningen av plan- och bygglagsärenden koncentreras. En ytterligare koncentration är enligt vår mening inte nödvändig för att åstadkomma den önskvärda effektiviseringen och inte heller lämplig med hänsyn till planeringsfrågornas koppling till övriga länsstyrelseuppgifter. I en struktur med 21 länsstyrelser är en koncentration av ärenden enligt plan- och bygglagen, enligt vår mening, inte möjlig. Detta eftersom länsstyrelsens samtliga övriga uppgifter inom samhällsplaneringsområdet i princip är kopplade till ärenden enligt plan- och bygglagen.

Geografiska förhållanden

De framtida länsstyrelserna bör ha en funktionell geografisk indelning för att kunna upprätthålla lokalkännedom och kontakter med berörda aktörer. I tabell 6.1 redovisas antal invånare, antal kommuner och den geografiska ytan för respektive län.

³ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18, sidan 59.

Tabell 6.1 Befolkning, antal kommuner och landareal för varje län

Län	Befolkning ¹	Procent av befolkningen	Antal kommuner	Procent yta ²
Stockholms län	2 054 343	21,8	26	1,6
Uppsala län	335 882	3,6	8	2,0
Södermanlands län	270 738	2,9	9	1,5
Östergötlands län	429 642	4,6	13	2,6
Jönköpings län	336 866	3,6	13	2,6
Kronobergs län	183 940	2,0	8	2,1
Kalmar län	233 536	2,5	12	2,7
Gotlands län	57 269	0,6	1	0,8
Blekinge län	153 227	1,6	5	0,7
Skåne län	1 243 329	13,2	33	2,7
Hallands län	299 484	3,2	6	1,3
Västra Götalands län	1 580 297	16,8	49	5,8
Värmlands län	273 265	2,8	16	4,3
Örebro län	280 230	3,0	12	2,1
Västmanlands län	252 756	2,7	10	1,3
Dalarnas län	277 047	2,9	15	6,9
Gävleborgs län	276 508	2,9	10	4,4
Västernorrlands län	242 625	2,6	7	5,3
Jämtlands län	126 691	1,3	8	12,0
Västerbottens län	259 286	2,8	15	13,4
Norrbottnens län	248 609	2,6	14	23,9
Riket	9 415 570	100	290	100

Källa: SCB.

¹ Befolkning 31 december 2010.

² Procent av landareal den 1 januari 2012.

Vi kan konstatera att de geografiska förhållandena i de tre nordligaste länen Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län skiljer sig betydligt från övriga Sverige. Dessa tre län omfattar tillsammans 49 procent av Sveriges landareal och avstånden inom länen blir därför långa. Gotland har en särställning till följd av sitt geografiska läge, skilt från fastlandet.

Även befolkningstätheten varierar stort mellan länen från 321 invånare per kvadratkilometer i Stockholms län till 3 i Norrbottens och Jämtlands län. Storstadslänen Skåne och Västra Götalands län

har 114 respektive 67 invånare per kvadratkilometer.⁴ För hela riket var befolkningstätheten 23 invånare per kvadratkilometer.

Lokala arbetsmarknader 2010

Statistiska centralbyrån gör en indelning i lokala arbetsmarknader. Indelningen bygger på en statistisk metod att mäta arbetspendling över kommungränserna. Den senast tillgängliga statistiken avser 2010. Antalet lokala arbetsmarknader var då 76 stycken.

Syftet med att fastställa lokala arbetsmarknader är att kunna beskriva arbetsmarknaders funktionssätt för geografiska områden som är relativt oberoende av omvärlden med avseende på utbud och efterfrågan av arbetskraft. De lokala arbetsmarknaderna kan förändras över tiden beroende på förändringar i pendlingsströmarnas riktning och styrka.

Antalet invånare varierar stort mellan de olika lokala arbetsmarknaderna. Den lokala arbetsmarknaden Stockholm har 2,3 miljoner invånare, medan Malmö och Göteborg har vardera cirka 1 miljon invånare. 11 lokala arbetsmarknader har färre än 10 000 invånare.⁵

De lokala arbetsmarknaderna kan enligt vår uppfattning vara en utgångspunkt vid en bedömning av hur de framtida geografiska gränserna kan komma att förändras. Administrativa gränser bör inte skära genom lokala arbetsmarknader eftersom detta försvårar lokala matchningsprocesser på arbetsmarknaden och därmed påverkar tillväxten negativt. Vid överväganden om den framtida geografiska indelningen för länsstyrelserna bör därför de lokala arbetsmarknaderna beaktas. Större administrativa områden för länsstyrelsen ger också färre administrativa gränser som riskerar att skära genom lokala arbetsmarknader.

⁴ Avser 2011, Statistiska centralbyrån.

⁵ Lokala arbetsmarknader – egenskaper, utveckling och funktion, Statistiska centralbyrån.

Länsstyrelsen i dag

För att beskriva storleken på dagens länsstyrelser har vi i tabell 6.2 valt att använda antalet årsarbetskrafter, verksamhetskostnader samt ärendevolym.

Tabell 6.2 Storlek på dagens länsstyrelser, 2011

Länsstyrelsen	Årsarbets- krafter ¹	Kostnader mnkr ²	Antal ärenden ³
Stockholms län	372	386	48 161
Uppsala län	147	140	19 832
Södermanlands län	147	123	17 581
Östergötlands län	195	222	31 259
Jönköpings län	212	187	35 020
Kronobergs län	119	106	22 211
Kalmar län	177	168	30 237
Gotlands län	96	100	13 872
Blekinge län	100	92	3 927
Skåne län	399	357	76 089
Hallands län	152	145	27 443
Västra Götalands län	535	502	109 210
Värmlands län	176	163	24 535
Örebro län	149	144	17 397
Västmanlands län	136	136	14 155
Dalarnas län	208	200	20 274
Gävleborgs län	174	156	20 858
Västernorrlands län	196	214	19 349
Jämtlands län	190	177	17 279
Västerbottens län	210	208	19 494
Norrbottnens län	226	222	19 338
Samtliga länsstyrelser	4 316	4 148	607 521

Källa: Länsstyrelserna.

¹ Årsarbetskrafter exklusive resurssamverkan.

² Verksamhetskostnader inklusive overheadkostnader, exklusive resurssamverkan.

³ Antal beslutade ärenden.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har den största verksamhetsvolymen. Ett av skälen är att länet omfattar hela 49 kommuner. Antalet kommuner är stort även i Skåne län med 33

kommuner och i Stockholms län med 26 kommuner. I övriga län är dock antalet kommuner betydligt lägre och varierar, med undantag för Gotland, mellan 5 och 16 kommuner.

Förslaget om att flytta verksamhet från Skogsstyrelsen till länsstyrelsen, avsnitt 9.1, innebär att ärendevolymer och årsarbetskrafter vid länsstyrelserna kommer att öka ytterligare.

Koncentration av verksamhet vid dagens länsstyrelser

Dagens länsstyrelseorganisation innebär att viss verksamhet är koncentrerad till färre än 21 länsstyrelser. Dessa variationer i verksamhetens sammansättning bör beaktas vid en analys av vilka länsstyrelser som ska läggas samman.

Sedan den 1 juni 2012 har prövningen av ansökan om tillstånd till vissa miljöfarliga verksamheter koncentrerats till 12 länsstyrelser. Av tabellen nedan framgår vilka prövningsområden respektive miljöprövningsdelegation ansvarar för:

Tabell 6.3 Miljöprövningsdelegationernas placering och prövningsområden

Länsstyrelsen	Prövningsområde län
Stockholms län	Stockholm, Gotland
Uppsala län	Uppsala, Västmanland, Södermanland
Östergötlands län	Östergötland, Jönköping
Kalmar län	Kalmar, Kronoberg
Skåne län	Skåne, Blekinge
Hallands län	Halland
Västra Götalands län	Västra Götaland
Örebro län	Örebro, Värmland
Dalarnas län	Dalarna, Gävleborg
Västernorrlands län	Västernorrland och Jämtland
Västerbottens län	Västerbotten
Norrbottens län	Norrbotten

Vidare är följande fem länsstyrelser vattenmyndigheter för ett avgränsat område:

Tabell 6.4 Länsstyrelser som är vattenmyndigheter samt områdesansvar

Länsstyrelsen	Vattendistriktsområde
Norrbottens län	Bottenvikens vattendistrikt
Västernorrlands län	Bottenhavets vattendistrikt
Västmanlands län	Norra Östersjöns vattendistrikt
Kalmar län	Östersjöns vattendistrikt
Västra Götalands län	Västerhavets vattendistrikt

Den 1 juli 2012 koncentrerades ett antal övriga mindre ärendegrupper till sju länsstyrelser i syfte att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser.⁶ I de fall denna koncentration inte stämmer överens med den länsstyrelseorganisation vi föreslår anser vi att ärenden ska ligga kvar enligt den ordning som gäller sedan 1 juli 2012. Detta eftersom det är verksamhet av liten omfattning, knappt 1,2 procent av det totala antalet anställda vid länsstyrelserna berörs, och att förändringen nyligen har trätt i kraft. Dessutom föreslår vi i kapitel 9 att flera av de berörda verksamheterna ska flyttas från länsstyrelsen till annan myndighet. Av tabellen nedan framgår vilken länsstyrelse som ansvarar för ärenden från de län som anges i högra kolumnen.

Tabell 6.5 Koncentration av mindre verksamheter till vissa länsstyrelser

Länsstyrelsen	Omfattar ärenden från följande län
Norrbottens län	Norrbotten, Västerbotten
Västernorrlands län	Jämtland, Västernorrland
Dalarnas län	Dalarna, Gävleborg, Örebro, Värmland
Stockholms län	Stockholm, Uppsala, Södermanland, Västmanland, Gotland
Västra Götalands län	Västra Götaland, Halland
Östergötlands län	Östergötland, Jönköping, Kalmar
Skåne län	Skåne, Blekinge, Kronoberg

⁶ Prop. 2011/12:31.

Länsstyrelsernas ansvar för förvaltningen av stora rovdjur har delats in i tre rovdjursförvaltningsområden som omfattar vissa län enligt nedan.

- Norra området (Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten)
- Mellersta området (Stockholm, Uppsala, Västra Götaland, Värmland, Örebro, Västmanland, Dalarna och Gävleborg)
- Söder området (Södermanland, Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Gotland, Blekinge, Skåne och Halland)

Det förekommer även andra variationer i verksamhetens sammansättning. Exempelvis hanterar vissa länsstyrelser uppgifter relaterade till kärnkraft, fjällfrågor, delgivning och stiftelser.

6.3.3 Förslag till sammanläggning av länsstyrelser

Det är enligt vår uppfattning tydligt att en bedömning som främst baseras på verksamhetens effektivitet och möjligheten att samordna den samlade statliga verksamheten skulle leda till en länsstyrelseorganisation med uppskattningsvis fem till åtta enheter. Denna bedömning baseras till stor del på den utveckling som skett inom övriga statliga myndigheter med regional organisation som själva haft möjlighet att besluta om antalet geografiska enheter.

Vid sidan av verksamhetens effektivitet måste dock hänsyn tas till behovet av geografisk närhet och regional närvaro. Här skiljer sig länsstyrelserna från andra statliga myndigheter. Verksamheten är mycket bredare och myndigheten är statens representant på den regionala nivån. Kundperspektivet, och det behov av regional närvaro som följer av detta, innebär vissa begränsningar i möjligheten att minska antalet myndigheter. Inte minst måste de geografiska avstånden beaktas. Även antalet kommuner som ingår i en länsstyrelses geografiska område kan utgöra en begränsning för i vilken omfattning det är lämpligt att reducera antalet länsstyrelser. Vid överväganden om sammanläggning till större länsstyrelser måste detta ställas mot behovet av regional närvaro och närhet till medborgare, kommuner och företag.

Vår sammantagna bedömning är att antalet länsstyrelser ska vara elva stycken. Sammanläggningen av länsstyrelserna bör genomföras den 1 januari 2015.

Den föreslagna indelningen i geografiska områden följer i princip den koncentration av miljöprövningsdelegationer till 12 länsstyrelser som gäller sedan den 1 juni 2012. Det enda undantaget är att Länsstyrelsen i Hallands län i dag har en egen miljöprövningsdelegation. I vårt förslag förs Länsstyrelsen i Halland och därmed även miljöprövningsdelegationen till Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

I det följande redogörs för vårt förslag till ny länsstyrelsestruktur samt de överväganden som gjorts för respektive område.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Norrbottens län är till ytan Sveriges största län och utgör 24 procent av Sveriges totala landareal. Antalet kommuner i länet är 14. Vid länsstyrelsen finns 226 årsarbetskrafter och ärendevolymen är närmare 20 000.

En större volym skulle enligt vår mening innebära tydliga fördelar för länsstyrelsens verksamhet. Enligt vår bedömning bör en länsstyrelse, som tidigare nämnts, omfatta en storlek om cirka 400 årsarbetskrafter för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. En sådan storlek kan vad gäller Länsstyrelsen i Norrbotten bara uppnås genom en sammanläggning med Länsstyrelsen i Västerbotten.

Möjligheterna att effektivisera verksamheten måste dock vägas mot de långa avstånden och i vissa fall bristande kommunikationerna i Norrbottens län. De mycket långa avstånden kombinerat med ett stort antal kommuner talar för att länsstyrelsens geografiska område endast ska omfatta Norrbottens län. En sammanläggning med Länsstyrelsen i Västerbottens län skulle innebära att det nya geografiska området skulle omfatta 37 procent av Sveriges landareal. Även med lokalkontor är det inte lämpligt att en länsstyrelse ansvarar för ett så stort geografiskt område.

Vid en samlad bedömning anser vi därför att de geografiska förhållandena är sådana att det inte är lämpligt att lägga samman Länsstyrelsen i Norrbottens län med Länsstyrelsen i Västerbottens län.

Det faktum att länsstyrelsen endast omfattar ett län bedöms inte innebära några svårigheter vad gäller den övriga statliga regionala indelningen. Slutligen kan vi konstatera att den lokala arbetsmarknaden Arjeplog i Norrbotten län ingår Sorsele kommun i Västerbottens län men i övriga delar bryts inga lokala arbetsmarknader.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Till följd av vårt ställningstagande att Norrbottens län bör utgöra ett eget länsstyrelseområde minskar möjligheterna att genomföra en sammanläggning av Länsstyrelsen i Västerbottens län med någon ytterligare länsstyrelse.

Ett möjligt alternativ är att lägga samman Länsstyrelsen i Västerbotten med länsstyrelserna i Jämtlands och Västernorrlands län. Vår bedömning är dock att ett sådant område till ytan skulle bli för stort för att tillgodose kravet på närhet. Totalt 30 kommuner skulle ingå i området. Vår slutsats blir därför att även Västerbottens län ska utgöra ett eget länsstyrelseområde.

Vi är väl medvetna om att Länsstyrelsen i Västerbottens län i den nya länsstyrelsestrukturen kommer att bli den minsta länsstyrelsen. I dag omfattar denna länsstyrelse 210 årsarbetskrafter och knappt 20 000 ärenden. De geografiska förhållandena innebär dock att det, enligt vår bedömning, inte är lämpligt med en sammanläggning med någon annan länsstyrelse.

Länsstyrelserna i Jämtlands och Västernorrlands län

Länsstyrelserna i Jämtlands och Västernorrlands län är var för sig inte tillräckligt stora för att på ett effektivt sätt kunna utföra det breda uppdrag länsstyrelsen har. Genom en sammanläggning ökar förutsättningarna för kompetensförsörjning och specialisering. Den nya länsstyrelsen blir också mindre sårbar och kan bättre hantera variationer i ärendevolymer och andra förändringar.

Antalet årsarbetskrafter var 2011 totalt 386 för de båda länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 37 000 ärenden. Sammanlagt kommer länsstyrelsens administrativa område att omfatta 15 kommuner och nästan 370 000 invånare.

Trots att antalet årsarbetskrafter inte uppgår till 400 och att antalet ärenden är färre än 40 000 bedömer vi att den nya länsstyrelsen kommer att bli tillräckligt bärkraftig. De geografiska förhållandena innebär, enligt vår bedömning, att det inte är lämpligt att inkludera ytterligare en eller flera länsstyrelser i sammanläggningen.

Länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län

Länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län har var för sig inte en tillräcklig storlek för att verksamheterna ska kunna bedrivas effektivt och enligt de krav som i övrigt ställs på en länsstyrelse. De bör därför läggas samman till en länsstyrelse.

Antalet årsarbetskrafter var 2011 totalt 382 för de båda länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 41 000 ärenden. Det nya administrativa området inkluderar 25 kommuner och drygt 550 000 invånare.

I en skrivelse till utredningen har den parlamentariska gruppen för regionbildning i Gävleborg angett att man inte vill ha någon ny statlig gräns mellan Gävleborgs län och Uppsala län. Detta eftersom man i en framtida landstingssammanläggning önskar att landstinget i Uppsala ska ingå i en sammanläggning. Vi har dock inte kunnat hitta en för hela landet lämplig länsstyrelseindelning som innebär att Länsstyrelsen i Uppsala län ingår i samma administrativa område som länsstyrelsen i Gävleborgs län.

Länsstyrelserna i Värmlands och Örebro län

Länsstyrelserna i Värmlands och Örebro län bör läggas samman till en länsstyrelse. Antalet årsarbetskrafter var 2011 totalt 325 för de båda länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 42 000 ärenden. Det nya administrativa området omfattar 28 kommuner och drygt 550 000 invånare. Kommunikationerna i de båda länen är bra och avstånden är inte sådana att tillgängligheten försämras i sådan utsträckning att det väger tyngre än skälen för sammanläggning.

Vi har dock uppmärksammat att i den lokala arbetsmarknaden för Karlstad ingår även Åmåls kommun i Västra Götaland samt att Ljusnarsbergs kommun i Örebro län ingår i den lokala arbetsmarknaden för Ludvika. I övrigt bryts inga gränser för lokal arbetsmarknader.

Om det blir aktuellt att dela in landet i ett mindre antal stora län förordar Landstinget i Värmland, enligt en skrivelse till utredningen, att Värmland och Västra Götaland inordnas i samma län. Vår bedömning är dock att Länsstyrelsen i Västra Götalands län skulle bli för stor vid en sammanläggning med Värmland. Detta vad gäller landareal och antal kommuner.

Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län

Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län är inte tillräckligt stora för att var för sig kunna bedriva en effektiv verksamhet. Antalet årsarbetskrafter varierar mellan 136 och 147 och ärendevolym varierar mellan 14 000 och 20 000 ärenden.

En sammanläggning ger en bärkraftig länsstyrelse med bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet. Antalet årsarbetskrafter var 2011 sammanlagt 430 för de tre länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 52 000 ärenden. Det nya administrativa området omfattar 27 kommuner och närmare 860 000 invånare. Inom området finns goda kommunikationer.

Vårt förslag till geografiskt område för den nya länsstyrelsen kommer att bryta gränser för lokala arbetsmarknader. Samtliga kommuner i Uppsala län utom Älvkarleby ingår i Stockholms lokala arbetsmarknad. Älvkarleby ingår i Gävles lokala arbetsmarknad. Tre kommuner i Södermanlands län ingår också i Stockholms lokala arbetsmarknad. En sammanläggning med Länsstyrelsen i Stockholms län är dock inte ett alternativ eftersom storleken på en sådan länsstyrelse enligt vår mening skulle bli alltför stor vad gäller verksamhetsvolym, antal invånare och antal kommuner.

Vårt förslag till geografiskt område för den nya länsstyrelsen överensstämmer med den politiska vilja som uttalats från berörda parter. Landstingen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län samt Uppsala kommun, Eskilstuna kommun och Västerås kommun har, i en skrivelse till utredningen, gemensamt uttalat att de inte vill att det ska bli en statlig gräns mellan Uppsala, Södermanland och Västmanlands län.

Företrädare för m, fp, c och kd i Västmanlands län har dock i en skrivelse till utredningen ansett att den optimala framtida länsindelningen omfattar Stockholms, Södermanlands, Västmanlands och Uppsala län. Vår uppfattning är dock, som redan nämnts, att Länsstyrelsen i Stockholms län skulle bli för stor vid ett sådant förslag.

Länsstyrelserna i Stockholms och Gotlands län

Länsstyrelsen i Gotlands län är en av de minsta länsstyrelserna. Antalet årsarbetskrafter är 96 och ärendevolymen cirka 14 000 ärenden. Enligt vår bedömning är länsstyrelsen i dag långt ifrån den

storlek som är nödvändig för att i ett längre perspektiv kunna leva upp till de krav som måste ställas på verksamheten. Sårbarheten är också betydande. Länsstyrelsen i Gotlands län bör därför läggas samman med annan länsstyrelse. Mot dessa rena verksamhetsskäl måste frågan om behov av geografisk närhet ställas.

Vår bedömning är att verksamheten bäst främjas av att Länsstyrelsen i Gotlands län läggs samman med Länsstyrelsen i Stockholms län. Gotland har i dag goda kommunikationer med Stockholms län. Vidare köper Gotlands kommun huvuddelen av sina utomregionala sjukvårdstjänster från Stockholms läns landsting.

Trots sammanläggningen av länsstyrelsernas verksamhet bedömer vi att staten fortsatt bör finnas regionalt representerad på Gotland. Inom Östersjöområdet pågår flera samarbeten med andra länder inom till exempel miljöfrågor och säkerhetsfrämjande arbete. Dessa samarbeten underlättas, enligt vår bedömning, om staten har en fysisk närvaro på Gotland. En del av länsstyrelsens ärenden kan troligen också hanteras mer effektivt genom ett länsstyrelsekontor på Gotland.

För att tydliggöra statens närvaro ska en särskild cheftjänsteman utses för Gotlands län och vara placerad på Gotland. Landshövdingen ska kunna delegera beslut som endast berör Gotlands län till denna cheftjänsteman. Vilka ärenden det omfattar ska fastställas i myndighetens arbetsordning. Ärendena bereds dock inom den sammanlagda länsstyrelsen.

Vi har även övervägt möjligheten att, i stället för en cheftjänsteman, utse en särskild landshövding för Gotlands län. Vår bedömning är dock att detta skulle skapa en otydlig ledningsstruktur för länsstyrelsen. Vi förordar därför inte ett sådant alternativ.

Antalet årsarbetskrafter var 2011 totalt 468 för de båda länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 62 000 ärenden. En sammanläggning av de båda länsstyrelsernas innebär att 27 kommuner ingår i det nya administrativa området som omfattar drygt 2,1 miljoner invånare.

Att lägga samman fler länsstyrelser med Länsstyrelsen i Stockholms län är inte lämpligt. Vi kan konstatera att kommuner från andra län ingår i Stockholms lokala arbetsmarknad men här bedömer vi att omfattningen på länsstyrelsens storlek, antalet kommuner och antalet invånare är av sådan omfattning att den inte bör utökas ytterligare.

Länsstyrelserna i Västra Götalands och Hallands län

Vi bedömer att Länsstyrelsen i Hallands län, med 152 årsarbetskrafter och 27 000 ärenden, är för liten för att kunna utgöra en egen länsstyrelse.

Hallands geografiska läge möjliggör en sammanläggning både med Länsstyrelsen i Västra Götalands och med Länsstyrelsen i Skåne län. Kommunikationerna är bra såväl norrut mot Göteborg som söderut mot Malmö. Däremot saknas lika bra förbindelser inåt landet. Ur tillgänglighetssynpunkt är det därför mindre lämpligt att föra Länsstyrelsen i Hallands län till en ny länsstyrelse tillsammans med Kronobergs eller Jönköpings län. De tre nordligaste kommunerna, Kungsbacka, Varberg och Falkenberg, i Hallands län ingår i en lokal arbetsmarknad med Göteborg. Vad gäller lokala arbetsmarknader finns dock inga kopplingar mellan Hallands län och Skåne län. Mot denna bakgrund ser vi det som mest lämpligt att föra Länsstyrelsen i Hallands län till Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Vid den nya länsstyrelsen ska finnas en miljöprövningsdelegation som omfattar de båda länen. Det innebär att den miljöprövningsdelegation som i dag finns vid Länsstyrelsen i Hallands län avvecklas. Det bör också noteras att Länsstyrelsen i Hallands län i dag har specifika uppgifter gällande kärnkraft.

Antalet årsarbetskrafter var 2011 totalt 687 vid de båda länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 140 000 ärenden. Det nya administrativa området omfattar sammanlagt 55 kommuner och närmare 1,9 miljoner invånare. Länsstyrelsen i Västra Götalands län var redan innan sammanläggningen den största i Sverige. Med sammanläggningen blir det särskilt viktigt för den nya länsstyrelsen att hitta bra arbetsmetoder i förhållande till det stora antalet kommuner.

Länsstyrelserna i Jönköpings och Östergötlands län

Länsstyrelsen i Östergötlands län har 195 årsarbetskrafter och länsstyrelsen i Jönköpings län har 212. Enligt vår bedömning är det inte en tillräcklig storlek för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och de båda bör därför läggas samman till en länsstyrelse.

Antalet årsarbetskrafter var 2011 totalt 407 för de båda länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 66 000 ärenden.

Kommunikationerna inom det nya administrativa området är bra och tillgängligheten försämras inte i sådan utsträckning att det väger tyngre än skälen för en sammanläggning. Området kommer att omfatta 26 kommuner och drygt 755 000 invånare.

Det föreslagna geografiska området för den nya länsstyrelsen bryter inte några gränser för lokala arbetsmarknader. Förslaget innebär däremot att Tranås kommun i Jönköpings län och Ydre kommun i Östergötlands län, som tillhör samma lokala arbetsmarknad, kommer att ingå i samma administrativa område.

Länsstyrelserna i Kalmar och Kronobergs län

Länsstyrelsen i Kronobergs län har 119 årsarbetskrafter och motsvarande antal för Länsstyrelsen i Kalmar län är 177. Enligt vår bedömning är de var för sig för små för att kunna bedriva en effektiv verksamhet och bör läggas samman.

Vid en samlad bedömning anser vi att dessa två länsstyrelser är mest lämpliga att lägga samman. Skälet är främst att det i dag förekommer en omfattande samverkan mellan de båda länen. Till exempel har Högskolan i Kalmar och Växjö universitet 2010 lagts samman till Linnéuniversitetet. Även inom Polisen förekommer ett nära samarbete mellan de båda länen. Under 2010 infördes en gemensam länspolismästare för Kalmar och Kronobergs län och man har en gemensam ledningscentral.

Den nya länsstyrelsens geografiska område kommer att omfatta 20 kommuner och drygt 417 000 invånare. Antalet årsarbetskrafter var 2011 totalt 296 för de båda länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 52 000 ärenden. Enligt vår bedömning bör en länsstyrelses storlek, som tidigare nämnts, omfatta cirka 400 årsarbetskrafter för att vara effektiv. Det är dock inte möjligt att hitta en för hela landet lämplig geografisk indelning om ytterligare en länsstyrelse inkluderas.

Gränserna för lokala arbetsmarknader bryts inte med ett undantag. Osby kommun i Skåne län ingår i Älmhult lokala arbetsmarknad i Kronobergs län.

Landstingen i Blekinge, Skåne, Kalmar och Kronobergs län har, som tidigare nämnts, ställt sig bakom en avsiktsförklaring om att arbeta för en sydsvensk regionbildning den 1 januari 2019. Enligt vår bedömning är det inte lämpligt med ett sådant stort administrativt område för den statliga regionala förvaltningen. De fyra länen

omfattar sammanlagt 58 kommuner och drygt 1,8 miljoner invånare. En gemensam länsstyrelse skulle ha nästan 800 årsarbetskrafter och en ärendevolym på drygt 130 000 ärenden.

Markaryds kommun har i en skrivelse till utredningen angett att man inte vill ha en framtida statlig gräns mellan Markaryds och Laholms kommuner. Markaryd ligger i Kronobergs län och Laholm i Hallands län. Ett av skälen till att Halland inte föreslås ingå i samma administrativa område som Kronobergs län är att det inte finns gemensamma lokala arbetsmarknadsregioner mellan de två länen.

Länsstyrelsen i Skåne och Blekinge län

Länsstyrelsen i Blekinge är den minsta i landet sett till ärendevolym, cirka 4 000 ärenden. Antalet årsarbetskrafter är 100 vilket är 6 fler än Gotland som har lägst antal årsarbetskrafter. Denna storlek är långt ifrån tillräcklig för att kunna bedriva en fungerande verksamhet. Volymen gör att verksamheten blir mycket sårbar. Vi föreslår därför att Länsstyrelsen i Blekinge län läggs samman med Länsstyrelsen i Skåne län.

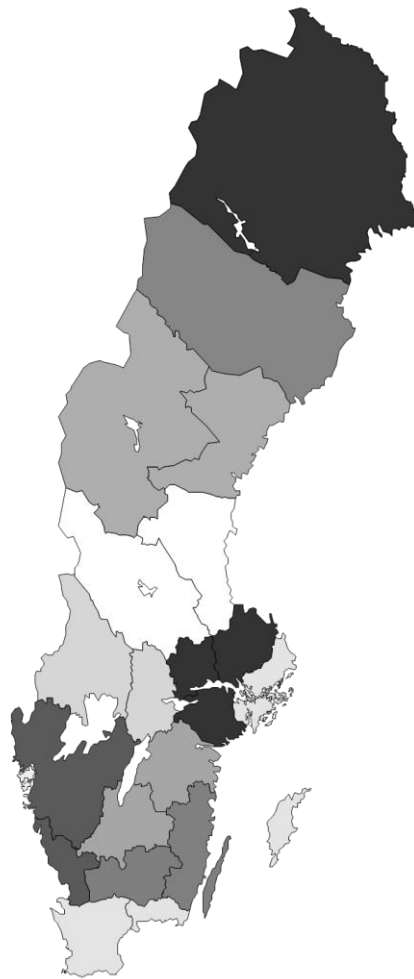
Det finns flera skäl till att vi bedömer denna sammanläggning som mest lämplig. Visst samband finns vad gäller arbetsmarknaden. Den lokala arbetsmarknaden Kristianstad omfattar både kommuner i Skåne och Blekinge län genom att Sölvesborgs kommun i Blekinge ingår i denna. Blekingebornas pendling över länsgräns är störst till och från Skåne.⁷ Vidare finns redan en upparbetad samverkan mellan de båda länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Skåne hanterar till exempel ärenden om jordbruksstöd som avser Blekinge län. Vidare är Länsstyrelsen i Skåne miljöprövningsdelegation för Skåne och Blekinge län samt hanterar vissa andra ärendegrupper från Blekinge län.

Antalet årsarbetskrafter var 2011 totalt 499 för de båda länsstyrelserna och den sammanlagda ärendevolymen cirka 80 000 ärenden. Det nya administrativa området omfattar 38 kommuner och cirka 1,4 miljoner invånare.

Den föreslagna regionala indelningen framgår av kartan nedan.

⁷ Remissversion trafikförsörjningsprogram för Blekinge 2012-2015, Region Blekinge.

Figur 6.1 Förslag till geografiska områden för de nya länsstyrelserna



I tabell 6.6 har ett antal uppgifter gällande de nya länsstyrelserna och dess administrativa områden sammanställts.

Tabell 6.6 De nya länsstyrelserna

Länsstyrelsen	Årsarbets- krafter ¹	Antal landsting	Antal kommuner	Antal invånare ²
Norrbottnens län	226	1	15	248 609
Västerbottens län	210	1	14	259 286
Jämtlands och Västernorrlands län	386	2	15	369 316
Dalarnas och Gävleborgs län	382	2	25	553 555
Värmlands och Örebro län	325	2	28	553 495
Uppsala, Södermanlands, och Västmanlands län	430	3	27	859 376
Stockholms och Gotlands län	468	1	27	2 111 612
Västra Götalands och Hallands län	687	2	55	1 879 781
Jönköpings och Östergötlands län	407	2	26	766 508
Kalmar och Kronobergs län	296	2	20	417 476
Skåne och Blekinge län	499	2	38	1 396 556
Samtliga länsstyrelser	4 316	20	290	9 415 570

Källa: Länsstyrelserna och SCB.

¹ Årsarbetskrafter 2011 exklusive resurssamverkan.

² Befolkningen 31 december 2010.

6.4 Sätesorter

På samma sätt som övriga myndigheter ska länsstyrelserna ha ett formellt centrum för sin verksamhet, ett säte, där ledningen är placerad. Sätesorten har till exempel betydelse när det ska avgöras vilken domstol som ska pröva överklaganden av myndighetens beslut. Myndighetens adress ska även anges i det allmänna myndighetsregistret enligt förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret.

Den stad där länsstyrelsen för länet har sitt säte kallas i dag för residensstad. Benämningen kommer av att landshövdingen har sitt residens, det vill säga sin bostad, där. Enligt vår bedömning är begreppet residensort föråldrat och bör på samma sätt som för

andra myndigheter ersättas av att det för varje länsstyrelse ska anges den ort där myndigheten har sitt säte.

För varje sammanlagd länsstyrelse utpekas en sätesort. Överväganden om lämplig sätesort har främst gjorts utifrån följande aspekter:

- Geografisk funktionalitet samt tillgång till goda kommunikationer inom det aktuella området.
- Den geografiska fördelningen av länsstyrelsernas nuvarande verksamhet.
- Att orten bör ha en arbetsmarknad som underlättar kompetensförsörjningen.

Vid en samlad bedömning utifrån ovanstående aspekter är vårt förslag att respektive länsstyrelse ska ha följande sätesort.

Tabell 6.7 Förslag till sätesorter för länsstyrelserna

Länsstyrelsen	Sätesort
Norrbottens län	Luleå
Västerbottens län	Umeå
Jämtlands och Västernorrlands län	Östersund
Dalarnas och Gävleborgs län	Falun
Värmlands och Örebro län	Örebro
Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län	Uppsala
Stockholms och Gotlands län	Stockholm
Västra Götalands och Hallands län	Göteborg
Jönköpings och Östergötlands län	Linköping
Kalmar och Kronobergs län	Växjö
Skåne och Blekinge län	Malmö

För åtta av de elva länsstyrelserna är förslaget till sätesort väl förenligt med de aspekter som varit utgångspunkter för vår bedömning. För tre av länsstyrelserna är dock valet inte lika självklart och det finns för- och nackdelar med olika alternativ gällande sätesort. Enligt vår mening gäller detta främst i valet mellan Östersund eller Härnösand som sätesort för Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län. Även vad gäller valen mellan Örebro eller Karlstad samt mellan Falun eller Gävle finns för- och nackdelar

med de två alternativen. Vår bedömning av de olika faktorerna har lett till att vårt förslag är Östersund, Falun och Örebro.

Den regionala och lokala närvaron är viktig för länsstyrelsen och det kommer därför, förutom verksamheten vid sätesorter, att inom varje länsstyrelse finnas verksamhet vid ett antal lokalkontor. Länsstyrelsen ska i normalfallet finnas representerad i varje län. Detta bland annat för att länsstyrelsen på ett bra sätt ska kunna samverka med landstingen. Hur många kontor varje länsstyrelse ska ha bör dock bli en fråga för de framtida länsstyrelseledningarna.

7 Organisation och inrättande av de nya länsstyrelserna

7.1 Organisation

Våra förslag:

- Länsstyrelserna ska ha en likartad övergripande organisationsstruktur.
- Ett näringslivsråd och ett råd för frågor som berör kommuner ska finnas vid samtliga länsstyrelser.
- Samtliga länsstyrelser bör ansluta sig till Statens servicecenter.
- Ansvaret för att leda och samordna administration samt för att samordna uppföljning och verksamhetsutveckling ska fördelas mellan de tre största länsstyrelserna.

7.1.1 Likartad organisationsstruktur

Vid sidan av de krav som regeringen ställer i myndighetsförordningen (2007:515) och i länsstyrelseinstruktionen beslutar varje länsstyrelse i dag om organisation av den egna verksamheten utifrån sina egna förutsättningar. Detta har inneburit att länsstyrelserna är organiserade på olika sätt och att antalet avdelningar vid länsstyrelserna i dag varierar mellan tre och tio stycken. Vissa länsstyrelser är därutöver indelade i enheter eller funktioner. Statskontoret har i en utredning föreslagit att regeringen bör återta en del av beslutsmakten vad gäller länsstyrelsernas möjligheter att

själva bestämma sin organisation.¹ Detta genom att fastställa en principorganisation för samtliga länsstyrelser.

Vi anser att länsstyrelserna ska ha en mer likartad övergripande organisationsstruktur. En sådan struktur skulle i stor utsträckning underlätta externa aktörers kontakter med länsstyrelserna och därigenom förbättra länsstyrelsernas möjligheter att samverka med dessa aktörer. En mer likartad struktur underlättar även samordningen mellan länsstyrelserna, regeringens styrning av länsstyrelserna samt en enhetlig rapportering och uppföljning av verksamheten. Strukturen kommer dock inte att bli helt likartad eftersom en del uppgifter endast finns vid vissa länsstyrelser. I samband med inrättandet av de nya länsstyrelserna bör organisationskommittén, alternativt regeringen, besluta om utformningen av den övergripande samlade organisationsstrukturen.

Ett exempel på en verksamhet där det är viktigt med en likartad organisation och en högre grad av samordning är informationsverksamheten. Här bör bland annat en översyn och samordning av logotyper och grafiska profiler ingå. Vad gäller länsstyrelsernas hemsidor har ett omfattande arbete med att ta fram en likartad struktur genomförts. Detta arbete bör fortsätta med målet att ytterligare förtydliga att varje länsstyrelse är en del av den totala länsstyrelseorganisationen.

7.1.2 Råd för samverkan

Vid vår kartläggning av dagens länsstyrelseverksamhet har vi funnit att råd för samverkan finns vid några länsstyrelser. Vid länsstyrelsen i Örebro finns sedan 2006 en omfattande rådsorganisation med nio råd inom olika samhällsområden. Exempel på dessa är företagsråd, integrationsråd och miljömålsråd. Tillsammans med länsstyrelserna i Dalarna och Värmland har man också ett samhällsråd vars uppgift är att verka brottsförebyggande och för tryggheten i samhället. I detta råd ingår även representanter för Polisen, landstinget och de regionala samverkansorganen. Länsstyrelsen i Uppsala etablerade 2007 ett arbetsmarknadsråd inom vilket man tillsammans med Arbetsförmedlingen analyserar länets arbetsmarknad och kompetensbehov.

¹ Staten regionalt och lokalt – modeller för organisation och samverkan, Statskontoret 2008:3.

Vidare har frågan om samverkan väckts i samband med vårt arbete kring överflyttning av viss verksamhet från Skogsstyrelsen. Även vid möten med företrädare för andra branscher som till exempel Sveriges Byggmateriälindustri har formerna för samverkan och ett forum för detta aktualiserats.

Syftet med ett sådant forum skulle vara att utbyta erfarenheter mellan olika sakområden och branscher samt på ett systematiskt sätt ta tillvara den kunskap som finns inom olika branscher med koppling till länsstyrelsens egen verksamhet. Vidare skulle problem eller konflikter av principiell karaktär kunna tas upp.

Vårt förslag är att ett näringslivsråd ska finnas vid samtliga länsstyrelser för att behandla frågor med koppling till näringslivet. Rollen ska vara rådgivande och inte innehålla något beslutsmandat. Landshövdingen ska vara ordförande och sammankallande samt den som utser vilka företrädare för näringslivet som ska ingå i rådet. Exempel på områden som bör vara representerade är skogliga intressen, företag som arbetar med bergtäkter, djurhållning eller andra branscher som berörs av den aktuella länsstyrelsens arbete. Sammansättningen av rådet kan variera beroende på vilka frågor som ska diskuteras vid ett aktuellt möte.

Länsstyrelserna har i dag ett omfattande samarbete och en omfattande samverkan med den kommunala nivån. Som ett komplement till denna samverkan och för att ytterligare förbättra och stärka samarbetet ska en kommunal motsvarighet till det ovan beskrivna näringslivsrådet inrättas inom samtliga länsstyrelser.

Politiska företrädare från kommuner och landsting inom det geografiska området ska erbjudas möjlighet att ingå i rådet. Syftet är även här att diskutera principiellt viktiga frågor som finns mellan kommunerna, landstingen och länsstyrelserna. Rådet kan också vara ett forum för att uppmärksamma regelkonflikter eller andra problem i samverkan mellan den kommunala nivån och staten. Med ett råd för frågor som berör kommuner och landsting förbättras också länsstyrelsens möjligheter att löpande följa utvecklingen i kommunerna och landstingen inom det egna geografiska området.

Av vårt förslag till instruktion för länsstyrelsen framgår hur de båda råden bör regleras.

7.1.3 Administration, uppföljning och verksamhetsutveckling

Regeringen har i flera sammanhang påpekat nödvändigheten av en ökad administrativ samordning mellan länsstyrelserna.² Vi har i avsnitt 2.3.2 redogjort för de begränsade möjligheter till effektivisering av verksamheten som dagens struktur med 21 fristående länsstyrelser innebär. Dagens samordning av administration, uppföljning och verksamhetsutveckling inom länsstyrelserna bygger på frivillighet och på en bred samsyn mellan samtliga myndigheter vilket i sig kan innebära att arbetet försvåras.

Administration

Inom det administrativa området har länsstyrelserna genomfört ett antal åtgärder som samordnat och effektiviserat verksamheten men denna utveckling har gått relativt långsamt och har i vissa fall varit förenad med betydande svårigheter att nå en samsyn.

Länsstyrelsen i Kronobergs län ansvarar i dag för löneadministrationen för samtliga länsstyrelser och Länsstyrelsen i Örebro län ansvarar sedan 2009 för att samordna de ekonomiadministrativa funktionerna. Länsstyrelsen i Örebro län har även fått i uppdrag av regeringen att ta fram gemensamma indikatorer för hur länsstyrelsernas nuvarande uppgift att arbeta för hur nationella mål får genomslag i länen kan mätas. Vidare finns vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län en gemensam it-enhet.

En ökad samordning av länsstyrelsernas administration ger bättre möjligheter att ta vara på administrativa stordriftsfördelar. Dessa stordriftsfördelar är enligt vår bedömning betydande som en följd av att länsstyrelsernas verksamhet till stor del är likartad. I dagens struktur tas dock inte stordriftsfördelarna tillvara fullt ut.

Statens servicecenter har till uppgift att efter överenskommelse med myndigheter tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd till myndigheterna. Myndigheters anslutning till servicecentret ska ske på frivillig basis. Enligt regeringen ska dock de myndigheter som inte vill ansluta sig kunna visa att den aktuella verksamheten sköts minst lika effektivt i egen regi eller på annat sätt.³ I den utredning som föregick inrättandet av Statens servicecenter bedömdes

² Prop. 2009/10:175, sidan 92.

³ Dir. 2011:99.

den genomsnittliga effektiviseringspotentialen till 33 procent av dagens kostnader för de aktuella tjänsterna.⁴ Statens servicecenter erbjuder i dag tjänster inom ekonomiadministration, e-handel och löneadministration.

Vår bedömning är att samtliga länsstyrelser från och med 2015 fullt ut bör använda sig av de tjänster som erbjuds av Statens servicecenter. Alla länsstyrelser bedriver samma typ av verksamhet i samma grundläggande organisationsform. En gemensam anslutning innebär att länsstyrelserna inte kommer att behöva bedriva någon egen administration och utveckling inom de delar av det administrativa området som inkluderas i centrets tjänster. Användningen av servicecentrets tjänster kommer vid sidan av de besparingar som redovisas i avsnitt 8.1.1 även att leda till en enhetligare redovisning och rapportering från de enskilda länsstyrelserna. Det samlade ansvaret för samtliga länsstyrelsers relationer till servicecentret bör ligga på Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län.

Organisationskommittén för inrättandet av de nya länsstyrelserna bör ansvara för förhandling och anslutning till servicecentret. Om det vid förhandlingen visar sig att det finns andra mer effektiva lösningar bör beslutet om anslutning omprövas. För den samlade länsstyrelseverksamheten är det viktigt med ett gemensamt beslut om hur dessa tjänster ska skötas. Samtliga länsstyrelser ska ha samma administrativa system.

Ansvaret för att leda och samordna övrig administrativ verksamhet som till exempel diariehantering, it-stöd och arkivering ska ligga på Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län. Ansvaret att leda och samordna administrationen ska följas av en föreskriftsrätt gentemot övriga länsstyrelser.

Uppföljning

Vid vår genomgång av hur verksamheten följs upp vid dagens länsstyrelser har vi kunnat konstatera att det varierar inom olika områden och att den samlade uppföljningen har betydande brister. Ett exempel på olikheter är variationer i hur man mäter handläggningstider. Vidare sker i dag en stor del av uppföljningen utifrån de

⁴ Ett myndighetsgemensamt servicecenter, SOU 2011:38.

uppdrag som i regleringsbrevet ges departementsvis, vilket resulterar i olika rutiner och återrapporeringspunkter.

Inom vissa områden har vi funnit att uppföljningen till stor del riktats mot formen för återrapporering och inte mot själva innehållet och effekterna av den verksamhet som följs upp. De olika länsstyrelsernas rapporter skiljer sig ofta i utformningen. Detta innebär att möjligheterna för regeringen att samlat använda materialet försämras avsevärt.

Vi föreslår att ansvaret för att samordna uppföljningen av länsstyrelsernas verksamhet ska ges till en länsstyrelse. Denna länsstyrelse bör vara Länsstyrelsen i Skåne och Blekinge län.

Verksamhetsutveckling

I dagens länsstyrelsestruktur har, enligt vår bedömning, insatserna för att samordna utvecklingen av verksamheten mellan länsstyrelserna varit begränsade. Vi ser det som mycket angeläget att arbetssätt och metoder vid de framtida länsstyrelserna utvecklas gemensamt. En effektiv verksamhetsutveckling kräver en specialistkompetens som bara kommer att kunna finnas på någon av de framtida myndigheterna.

Vårt förslag är att specialistkompetensen och ansvaret för samordning av länsstyrelsernas verksamhetsutveckling ska ligga på Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands län. För att arbetet med verksamhetsutveckling ska få genomslag på arbetssättet vid samtliga länsstyrelser är det viktigt att de övriga länsstyrelserna deltar i arbetet.

Sammantagen bedömning

Möjligheterna till samordning av administration, uppföljning och verksamhetsutveckling kommer enligt vår bedömning att påverkas positivt av en reduktion av antalet länsstyrelser. Genom att dessutom peka ut en länsstyrelse som inom vart och ett av dessa tre områden har ansvaret att driva och samordna arbetet bedömer vi att möjligheterna att utveckla och effektivisera verksamheten kommer att förbättras avsevärt.

Regleringen av ovanstående ansvar vad gäller samordning av administration, verksamhetsutveckling och uppföljning framgår av vårt förslag till instruktion för länsstyrelserna.

Vi har i vårt utredningsarbete övervägt alternativ till den föreslagna ordningen med ett delat ansvar i de aktuella frågorna. På uppdrag av Finansdepartementet presenterades i april 2010 en rapport med förslag om att en ny myndighet, Länsstyrelsernas servicemyndighet, skulle inrättas.⁵ Syftet var att organisera länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter på ett ändamålsenligt sätt. Enligt vår uppfattning är det inte ändamålsenligt att bilda en ny myndighet.

Ett ytterligare alternativ som vi övervägt har varit att regeringen skulle utse en administrativ chef med mandat att fatta beslut som skulle gälla för samtliga länsstyrelser. En sådan funktion skulle vara administrativt inordnad i en av länsstyrelserna men svara direkt till regeringen. Till sin hjälp skulle den administrative chefen ha ett antal medarbetare men merparten av arbetet skulle bedrivas i samråd med och genom medarbetare vid länsstyrelserna. Fördelen med ett sådant förslag skulle vara att ett tydligt beslutsmandat inom ovanstående tre områden koncentrerades till en funktion eftersom de har ett inbördes samband.

Vår sammantagna bedömning är att en fördelning av uppgifterna på de tre största länsstyrelserna är en bättre ordning än de båda ovanstående alternativen som prövats tidigare men inte gett önskade effekter.

7.1.4 Internrevision

I dag ska endast länsstyrelserna i Stockholms län, Skåne län, Västra Götalands län, Jämtlands län, Västerbottens län samt Norrbottens län tillämpa internrevisionsförfordningen (2006:1228).

De tre senare omfattas av förordningen som en följd av att de är förvaltande attesterande myndighet för vissa program inom målet europeiskt territoriellt samarbete inom EU:s strukturfonder.

Internrevisionens uppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.

Länsstyrelsens uppdrag omfattar en mycket stor mängd olika sakområden. Det är viktigt att varje område präglas av ett effektivt

⁵ Dnr. Fi 2009/6991.

arbetssätt och en god intern kontroll. För att säkerställa detta anser vi att samtliga länsstyrelser ska omfattas av internrevisionsförordningen. För att stärka internrevisionens ställning bör denna omfattas av det arbete med gemensam verksamhetsutveckling som beskrivits ovan, avsnitt 7.1.3.

7.2 Ledning

Våra bedömningar och förslag:

- Inga förändringar vad gäller rollen som landshövding.
- Chefstjänstemännen ska benämnas länsöverdirektör vid samtliga länsstyrelser.
- Vid rekrytering av landshövding och länsöverdirektör ska den samlade ledningskompetensen beaktas och tiderna för förordnanden samordnas.

Länsstyrelserna leds av landshövdingen som är myndighetschef. Vid länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län finns en chefstjänsteman som är länsöverdirektör. Vid övriga länsstyrelser finns en chefstjänsteman som är länsråd. Vidare finns vid länsstyrelserna ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter. Landshövdingen, chefstjänstemannen och insynsrådet utses av regeringen. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn i länsstyrelsens verksamhet och ge landshövdingen råd. Rådet ska tillgodose behovet av demokratisk insyn och inflytande i verksamheten.

Vad gäller rollen som landshövding kan vi konstatera att det är en av de allra äldsta funktionerna inom den svenska statsförvaltningen. Rollen har på olika sätt ansetts skilja sig från den som andra myndighetschefer har. Även rekryteringsförfarandet är annorlunda vad gäller landshövdingar. Regeringen har i en skrivelse om utnämningsspolitiken uttryckt det enligt följande:

Landshövdingeämbetet är speciellt och kräver egenskaper som inte alltid sammanfaller med de krav som i övrigt ställs på myndighetschefer. God kännedom om och insikter i det politiska beslutssystemet kan vara ett sådant krav.⁶

⁶ Skr. 2009/10:43, sidan 22.

Vi har noterat att landshövdingarna spelar en viktig roll som statens företrädare i länen. Möjligheten att samla och få olika aktörer att arbeta mot gemensamma mål är utmärkande för landshövdingefunktionen. Landshövdingarna arbetar med strategiska utvecklingsfrågor samtidigt som länsstyrelsen fungerar som en traditionell förvaltningsmyndighet med landshövdingen som chef. Landshövdingarnas särställning markeras också av att regeringen i vissa frågor valt att lägga uppdrag direkt på dessa och inte på länsstyrelsen. Detta tillvägagångssätt är mycket ovanligt vad gäller övriga myndighetschefer.

Vi har under vårt utredningsarbete kunnat konstatera att även om landshövdingenrollen ofta beskrivs som viktig, så saknas inte kritiska röster som ifrågasätter den och ser den som föråldrad. Sådana ifrågasättanden kommer från såväl företrädare för kommuner och landsting som från företrädare för statliga myndigheter. Landshövdingens roll har av vissa beskrivits som den hos en arbetande styrelseordförande.

Synpunkter har också förts fram om att länsstyrelsen bör ledas av en generaldirektör som rekryteras genom ett öppet förfarande och utifrån de krav som normalt ställs på generaldirektörer. Förebilden är då den finländska reformen som innebar att landshövdingeämbetet togs bort. Ytterligare en ståndpunkt som förts fram är att landshövdingens funktion bör skiljas från länsstyrelsen. På så sätt skulle landshövdingens särskilda roll kunna behållas, samtidigt som ledningen för länsstyrelsen skulle kunna rekryteras på samma sätt som för andra statliga myndigheter.

Vi anser inte att det ingår i vårt uppdrag att överväga förändringar eller närmare reglering av landshövdingens roll. Vi konstaterar att landshövdingen är myndighetschef och givet den roll detta innebär är det enligt vår mening angeläget att hitta en modell som innebär att den samlade ledningen för länsstyrelsen blir kraftfull och ändamålsenlig. Vi kan också konstatera att vårt förslag med färre och större länsstyrelser ställer nya krav på landshövdingen.

Som tidigare nämnts finns vid varje länsstyrelsen en chefs-tjänsteman som benämns länsöverdirektör vid tre länsstyrelser och länsråd vid resterande länsstyrelser.

Anställningen av såväl länsöverdirektörerna som länsråden beslutas i dag av regeringen efter anmälan av landshövdingen. Utredningen om översyn av anställningsvillkor för myndighetschefer har föreslagit

att länsöverdirektörer och länsråd som huvudregel inte längre ska anställas av regeringen.⁷

Landshövdingen och chefstjänstemannen vid respektive länsstyrelse utgör gemensamt myndighetens ledning. Eftersom landshövdingen i vissa avseenden har en roll som skiljer sig från övriga myndighetschefer och länsstyrelsen har en omfattande verksamhet över många politikområden blir chefstjänstemansfunktionen extra viktig för den dagliga ledningen av verksamheten vid länsstyrelserna. Vi anser därför att regeringen även fortsättningsvis ska utse länsöverdirektörer. Genom att regeringen ansvarar för anställning av såväl landshövding som länsöverdirektör kan regeringen tillförsäkra en rätt sammansatt samlad kompetens för att leda respektive länsstyrelse. Vidare föreslår vi att chefstjänstemännen vid samtliga länsstyrelser ska benämnas länsöverdirektörer. Frågan om en särskild chefstjänsteman för Gotlands län behandlas i avsnitt 6.3.3.

För att möjliggöra att länsstyrelsernas ledning bedöms samlat bör landshövdingens och länsöverdirektörens förordnanden samordnas. Om förordnandet för länsöverdirektören regelmässigt sträcker sig något längre, exempelvis sex månader, än landshövdingens förordnande ges möjlighet att vid byte av landshövding pröva sammansättningen av ledningen som helhet utan onödiga störningar i verksamheten.

Landshövdingen är enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion skyldig att bo i den tjänstebostad som anvisas på residensorten. Ordningen med boplikt har 2011 prövats av Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer. Vi anser därför att det inte nu är motiverat att pröva frågan.

Däremot kan vi konstatera att om våra förslag genomförs kommer det att finnas flera fastigheter, med bostäder för landshövdingar och representationslokaler, än antalet landshövdingar och länsstyrelser. Exakt hur övergången och minskningen av antalet residens ska gå till är dock för tidigt att ta ställning till. Olika övergångslösningar kan bli aktuella varför denna fråga får lösas på ett praktiskt sätt i samband med att reformen genomförs.

⁷ Myndighetschefers villkor, SOU 2011:81.

7.3 Upphandling av tjänster

Våra bedömningar och förslag:

- Länsstyrelserna ska på ett enhetligt sätt pröva om utförandet av praktiska uppgifter blir mer effektivt genom att upphandla tjänster av externa aktörer.
- Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands län ska inom ramen för sitt ansvar för den samlade verksamhetsutvecklingen ta fram gemensamma riktlinjer för en sådan prövning.

I vår kartläggning av länsstyrelsernas nuvarande verksamhet har vi noterat att omfattningen av den verksamhet som upphandlas från externa aktörer varierar mellan länsstyrelserna.

Ett område där upphandling av tjänster är aktuellt är förvaltning och skötsel av skyddade områden. Denna verksamhet omfattar information och uppföljning men även andra uppgifter av mer praktiskt karaktär. Det rör sig till exempel om drift och underhåll av byggnader och anläggningar, skötsel av vägar, renhållning, gränsmarkering samt skötsel av leder.

Under 2011 uppgick länsstyrelsernas kostnader för förvaltning och skötsel av skyddade områden till nästan 366 miljoner kronor. Den berörda verksamheten finansierades i huvudsak av Naturvårdsverkets bidragsmedel från anslaget 1:3 Åtgärder för värdefull natur.

Enligt Naturvårdsverkets program för bättre förvaltning och användning av naturskyddade områden 2005–2015 är tillvaratagandet av lokala kunskaper, intressen och engagemang en viktig del i förvaltningen av de skyddade områdena. Att engagera lokala krafter för skötseln av områden har enligt programmet ett stort värde. Programmet anger även att minst 50 procent av länsstyrelsernas skötselmedel ska användas för anskaffning av skötselåtgärder av lokala aktörer eller lokalt anställd fältpersonal för att genomföra skötselåtgärder i de skyddade områdena.⁸

Som nämnts förekommer det avsevärda variationer i vilken utsträckning som enskilda länsstyrelser upphandlar tjänster av externa aktörer. Exempelvis använder Länsstyrelsen i Västra Götalands län 41 procent av sina medel inom detta område för upphandling av externa aktörer. Motsvarande andelar är för Länsstyrelsen i

⁸ Värna vårda visa, Naturvårdsverket 2011.

Norrbottens län 65 procent och för Länsstyrelsen i Örebro län 83 procent.

Det finns även skillnader mellan länen när det gäller vilka tjänster och vilka externa aktörer man upphandlar. Detta gäller bland annat i fråga om gränsmarkering av skyddade områden. En del länsstyrelser gör detta i egen regi medan andra länsstyrelser upphandlar tjänster av Lantmäteriet eller av andra externa aktörer.

Utöver Naturvårdsverkets övergripande mål om en god lokal förankring och en viss upphandlingsnivå saknas det gemensamma riktlinjer för länsstyrelsernas upphandling av externa aktörer rörande skötsel och förvaltning av skyddade områden. Länsstyrelserna tillämpar i stället egna och delvis olika principer för i vilken utsträckning och i vilka fall tjänster ska upphandlas.

Enligt vår bedömning ska länsstyrelserna i första hand använda sin egen personal till att utföra sina grunduppgifter. Det gör att länsstyrelserna kan bedriva sin kärnverksamhet med kontinuitet och hög kompetens. Länsstyrelserna bör i största möjliga utsträckning upphandla utförande av rent praktiska uppgifter inom alla sina verksamhetsområden. Upphandling av externa tjänster skapar bättre förutsättningar för att de praktiska uppgifterna präglas av hög kostnadseffektivitet. På samma gång tydliggörs gränsdragningen till de uppgifter som ingår länsstyrelsernas kärnverksamhet.

För att ta tillvara upphandlingsutrymmet behöver länsstyrelserna utifrån gemensamma riktlinjer med enhetliga principer pröva om utförandet av praktiska uppgifter blir mer effektivt genom att upphandla tjänster av externa aktörer. Dessa riktlinjer ska enligt vår mening tas fram inom ramen för Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands läns ansvar för den samlade verksamhetsutvecklingen, avsnitt 7.1.3.

7.4 Inrättande

Våra förslag:

- En organisationskommitté för inrättandet av de nya länsstyrelserna ska tillsättas under hösten 2013.
- De nya länsstyrelserna ska inrättas den 1 januari 2015.

7.4.1 Vissa genomförandefrågor

Våra förslag innebär förändringar av länsstyrelsens roll och att vissa länsstyrelser geografiska verksamhetsområde kommer att omfatta fler än ett län. Det finns därför anledning att överväga hur de framtida länsstyrelserna bör benämnas.

Vår bedömning är att namnet länsstyrelse är möjligt att behålla. Detta eftersom det geografiska området för de nya länsstyrelserna kommer att följa länsgränser, även om flera län kan ingå i en länsstyrelses ansvarsområde. Det finns inget i benämningen länsstyrelse som antyder att myndigheten bara kan omfatta ett län.

Begreppet länsstyrelser är väl inarbetat och förankrat i samhället. Det har använts sedan 1600-talet och är väl bekant hos allmänheten, vilket har ett värde i sig. Namnet är välkänt och man har en uppfattning om vilka uppgifter som sköts av länsstyrelsen. Namnet är ett av det mest kända myndighetsnamnen inom den svenska statsförvaltningen.

Samtidigt bör det beaktas att dagens länsstyrelser inom vissa områden har haft svårt att leva upp till de förväntningar som ställts på organisationen. Införandet av ett nytt namn skulle betona en förändrad roll för länsstyrelsen där arbetssätt, organisation och styrförmer skiljer sig jämfört med i dag.

Att byta namn skulle dock innebära ett stort arbete med att etablera och medvetandegöra det nya myndighetsnamnet. Det skulle också medföra relativt stora kostnader. Vidare skulle ett namnbyte innebära ett behov av följdändringar i ett stort antal författningar. Om det samlade innehållet i myndighetens uppdrag i grunden skulle förändras vore ett namnbyte förmodligen nödvändigt och önskvärt för att förändra bilden av myndigheten såväl externt som internt.

Eftersom våra förslag visserligen kommer att förtydliga men inte på något avgörande sätt förändra sammansättningen av uppgifterna som ska utföras av länsstyrelsen anser vi att benämningen länsstyrelse bör behållas.

Nästa fråga att ta ställning till är hur de enskilda länsstyrelserna ska benämnas. För närvarande benämns länsstyrelserna efter det län de verkar i till exempel Länsstyrelsen i Dalarnas län. Det finns, enligt vår mening, ingen anledning att ändra på den ordningen. Enligt våra förslag kommer dock en länsstyrelses geografiska område att omfatta fler än ett län. Det innebär att flera län kommer

att anges i den enskilda länsstyrelsens namn. De fullständiga namnen för de 11 framtida länsstyrelserna ska vara:

- Länsstyrelsen i Norrbottens län
- Länsstyrelsen i Västerbottens län
- Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län
- Länsstyrelsen i Dalarnas och Gävleborgs län
- Länsstyrelsen i Värmlands och Örebro län
- Länsstyrelsen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län
- Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands län
- Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län
- Länsstyrelsen i Jönköpings och Östergötlands län
- Länsstyrelsen i Kalmar och Kronobergs län
- Länsstyrelsen i Skåne och Blekinge län

Det fullständiga namnet ska alltid anges i officiella sammanhang. Detta gäller till exempel när myndigheten fattar ett beslut, ingår ett avtal eller ger in en skrivelse till regeringen. I andra situationer, när det inte finns anledning att vara lika formell, kan en kortform av namnet i stället användas. Vi anser att samtliga länsstyrelser då ska använda sig av samma kortform. Denna kortform ska vara Länsstyrelsen.

En annan fråga som enligt vår mening bör uppmärksammas i samband med inrättandet av de nya länsstyrelserna är statstjänstemannarollen. Det är statstjänstemännen som utgör fundamentet i länsstyrelserna och i myndighetens möjlighet att utföra sitt uppdrag. Enligt vår uppfattning utgör sammanläggningen av länsstyrelser en mycket bra möjlighet att ta upp och lyfta frågor om rollen som statstjänsteman och om myndigheternas uppdrag och del i den statliga förvaltningen. Även frågor kring otillbörlig påverkan och intern styrning och kontroll för att motverka detta bör aktualiseras.

För att lyfta fram dessa frågor bör länsstyrelserna i samband med att en ny organisation träder i kraft genomföra ett utbildnings- och utvecklingsarbete om de krav som ställs på en statstjänsteman.

En ytterligare fråga kopplad till tjänstemannarollen är möjligheten att enligt 19 § förvaltningslagen (1986:223) reservera sig mot ett beslut man är delaktig i genom att låta anteckna avvikande mening. I förarbeten till förvaltningslagen anges att möjligheten att få avvikande mening antecknad i princip endast ska användas då det

ligger i rättssäkerhetens intresse eller då det finns särskilda skäl.⁹ Vidare anges i propositionen att möjligheten till avvikande mening bör användas med urskillning och återhållsamhet. Även denna fråga bör diskuteras inom länsstyrelserna som ett led i arbetet med den gemensamma statliga värdegrunden och i arbetet med att utveckla rollen som statstjänsteman.

7.4.2 Tidsplan

Länsstyrelsens organisation har under lång tid varit föremål för utredningar och diskussioner. Detta leder ofrånkomligt till viss oro och vissa effektivitetsförluster i den nuvarande organisationen. För att minimera dessa negativa effekter bör en organisationskommitté för de kommande förändringarna av länsstyrelserna tillsättas så snart det är möjligt.

Tydliga beslut, ett tydligt utpekat ansvar för den fortsatta förändringsprocessen samt en tydlig tidsplan för genomförandet kan motverka de negativa konsekvenserna av organisationsförändringen. Vi föreslår följande tidsplan för genomförandet av den nya länsstyrelseorganisationen.

Tabell 7.1 Tidsplan

Tidpunkt	Aktivitet
September 2013	Information om sammanslagning och antal i budgetpropositionen för 2014
Hösten 2013	Organisationskommitté tillsätts
Våren 2014	Proposition med författningsförändringar
September 2014	Förslag till anslagsförändringar i budgetpropositionen för 2015
1 januari 2015	De nya länsstyrelserna inrättas

7.4.3 Alternativ tidsplan

Vi har även övervägt ett alternativ som innebär att sammanslagningarna av vissa delar av länsstyrelseorganisationen genomförs tidigare än den 1 januari 2015. Detta med utgångspunkt från de iakttagelser vi gjort av dagens verksamhet. Vi har här noterat att de

⁹ Prop. 1985/86:80, sidan 36.

minsta länsstyrelserna har svårt att upprätthålla en godtagbar kvalitet inom samtliga verksamhetsområden.

Ett alternativ skulle därför vara att de länsstyrelser som vi bedömer är i störst behov av den reformerade organisation som vi föreslår läggs samman redan från och med den 1 januari 2014. En sådan tidsplan skulle innebära att verksamheterna i ett tidigare skede kan tillgodogöra sig fördelarna av en större verksamhetsvolym. Vidare bedömer vi att behovet av att vidta tillfälliga åtgärder för att stärka de aktuella små länsstyrelserna minskar.

Vi har identifierat att följande sammanslagningar borde prioriteras i ett sådant alternativ.

- Länsstyrelsen i Skåne län och Blekinge län
- Länsstyrelsen i Kalmar och Kronobergs län
- Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands län
- Länsstyrelsen i Jämtlands och Västernorrlands län
- Länsstyrelsen i Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län

Vi har dock funnit att det finns ett antal skäl som talar mot ett stegvis genomförande av den nya länsstyrelseorganisationen. Ett av de tyngsta skälen är det gemensamma arbete som kommer att genomföras för att skapa gemensamma organisatoriska förutsättningar för samtliga länsstyrelser. Även arbetet med att införa ett mer gemensamt arbetssätt inom olika sakområden genom verksamhetsutveckling och gemensamma rutiner talar mot ett stegvis införande.

Vår sammantagna bedömning är därför att de föreslagna förändringarna bör genomföras den 1 januari 2015 för samtliga länsstyrelser.

8 Dimensionering och finansiering

I detta kapitel redogör vi för de besparingar som vi bedömer kan uppnås vid en sammanläggning av dagens 21 länsstyrelser till 11 stycken. Vi beskriver även resultatet av den genomgång och analys av dagens resursdimensionering som vi genomfört. Därefter görs en bedömning av det samlade resursbehovet med utgångspunkt från länsstyrelsernas framtida uppgifter. I avsnitt 8.2 behandlas länsstyrelsernas finansiering och förslag lämnas till hur denna kan bli mer ändamålsenlig och bidra till en effektivare verksamhet.

8.1 Dimensionering

Våra bedömningar och förslag:

- En framtida länsstyrelsestruktur med 11 länsstyrelser i stället för 21 beräknas innebära en effektivisering på cirka 385 miljoner kronor.
- För att de nya länsstyrelserna ska kunna utföra sina uppgifter effektivt och med hög kvalitet krävs ett visst resurstillskott. Detta främst inom samhällsplanering, samhällsskydd och krisberedskap samt naturvård och miljöskydd.
- De medel som frigörs vid en reducering av antalet länsstyrelser ska användas för att finansiera det samlade behovet att ytterligare resurser i de operativa verksamheterna.
- Vid en fortsatt struktur med 21 länsstyrelser skulle det krävas betydande resurstillskott för att utföra uppgifterna på ett acceptabelt sätt.

I detta avsnitt redogör vi för våra bedömningar kring de framtida länsstyrelsernas dimensionering. Vi är medvetna om de svårigheter

som är förknippade med att analysera det framtida resursbehovet för den samlade verksamheten. Resultatet av analysen rymmer osäkerheter inte minst mot bakgrund av att det avser verksamheten vid de reformerade länsstyrelserna från 2015 och framåt. Först i samband med att en organisationsförändring genomförs föreligger ett säkrare underlag. Det bör då bli en uppgift för organisationskommittén att göra en mer detaljerad resursbedömning för de enskilda länsstyrelserna.

Trots svårigheterna har vi bedömt det som nödvändigt att göra en samlad analys av resursbehovet som grundar sig på de iakttagelser vi gjort under utredningsarbetet. Vi har valt att utgå från länsstyrelsens befintliga verksamhetsstruktur. Det bör dock noteras att denna struktur i vissa delar skiljer sig från den vi valt för verksamheten i vår analys av de nya länsstyrelsernas uppgifter, kapitel 5.

De 21 länsstyrelserna bedriver verksamhet inom ett stort antal områden. Under 2011 uppgick länsstyrelsernas totala verksamhetskostnader till 4 406 miljoner kronor.¹ Det totala antalet årsarbetskrafter var under samma år 4 471 stycken.

Inledningsvis görs en analys och bedömning av möjligheten till besparingar inom det administrativa området och inom de för länsstyrelserna gemensamma funktionerna i en struktur med 11 länsstyrelser. Därefter redovisas de sakområden där vi anser att den nuvarande resurstilldelningen bör justeras. Inom de aktuella områdena redovisas utfallet i form av årsarbetskrafter för 2011 samt det bedömda behovet i en struktur med 11 länsstyrelser. I texten inom respektive område görs också en analys av en ändamålsenlig resursnivå i en struktur med 21 länsstyrelser. Denna bedömning grundar sig på vilka resurser som skulle vara nödvändiga för att genomföra dagens och de föreslagna framtida uppgifterna i en struktur med 21 länsstyrelser.

I bedömningarna har hänsyn tagits till behov av ökade resurser till följd av våra förslag i kapitel 5 om förändrade och utökade uppgifter inom vissa områden. Även de förslag om förändringar i resurstilldelningen som presenterats i budgetpropositionen² för 2013 har beaktats. Det bör dock noteras att vissa av förslagen i

¹ De totala kostnaderna bestod under 2011 av personalkostnader om 2 676 miljoner kronor, lokalkostnaderna 304 miljoner kronor och övriga driftskostnader inklusive finansiella kostnader 1 462 miljoner kronor.

² Prop. 2012/13:1.

budgetpropositionen endast är tillfälliga och därför inte har beaktats vid vår bedömning som gäller länsstyrelsernas verksamhet från 2015 och framåt.

Vi har valt att redovisa resursbehoven i form av årsarbetskrafter eftersom vi anser att det ökar överskådligheten i presentationen. Eftersom personalkostnaderna och kostnader direkt knutna till dessa utgör den klart största delen av länsstyrelsernas totala kostnader anser vi att antalet årsarbetskrafter väl avspeglar resursbehoven inom respektive sakområde. För att beakta de osäkerheter som nämnts ovan har vi i visa fall valt att ange antalet uppskattade årsarbetskrafter i form av intervall.

Slutligen görs i avsnitt 8.1.8 en bedömning av den samlade dimensioneringen och behovet av resurser i form av medel i en struktur med 11 länsstyrelser i enlighet med vårt förslag i kapitel 6.

Förändringarna till följd av tillkommande uppgifter från Skogsstyrelsen ingår inte, eftersom vi utgår från att denna verksamhetsöverföring initialt kommer att vara resursmässigt neutral. Detta genom att de resurser som förs över från Skogsstyrelsen kommer att täcka de kostnader som uppstår inom länsstyrelserna. Vi har inte heller beaktat de verksamheter som ska flyttas från länsstyrelserna till nationella myndigheter eftersom resurserna följer med verksamheten till dessa myndigheter.

I avsnitt 10.1 om ekonomiska konsekvenser görs en bedömning av omställningskostnaderna inom länsstyrelserna vid en sammanläggning från 21 till 11 stycken. Här beskrivs också kostnaderna under 2013 och 2014 för en organisationskommitté som ska genomföra sammanläggningarna.

8.1.1 Myndighetsövergripande verksamhet

Under 2011 uppgick länsstyrelsernas samlade kostnader för myndighetsövergripande verksamhet, administration och service till 1 078 miljoner kronor.

I avsnitt 7.1.3 föreslår vi att länsstyrelserna bör ansluta sig till Statens servicecenter. Servicecenterutredningen bedömde att en genomsnittlig besparing på 32 procent kan uppnås vid en anslutning till servicecentret.³ Motsvarande besparing inom ekonomistatistik bedömdes till 36 procent. Enligt Servicecenter-

³ Ett myndighetsgemensamt servicecenter, SOU 2011:38.

utredningen är besparingspotentialen lägre vid stora myndigheter än vid medelstora myndigheter, både vad gäller ekonomiadministration och personaladministration.⁴ Det kan konstateras att det totala antalet länsstyrelseanställda är så stort att länsstyrelserna sammantaget måste betraktas som en stor myndighet.

Elva länsstyrelser

En förändrad struktur med 11 länsstyrelser möjliggör besparingar i samtliga myndighetsövergripande och administrativa verksamheter.

Enligt vår bedömning innebär färre myndigheter och färre myndighetschefer att myndighetsövergripande verksamheter kan avvecklas på 10 orter. Det inkluderar allmän myndighetsövergripande verksamhet, länsledning med stödfunktioner, insynsråd, delegationer, revision, offentlighet och registerfrågor. Vår bedömning är att detta leder till en besparing på cirka 125 miljoner kronor.

I en struktur med 11 länsstyrelser bedömer vi vidare att en besparing med 10 procent motsvarande cirka 34 miljoner kronor kan göras för lokaler, utrustning och gemensam service. Vid denna bedömning har hänsyn tagits till att verksamhet även fortsatt kommer att bedrivas på andra orter än de föreslagna sätesorterna.

Vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län finns en gemensam it-enhet. Denna enhet har övertagit i stort sett alla it-resurser från länen. Vi bedömer att 5 procent av it-kostnaderna kan avvecklas vid ett minskat antal länsstyrelser. Detta motsvarar en besparing på cirka 10 miljoner kronor.

Länsstyrelsen i Kronobergs län är i dag värd för länsstyrelsernas samordnade löneadministration. De enskilda länsstyrelserna har i princip inte någon egen personal inom detta område. Mot denna bakgrund bedömer vi att besparingar med 5 procent kan göras inom personaladministrationen vid färre länsstyrelser. Därutöver minskar resursåtgången inom personaladministrationen vid kvarvarande länsstyrelser med 10 procent vid en anslutning till Statens servicecenter. Den sammantagna besparingen blir drygt 10 miljoner kronor.

Vid Länsstyrelsen i Örebro län finns en funktion som samordnar vissa delar av länsstyrelsernas ekonomiadministration. De enskilda länsstyrelserna ansvarar dock för sin egen ekonomi-

⁴ Myndigheter med fler än 2 000 anställda.

hantering. Enligt vår bedömning innebär en minskning till 11 länsstyrelser en besparing med 15 procent inom ekonomiadministrationen. Till följd av de 11 länsstyrelserna ansluts till Statens servicecenter kan en ytterligare besparing med 20 procent göras inom ekonomiadministrationen. Sammantaget blir besparingen drygt 20 miljoner kronor.

Den totala resursåtgången för myndighetsövergripande verksamhet, administration och service bedöms uppgå till cirka 875 miljoner kronor i en struktur med 11 länsstyrelser. Det motsvarar en besparing med drygt 200 miljoner kronor jämfört med nuvarande totalkostnader.

Tjugoen länsstyrelser

Även i en struktur med 21 länsstyrelser kan besparingar göras inom myndighetsövergripande verksamhet, administration och service till följd av en anslutning till Statens servicecenter.

Enligt vår bedömning kan en besparing göras med drygt 20 miljoner kronor. Detta genom minskade kostnader med 10 procent inom löneadministration och en minskning med 20 procent inom ekonomiadministration. Hänsyn har här tagit till de gemensamma funktioner som i dag finns inom länsstyrelserna samt de bedömningar som gjorts av Servicecenterutredningen. Den totala resursåtgången för myndighetsövergripande verksamhet, administration och intern service bedöms därmed att uppgå till cirka 1 055 miljoner kronor.

Sammanfattning

I tabell 8.1 redovisas den samlade resursåtgången i de olika alternativen. Av tabellen framgår att den samlade resursåtgången inom myndighetsövergripande verksamhet i dag uppgår till cirka 1 078 miljoner kronor. I en framtida struktur med 21 länsstyrelser uppgår den samlade resursåtgången till 1 055 miljoner kronor. Det innebär en besparing på drygt 20 miljoner kronor. Tabellen visar även att den samlade resursåtgången inom myndighetsövergripande verksamhet uppgår till 875 miljoner kronor vid en framtida struktur med 11 länsstyrelser. Det innebär en klart större besparing på drygt 200 miljoner kronor.

Detta betyder att det uppstår en effektivisering på cirka 180 miljoner kronor inom myndighetsövergripande verksamhet om en framtida struktur omfattar endast 11 länsstyrelser i stället för 21 länsstyrelser.

Tabell 8.1 Resursåtgång myndighetsövergripande verksamhet, administration och service (mnkr)

	I dag	Nya länsstyrelser	
		21	11
Myndighetsövergripande verksamhet samt allmän administration och facklig verksamhet	312	312	187
Lokaler, utrustning och gemensam service	372	373	339
It och telefoni	241	241	231
Personaladministration	75	67	64
Ekonomiadministration	78	62	54
Totalt	1 078	1 055	875

8.1.2 Samhällsplanering

Sakområdena samhällsplanering, boende, energi och klimat samt kulturmiljö sysselsatte 2011 totalt 462 årsarbetskrafter vilket motsvarade 10 procent av det totala antalet. I detta avsnitt behandlar vi främst området samhällsplanering.

Våra iakttagelser

Samhällsplaneringsfrågor är en av de mest centrala uppgifterna för länsstyrelsen. Vår genomgång visar dock på vissa brister. Flera kommuner upplever att länsstyrelsens utåtriktade arbete har minskat i omfattning under senare år och att länsstyrelsens kompetens i plan- och byggfrågor har blivit sämre. Länsstyrelsen har också svårt att svara upp mot förväntningarna vad gäller samordning av statliga intressen inom planeringsprocesserna. Detta har framkommit under vårt utredningsarbete och finns även beskrivet i en rapport från Statskontoret⁵ och i den enkätundersökning SKL genomfört åt utredningen.

⁵ Myndighetsanalys av Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statskontoret 2010:24.

Vidare kan vi konstatera att den tillsyn som länsstyrelserna utför över kommunernas tillsynsarbete enligt plan- och bygglagen är mycket begränsad.⁶ Vi har också noterat att länsstyrelsens handläggningstider är långa i vissa län.

Både länsstyrelsen i Västra Götalands län och i Stockholms län har i budgetunderlagen för 2013–2015 framhållit att arbetet med stora infrastrukturprojekt kräver omfattande insatser från länsstyrelsens sida och ökade resurser. Även länsstyrelserna i Uppsala och Jönköpings län har lyft fram detta i sina budgetunderlag. Flera länsstyrelser har även tagit upp brister i tillsynen inom kultur- miljöområdet i sina budgetunderlag för 2013–2015. Brister inom denna tillsyn framkommer också i rapporter från Riksrevisionen och länsstyrelserna.⁷ Enligt vår bedömning är det delvis en resursfråga men ett mer enhetligt och systematiskt arbetssätt i tillsynsfrågorna är också viktiga delar i en stärkt tillsyn.

I budgetpropositionen för 2013 har regeringen föreslagit att länsstyrelsernas anslag under perioden 2013–2016 tillfälligt ska ökas med 30 miljoner kronor. Detta för att öka förutsägbarheten, minska variationerna mellan länen samt korta handläggningstider för ärenden enligt plan- och bygglagen.

Bedömning av dagens verksamhet och av framtida resursbehov

Vi har i kapitel 5 föreslagit att uppgifterna inom samhällsplanering ska ges en starkare och tydligare ställning inom länsstyrelsen. Beslutsprocesserna ska effektiviseras genom ändrade arbetssätt och rätt sammansatt kompetens. En snabb process är viktigt för att inte fördröja byggandet av bostäder och infrastruktur och därmed samhällsutvecklingen.

Länsstyrelsen ska delta tidigt i planeringsprocesserna och på ett konstruktivt sätt bidra till att hitta lösningar för att såväl statliga som kommunala intressen ska kunna tillgodoses på ett sätt som gynnar samhällsutvecklingen. Tillsynsvägledning till kommunerna och tillsynen över kommunernas byggtillsyn behöver också stärkas.

Vår bedömning är att länsstyrelserna i dagsläget inte har ett tillräckligt effektivt arbetssätt och tillräckliga resurser för att kunna

⁶ Länsstyrelsernas tillsyn. Redovisning av ett regeringsuppdrag, Fi 2008/3093.

⁷ Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena, Riksrevisionen 2008:2. Länsstyrelsernas tillsyn. Redovisning av ett regeringsuppdrag, Fi 2008/3093.

vara den centrala statliga aktör inom samhällsplaneringen som lagstiftningen förutsätter. De extra medel som har tillförts i budgetpropositionen för 2013 är tillfälliga och förväntas bland annat leda till att dagens ärendebalanser kan minska. Långsiktigt måste dock resursnivåerna inom området samhällsplanering öka för att länsstyrelsen ska kunna fullfölja sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

För att kunna upprätthålla en bred och specialiserad kompetens, öka insatserna inom tillsyn och tillsynsvägledning, förkorta handläggningstider samt tidigt och på ett mer aktivt sätt delta i planeringsprocesserna krävs en kritisk massa av handläggare vid varje enskild länsstyrelse. En sådan kritisk massa bör, med undantag för storstadslänen, bestå av cirka 10–15 årsarbetskrafter per länsstyrelse i en struktur med 21 länsstyrelser. Därutöver måste hänsyn tas till storleken på det geografiska området. Storstadslänen har dessutom särskilda behov till följd av större infrastruktur-satsningar, stort antal kommuner och många invånare.

Vid en sammanläggning av länsstyrelser får den nya länsstyrelsen totalt sett en större ärendemängd samt fler kommuner att upprätthålla en dialog med. Samtidigt uppnås vissa effektivitetsvinster. Vår sammantagna bedömning är att den kritiska massan för samhällsplaneringsfrågor består av 15–20 årsarbetskrafter per länsstyrelse i en struktur med 11 länsstyrelser. Vid länsstyrelserna i storstadslänen bör dock antalet årsarbetskrafter vara betydligt högre. Länsstyrelserna i de tre storstadslänen hade 2011 flest årsarbetskrafter med 39 årsarbetskrafter i Stockholms län, 32 i Västra Götalands län och 26 i Skåne län. För övriga länsstyrelser är det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter i dag cirka 7 per länsstyrelse.

Inom kulturmiljöområdet bör resurserna, enligt vår mening, vara oförändrade. De effektivitetsvinster som görs genom en sammanläggning till 11 länsstyrelser ska användas för att stärka tillsynen av fornlämningar och kyrkliga kulturminnen.

I tabellen nedan sammanfattas våra bedömningar inom området samhällsplanering.

Tabell 8.2 Resursåtgång i årsarbetskrafter

	1 dag	11
Hållbar samhällsplanering och boende (40)	223	280

8.1.3 Samhällsskydd och krisberedskap

I detta avsnitt behandlar vi sakområdet krishantering, skydd mot olyckor och civilt försvar. Sammanlagt var 146 årsarbetskrafter 2011 verksamma inom detta område vilket motsvarar 3 procent av länsstyrelsernas totala antal årsarbetskrafter.

Våra iakttagelser

Den förändrade hotbilden ställer nya krav inom området samhällsskydd och krisberedskap, se avsnitt 2.1.1. Området är komplext och omfattar ett stort antal aktörer. Även inom länsstyrelsen berörs flera olika verksamheter. Det faktum att uppgifterna inom samhällsskydd och krisberedskap i stor utsträckning syftar till att förebygga samt ha beredskap för att kunna hantera en kris försvårar dimensioneringen. Resultatet visas först när förmågan provas vilket innebär en risk för att området inte prioriteras i det löpande arbetet.

I vårt utredningsarbete har det framkommit att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anser att länsstyrelserna inte alltid har tillräckliga resurser för att utföra sina uppgifter. Även länsstyrelserna själva bedömer att de har svårt att leva upp till den ambitionsnivå MSB förväntar sig. Förväntningarna på länsstyrelsen från kommunalt håll är också stora. Totalförsvarets forskningsinstitut har vid intervjuer under 2011 och 2012 med lokala och regionala aktörer konstaterat att länsstyrelserna är kraftigt underbemannade vilket leder till brister i det regionala krisberedskapsarbetet. Även Statskontoret har i en rapport gjort bedömningen att länsstyrelsernas resurser för samhällsskydd och krisberedskap är otillräckliga.⁸

Ett område som särskilt har uppmärksamats är länsstyrelsernas tillsyn över kommunerna enligt lagen om skydd mot olyckor. Av en rapport från Länsstyrelsen i Östergötlands län framgår att

⁸ Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statskontoret 2012:1.

länsstyrelserna själva bedömt att de har svårt att fullfölja denna tillsyn.⁹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län har i budgetunderlaget för 2013–2015 angett ett ökat behov av resurser för att kunna stärka tillsynen över kommuner enligt lagen om skydd mot olyckor. MSB konstaterar i en rapport till regeringen att de personer som arbetar med tillsyn inom området skydd mot olyckor inom länsstyrelserna är för få för att hållbara strukturer ska kunna skapas och för att kompetens ska kunna utvecklas och behållas.¹⁰

Bedömning av dagens verksamhet och av framtida resursbehov

Vi har i kapitel 5 konstaterat att samhällsskydd och krisberedskap är en av länsstyrelsernas viktigaste uppgifter. Det finns enligt vår uppfattning ingen annan statlig myndighet som kan ha det geografiska områdesansvaret på regional nivå.

Lagstiftningen och de nationella målen för arbetet med samhällets krisberedskap ställer höga krav på länsstyrelserna i deras roll som geografiskt områdesansvariga för länet. Uppgifterna inom samhällsskydd och krisberedskap är komplicerade och kräver tillgång till breda och specialiserade kunskaper.

Utöver grundläggande personalresurser för att upprätthålla kompetens behöver verksamheten även dimensioneras med hänsyn tagen till antal kommuner och landsting, antal invånare samt förekomsten av verksamheter som utgör en risk som till exempel kärnkraftverk, Sevesoanläggningar eller större dammanläggningar. En tillräckligt stor personalstyrka är viktigt för att länsstyrelsen ska kunna vara uthållig vid mer utdragna krisförlopp.

Oberoende av antalet kommuner och förekomsten av risker är dock vår bedömning att en kärna av resurser och kompetens bör vara förhållandevis likartad inom varje länsstyrelse. Med undantag för storstadslänen är vår bedömning att en sådan kritisk massa av handläggare bör omfatta minst 10 årsarbetskrafter vid varje länsstyrelse i dagens ordning med 21 länsstyrelser.

I en struktur med färre och större länsstyrelser krävs fler årsarbetskrafter främst till följd av att antalet kommuner blir fler. Möjligheter att specialisera sig ökar dock och vissa effektiviseringar

⁹ Länsstyrelsernas tillsyn. Redovisning av ett regeringsuppdrag, Fi 2008/3093.

¹⁰ Förslag om hur samverkan mellan länsstyrelserna kan förbättras för att utveckla kompetens och förmåga inom områdena tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och beslut angående farliga verksamheter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2010.

kan göras. Sammantaget bedömer vi att det bör vara cirka 15 årsarbetskrafter per länsstyrelser i en struktur med 11 myndigheter. I storstadslänen bör antalet årsarbetskrafter vara betydligt fler.

År 2011 var antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelserna i Stockholms län 20, i Västra Götalands län 18 och i Skåne län 11 årsarbetskrafter. För övriga länsstyrelser var det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter cirka 6 per länsstyrelse.

Vår bedömning är att länsstyrelserna behöver tillföras resurser för att myndighetens uppgifter inom området ska kunna säkerställas. Färre och större länsstyrelser är också en förutsättning för att kunna uppnå en tillräcklig volym i verksamheten och därmed kunna upprätthålla kompetens inom detta område. Vidare anser vi att färre länsstyrelser förbättrar möjligheterna för en väl fungerande samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå. I och med att länsstyrelsen får bättre förutsättningar att utföra sina uppgifter kommer även stödet till kommunerna att förbättras. Kommunernas behov av direkta kontakter med MSB väntas därför minska. Det är dock viktigt att såväl länsstyrelserna som de nationella myndigheterna är tydliga med att det är länsstyrelsen som är kommunernas kontaktlänk.

Genom föreslagen resursförstärkning kombinerat med färre länsstyrelser bedömer vi att länsstyrelserna kommer att kunna utföra sina uppgifter inom området samhällsskydd och krisberedskap på ett tillfredsställande sätt. Av tabellen nedan framgår dagens resursåtgång samt en bedömning av behovet vid 11 länsstyrelser. De föreslagna 210 årsarbetskrafterna för länsstyrelserna kan jämföras med MSB som 2011 hade 921 årsarbetskrafter.

Tabell 8.3 Resursåtgång i årsarbetskrafter

	I dag	11
Krishantering, skydd mot olyckor och civilt försvar (45)	146	210

8.1.4 Naturvård och miljöskydd

Området naturvård och miljöskydd är mycket brett och omfattar länsstyrelsernas arbete med de regionala miljömålen, miljöövervakning, vattenförvaltning, områdesskydd samt klimat- och energifrågor. Inom området genomför länsstyrelserna även provning om tillstånd och genomför tillsyn av verksamheter som påverkar miljön.

Mätt i antalet årsarbetskrafter är sakområdet naturvård och miljöskydd i dag det klart största inom länsstyrelserna. Området sysselsatte 1 400 årsarbetskrafter under 2011 vilket motsvarade 31 procent av det totala antalet årsarbetskrafter.

En genomgång av länsstyrelsernas egna bedömningar av resursbehoven visar på upplevda brister inom flera delar inom området naturvård och miljöskydd.¹¹

Våra iakttagelser

Vad gäller områdesskydd kan vi konstatera att det under de senaste åren har skett en kraftig expansion av antalet naturreservat. Ökningen avser såväl kommunala som statliga reservat. I hela landet har antalet ökat från cirka 3 000 reservat 2007 till 3 800 naturreservat 2011 vilket motsvarar en ökning med 25 procent. I budgetunderlagen för 2013–2015 nämner flera länsstyrelser att arbetet vid bildande av naturreservat är resurskrävande och att det stora antalet nya reservat innebär en stor arbetsbelastning. Länsstyrelserna är även delaktiga vid bildandet av kommunala reservat då de har till uppgift att vägleda kommunerna i processen.

Sedan den 1 februari 2010 finns en viltförvaltningsdelegation vid varje länsstyrelse. Rovdjursutredningen framhåller i sitt slutbetänkande (SOU 2012:22) att länsstyrelserna upplever att deras gradvist utökade ansvar och mandat i rovdjursförvaltningen inte har mötts med en motsvarande höjning av resursnivån. Länsstyrelserna menar att de därför inte har kunnat fullgöra uppgifterna på ett tillfredsställande sätt.

Länsstyrelserna i de norra och mellersta rovdjursförvaltningsområdena har gjort en gemensam beräkning av nödvändiga kostnader för att genomföra rovdjursförvaltningen och för att nå målen för

¹¹ Budgetunderlag för 2013–2015.

rovdjurspolitiken.¹² Enligt länsstyrelserna uppgår det samlade behovet av ytterligare resurser till nästan 50 miljoner.

I budgetpropositionen för 2013 aviserar regeringen en permanent budgetförstärkning vad gäller rovdjursförvaltningen vid länsstyrelserna. Från och med 2014 är höjningen av anslaget 20 miljoner kronor årligen.

Tillsyn inom naturvård och miljö omfattar bland annat tillsyn av skyddade områden, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och förorenade områden. Genom tillsynen bidrar länsstyrelsen till att miljökvalitetsmålen nås och att uppkomsten av miljöskador motverkas. Antalet tillsynsobjekt som länsstyrelserna ansvarar för varierar kraftigt mellan länen. Länsstyrelsen svarar också för tillsynsvägledning gentemot kommunerna.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län ser det som nödvändigt med utökade resurser inom miljötillsynen för att de nationella ambitionerna ska kunna uppnås. Länsstyrelsen i Skåne län pekar på ett långvarigt eftersatt resursbehov för att kunna bedriva en proaktiv och uppsökande miljötillsyn som är förenlig med det ansvar som följer av miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Både Länsstyrelsen i Örebro län och Länsstyrelsen i Dalarnas län menar att arbetet med tillsyn av vattenverksamheter har varit mycket eftersatt under lång tid. Eftersom tillsynsansvaret gäller alla typer av vattenverksamheter menar man att resursbristerna vad gäller medel för tillsyn inom området är omfattande. De utökade resurser som länsstyrelserna har erhållit för 2012 inom ramen för anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö för vissa riktade tillsynsinsatser motsvarar enligt budgetunderlaget inte länsstyrelsernas samlade resursbehov.

Bristerna inom tillsynen bekräftas av flera andra utredningar och rapporter. Naturvårdsverket har i en rapport till regeringen konstaterat att länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken är otillräcklig och att omfattningen av tillsynen varierar stort mellan länsstyrelserna.¹³ I rapporten konstateras att den egeninitierade tillsynen i allmänhet är liten. Särskilt vattenverksamheter men även områdes-skydd har en mycket låg tillsynsnivå. I rapporten noteras också att tillsynen ofta blir nedprioriterad i förhållande till tillstånds-prövning. Vidare konstaterar Naturvårdsverket att det regelsystem

¹² Medel för den regionaliserade rovdjursförvaltningen, december 2011.

¹³ Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring, Naturvårdsverket 2012.

som länsstyrelserna ska beakta blir allt mer komplext genom ökad EU-reglering. Detta ställer högre krav på länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

I betänkandet *Dammsäkerhet - Tydligare regler och effektiv tillsyn* (SOU 2012:46) görs bedömningen att länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn varit otillräcklig. Enligt utredaren beror detta på att länsstyrelsens resurser för tillsyn av vattenverksamheter i allmänhet och dammsäkerhet i synnerhet är begränsade. Utredaren bedömer också att färre och större länsstyrelser skulle innebära en mindre sårbar organisation vilket stärker tillsynen inom detta område. Även Utredningen om en effektiv Sevesolagstiftning har vid dialog med vår utredning framfört att färre länsstyrelser skulle stärka Sevesotillsynen som i dag bedöms vara otillräcklig.

I budgetpropositionen 2013 har länsstyrelserna tilldelats extra medel för att åstadkomma en effektivare prövning och tillsyn av miljöärenden på samtliga länsstyrelser. Detta mot bakgrund av den ökade belastningen inom området. Den permanenta resursförstärkningen som vi beaktat i vår samlade bedömning uppgår till 15 miljoner kronor.

Bedömning av dagens verksamhet och av framtida resursbehov

Vår bedömning är att länsstyrelserna i dagsläget saknar resurser för att genomföra vissa av de uppgifter de ålagts inom delar av området naturvård och miljöskydd. Bristerna finns främst vad gäller skydd av områden, tillsyn och tillsynsvägledning.

Vad gäller skydd av områden och arter har länsstyrelserna under de senaste åren fått utökade uppgifter och ökad mängd ärenden samtidigt som resurserna inom området under samma period varit i stort sett oförändrade.¹⁴ Vi bedömer att området bör tillföras resurser för att kunna hantera den ökade mängden ärenden. I budgetpropositionen 2013 föreslår regeringen att Naturvårdverket ska få ytterligare medel för att förstärka arbetet med inrättande av naturreservat. Medlen avser i första hand inköp av mark och några ytterligare resurser för länsstyrelsernas hantering av reservaten har inte aviserats. Vår bedömning är att de medel som avsätts för förvaltning av skyddade områden måste öka då arealen av sådana områden ökar.

¹⁴ Skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden, väs-kod 51.

Vi anser i likhet med regeringens bedömning i 2013 års budgetproposition att det finns stöd för länsstyrelsernas och Rovdjursutredningens bedömningar om att det behövs utökade resurser i den regionala rovdjursförvaltningen.

Enligt vår bedömning uppgår behovet av utökade resurser i den regionaliserade rovdjursförvaltningen till cirka 30–35 årsarbetskrafter. Vi anser även att det vid en bevarad struktur med 21 länsstyrelser endast går att göra effektiviseringar av verksamheten som påverkar resursbehovet i marginell utsträckning. I en förändrad struktur med 11 länsstyrelser medför dock möjligheten till rationaliseringar av verksamheten att behovet av ytterligare resurser uppgår till ungefär 20 årsarbetskrafter. Detta innebär en viss ökning jämfört med den bedömning som regeringen gjort i budgetpropositionen.

Det samlade behovet av utökade resurser för skydd av områden och arter uppgår till cirka 45–50 årsarbetskrafter vid 21 länsstyrelser respektive cirka 25–30 årsarbetskrafter vid 11 länsstyrelser.

Enligt vår samlade bedömning är länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken i dag otillräcklig. En begränsad tillsyn från länsstyrelsernas sida ökar enligt vår mening risken för att gällande regler inte följs och att uppsatta mål inte uppnås. Det kan i sin tur leda till att det uppstår skador på miljön och fara för människors hälsa. En ökad komplexitet inom tillsynsområdet kräver mer resurser och kompetens för att kunna utföra en likvärdig och rättssäker tillsyn. Dimensioneringen bör utgå från antalet tillsynsobjekt och deras komplexitet.

Tillsynsvägledning kopplad till miljöbalken behöver enligt vår mening stärkas. 2011 användes sammanlagt 12 miljoner kronor för detta. Det motsvarar i genomsnitt mindre än en årsarbetskraft per länsstyrelse. I tabell 8.4 sammanfattas våra bedömningar avseende årsarbetskrafter inom området naturvård och miljöskydd.

Tabell 8.4 Resursåtgång i årsarbetskrafter

	I dag	11
Skydd av områden och arter, förvaltning och skötsel av skyddade områden (51)	427	455
Övergripande samt prövning och tillsyn för skydd av naturen m.m.(50, 52–58)	976	1 035
Totalt	1 403	1 490

8.1.5 Lantbruk

Länsstyrelsernas uppgifter rörande lantbruk, rennäring och fiske sysselsatte under 2011 totalt 790 årsarbetskrafter. Det motsvarade cirka 18 procent av det totala antalet årsarbetskrafter.

Våra iakttagelser

Länsstyrelserna svarar för handläggning av vissa EU-stöd till jordbruket. Jordbruksverket svarar bland annat för utbetalningar av EU-stöd till jordbruket och för samordning av länsstyrelsernas stödhantering.

Utredningen om den svenska administrationen av jordbrukarstöd konstaterade att län med högre antal stödärenden tenderade att ha lägre genomsnittskostnad per ärende.¹⁵ För att uppnå en mer kostnadseffektiv verksamhet och underlätta styrningen av verksamheten föreslog utredningen att den regionala stödhanteringen skulle koncentreras till de sju samordningsansvariga länsstyrelserna.

Jordbruksverkets bedömning för 2011 är att målen för EU-stödets genomförande i fråga om kostnadseffektivitet, enhetlighet, riktighet och i rätt tid är fullt uppfyllda eller i huvudsak uppfyllda.¹⁶ Enligt Jordbruksverkets statistik skiljer sig de direkta kostnaderna per utbetalningsärende dock åt mellan enskilda länsstyrelser. Länsstyrelser med högre antal utbetalningsärenden tenderar i genomsnitt ha en lägre ärendekostnad. Det finns även länsvisa skillnader i fråga om kontrollfrekvenser.¹⁷

En del länsstyrelser framför i sina budgetunderlag för 2013–2015 behov av ökade resurser för hanteringen av jordbrukarstöd. Till exempel menar länsstyrelserna i Kronobergs och Västra Götalands län att det behövs en resursförstärkning för kontroller av jordbrukarstöden.

¹⁵ Den svenska administrationen av jordbruksstöd, SOU 2009:7.

¹⁶ Jordbruksverkets årsredovisning 2011.

¹⁷ Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd, Jordbruksverket 2011.

Bedömning av dagens verksamhet och av framtida resursbehov

Våra iakttagelser visar att måluppfyllelsen för hanteringen av jordbrukarstöd är relativt hög. Det finns dock effektivitetsskillnader mellan de enskilda länsstyrelsernas stödhantering. Utvecklingsinsatser pågår för att få en mer enhetlig och effektiv regional stödhantering. Enligt vår mening är det dock osäkert i vilken utsträckning hanteringen av jordbrukarstöd kan effektiviseras ytterligare inom en struktur med 21 länsstyrelser. Vi anser att det därför inte bör tillföras utökade resurser till denna verksamhet i nuvarande länsstyrelsestruktur.

Färre länsstyrelser innebär en större ärendevolym vilket ger bättre möjligheter till ökad specialisering och en mer flexibel resursanvändning i verksamheten. En mer kostnadseffektiv verksamhet möjliggör vissa besparingar. Den minskade resursåtgången bedöms uppgå till cirka 20 årsarbetskrafter vilket även bedöms inrymma möjligheter till kvalitetsförbättringar i verksamheten.

Tabell 8.5 Resursåtgång i årsarbetskrafter

	I dag	11
Lantbruk (60)	715	695

8.1.6 Folkhälsa

Länsstyrelsernas uppgifter rörande folkhälsa, jämställdhet och integration omfattade 2011 totalt 180 årsarbetskrafter, vilket utgjorde cirka 4 procent av det totala antalet årsarbetskrafter.

Våra iakttagelser av verksamheterna

Statens folkhälsoinstitut har under flera år pekat på att man anser att länsstyrelserna har för lite resurser för sina uppgifter rörande alkohol- och tobakstillsyn.

Totalt arbetade knappt 9 årsarbetskrafter på landets länsstyrelser med alkoholtillsyn under 2010. Under samma år gjorde länsstyrelserna tillsynsbesök hos en fjärdedel av kommunerna och 19 av 21 länsstyrelser hade en tillsynsplan för alkoholtillsyn.

Inom tobakstillsynen genomförde endast 14 länsstyrelser tillsynsbesök hos kommuner under 2010. En tredjedel av läns-

styrelserna avsatte upp till en heltidstjänst för arbete med tillsyn enligt tobakslagen. Lika många länsstyrelser avsatte endast fem procent eller mindre av en årsarbetskraft och 17 länsstyrelser hade en tillsynsplan.¹⁸

Enligt en granskningsrapport från Riksrevisionen anser en majoritet av länsstyrelsernas handläggare att det saknas tillräckliga resurser för alkoholtillsynen.¹⁹ I granskningen påpekas att länsstyrelserna har en mycket låg tillsynsaktivitet och att de behöver bli mer aktiva i sin tillsyn av kommunernas arbete. Enligt Riksrevisionens granskning stannar länsstyrelsernas tillsyn av kommunerna ofta vid att konstatera om tillsynsplaner och riktlinjer finns. I regel görs ingen bedömning av huruvida riktlinjerna och tillsynsplanerna följs i praktiken eller hur de förhåller sig till de behov som finns.

Riksrevisionens slutsats är att länsstyrelsernas tillsyn är central för att säkerställa att kommunerna följer sitt tillsynsansvar enligt alkohollagen. Tillsynsnivån är i dag för låg. Riksrevisionen ifrågasätter om alla länsstyrelser i dag har den kompetens och kunskap som förutsattes då länsstyrelsen blev regional tillsynsmyndighet.

Bedömning av dagens verksamhet och av framtida resursbehov

Det folkhälsopolitiska målet om att minska skadeverkningar och problem relaterade till bland annat alkohol och tobak ställer höga krav på att den lagstadgade tillsynen utförs i tillräcklig omfattning och med hög kvalitet. Våra iakttagelser visar att det finns brister i länsstyrelsernas alkohol- och tobakstillsyn. Det gäller främst att länsstyrelserna gör för få kontroller av den kommunala tillsynen. Vidare tillgodoser länsstyrelsernas rådgivning och stöd det behov som finns på kommunal nivå. Dessa brister kan enligt vår bedömning delvis åtgärdas inom den rådande resursramen för alkohol- och tobakstillsyn. Bland annat bör fortsatta insatser med ökad kommunikation och bättre samordning mellan Folkhälsoinstitutet, länsstyrelserna och kommunerna bidra till att öka effektiviteten i den samlade alkohol- och tobakstillsynen. En förstärkt egenkontroll kan fungera som ett komplement till den offentliga tillsynen. För att uppnå effektivitetsförbättringar och kvalitetshöjningar i det

¹⁸ Statens folkhälsoinstituts årsredovisning 2011.

¹⁹ Statliga stöd i alkoholpolitiken – påverkas ungas alkoholkonsumtion? Riksrevisionen 2010:21.

regionala tillsynsarbetet behöver dock länsstyrelserna utökade resurser.

Enligt vår bedömning uppgår länsstyrelsernas behov av ytterligare resurser till cirka 15 årsarbetskrafter i dagens ordning med 21 länsstyrelser. Vid en minskning till 11 länsstyrelser bedömer vi behovet av resursförstärkning till ungefär 6 årsarbetskrafter.

Tabell 8.6 Resursåtgång i årsarbetskrafter

	I dag	11
Folkhälsa (70)	69	75

8.1.7 Förvaltning

Området förvaltning omfattar övrig förvaltning, trafikföreskrifter samt livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor. Verksamheterna sysselsatte 2011 sammantaget 494 årsarbetskrafter, motsvarande 11 procent av det totala antalet årsarbetskrafter.

Våra iakttagelser

Den 1 januari 2009 överfördes ansvaret för djurskyddskontrollen från kommunerna till länsstyrelserna. Ansvarsöverföringen syftade till att åtgärda långvariga brister i djurskyddskontrollen (prop. 2007/08:63).

För att finansiera kontroller av djurskydd samt foder och livsmedel i primärproduktionen ökades länsstyrelsernas förvaltningsanslag med 118 miljoner kronor (prop. 2009/10:1). Länsstyrelserna har därefter tillförts tillfälliga resursförstärkningar. Under åren 2011-2015 tillförs de årligen 25 miljoner för arbetet med djurskyddskontrollen.

Jordbruksverket anser att det har skett en klar förbättring av antalet kvalificerade kontroller sedan länsstyrelsen tog över djurskyddskontrollen.²⁰ Enligt verket har objektiviteten och rätts-säkerheten förstärkts genom en likriktning av vägledningar och checklistor. Därtill har samordningen blivit bättre och kontroll-verksamheten utförs på ett mer likartat sätt inom respektive län.

²⁰ Jordbruksverkets årsredovisning 2011.

Enligt Jordbruksverket har länsstyrelserna även blivit bättre på att ta hand om anmälningssärenden.

Vissa länsstyrelser pekar i sina budgetunderlag för 2013-2015 på resursbehov i djurskyddskontrollen. Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att akuta anmälningssärenden kommer att fortsatt ta en stor del av arbetstiden. Med en stor resursbrist är det enligt länsstyrelsen svårt att bedriva planerade kontroller i en sådan omfattning att en förebyggande effekt uppnås. Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att andelen normalkontroller har ökat men att kontrollintervallet är orimligt lågt för att säkerställa djurskyddet.

Statskontoret bedömer att djurskyddskontrollen efter överföringen till länsstyrelserna har utvecklats avsevärt och att verksamheten, trots uppenbara brister, håller en högre nivå än tidigare. Kontrollverksamheten utförs på samma eller motsvarande sätt inom ett län. Däremot är samordningen mellan länen och över hela landet svagt utvecklad. Fortfarande saknas en gemensam grund för riskvärdering och prioritering av kontroller. Statskontoret anser att eventuella varaktiga resursökningar till verksamheten bör anstå då reformen är långt ifrån genomförd och det finns ett stort effektiviseringsutrymme.²¹ För att åtgärda delar av de nämnda problemen har regeringen uppdragit åt Jordbruksverket och länsstyrelserna att inrätta ett råd för samordning av djurskyddskontrollfrågor.

Bedömning av dagens verksamhet och av framtida resursbehov

Enligt vår bedömning har djurskyddskontrollen utvecklats i en positiv riktning sedan länsstyrelserna övertog ansvaret för verksamheten 2009. Länsstyrelserna arbetar till exempel på ett mer strukturerat sätt med anmälningssärenden och andelen planerade kontroller har ökat. Våra iakttagelser visar dock att det finns ett fortsatt behov av kvalitetshöjningar och effektivitetsförbättringar i verksamheten. Jordbruksverket och länsstyrelserna behöver ytterligare förstärka styrningen och samordningen av verksamheten för att uppnå likvärdiga och effektiva kontroller i länen. Dessutom behöver arbetet med planerade och riskbaserade kontroller förstärkas, eftersom detta arbete i hög grad förebygger brister i hållning och skötsel av djur.

²¹ Djurskyddskontrollens utveckling, Statskontoret 2011:23.

Det bör påpekas att länsstyrelserna får en tillfällig resursförstärkning för åren 2013–2015. Vi bedömer att vissa effektiviseringar av verksamheten kan göras under de närmaste åren inom denna förstärkta resursram. Resurser kan främst frigöras genom att ytterligare rationalisera hanteringen av anmälningssärenden. Enligt vår bedömning kommer dock ansevärliga resurser även fortsättningsvis behöva användas till kontroller av anmälningar. På lång sikt kan därför endast en begränsad del av befintliga resurser omfördelas till arbetet med planerade och riskbaserade kontroller. Vi bedömer att det därför finns ett behov av permanent utökade resurser för att länsstyrelserna ska kunna utföra en djurskyddskontroll som motsvarar EU:s krav på regelbundenhet och riskhänsyn.

I en struktur med 21 länsstyrelser behöver djurskyddskontrollen enligt vår bedömning ett permanent resurstillskott på cirka 20 årsarbetskrafter i förhållande till den förstärkta resursnivån för 2013–2015. I en förändrad struktur med 11 länsstyrelser bedömer vi att den permanenta resursförstärkningen uppgår till ungefär 15 årsarbetskrafter. Det förklaras främst av att det vid större länsstyrelser finns bättre förutsättningarna för stordriftsfördelar och specialisering i verksamheten.

Tabell 8.7 Resursåtgång i årsarbetskrafter

	I dag	11
Livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor (28)	264	280

8.1.8 Sammanfattning av dimensionering

Resursbedömning

I tabell 8.8 sammanfattas den ovan bedömda resursåtgången för den totala verksamheten vid samtliga länsstyrelser. Bedömningarna inkluderar de besparingar som preciseras nedan samt de resursbedömningar som gjorts för respektive sakområde. Vidare inkluderas resurser för de tillkommande uppgifter vad gäller uppföljning och utvärdering som vi föreslagit i avsnitt 5.6.6.

Som tidigare nämnts innehåller bedömningarna osäkerheter. För att redovisa dessa har vi i vissa fall valt att ange intervall när vi bedömt den framtida resursåtgången i antal årsarbetskrafter. Vi vill understryka att dessa bedömningar ska ses som indikativa. I tabellen

anges det samlade genomsnittliga värdet av dessa bedömningar i miljoner kronor och i texten nedan anges motsvarande värde inom de bedömda intervallen.

Tabell 8.8 Den totala resursåtgången (mnkr)

	I dag	Nya länsstyrelser	
		21	11
Samtliga sakområden	3 095	3 455	3 250
Myndighetsövergripande verksamhet	1 078	1 055	875
Totalt	4 173	4 510	4 125

Den totala resursåtgången vid en bevarad struktur med 21 länsstyrelser uppgår enligt vår bedömning till cirka 4 510 miljoner kronor. Trots de osäkerheter som detta belopp rymmer anser vi att det behövs betydande resurstillskott om dagens verksamhet fortsatt ska bedrivas i en struktur med 21 länsstyrelser. Bedömningen innebär att det vid en bevarad struktur skulle finnas ett behov av utökade resurser på cirka 340 miljoner kronor jämfört med nuvarande resursdimensionering. Detta för att kunna genomföra uppgifterna med en acceptabel kvalitet. En finansiering av detta resursbehov förutsätter omfördelning eller ökning av utgifterna på statsbudgeten.

Vid en förändrad länsstyrelsestruktur med 11 länsstyrelser uppgår det bedömda totala resursbehovet till cirka 4 125 miljoner kronor, vilket utgör en besparing på knappt 50 miljoner kronor jämfört med nuvarande resursnivå. Förutsättningen är dock att de medel som frigörs i samband med besparingar inom myndighetsövergripande verksamhet samt inom sakområdena vid en reduktion av antalet länsstyrelser används för att finansiera det samlade behovet att ytterligare resurser i de operativa verksamheterna.

Beaktat de intervall som angivits för årsarbetskrafter varierar den bedömda totala resursåtgången mellan 4 000 och 4 250 miljoner kronor i en struktur med 11 länsstyrelser.

Effektiviseringar

I tabell 8.9 sammanfattas de effektiviseringar som inkluderats ovan och som vår genomgång visar att en länsstyrelsestruktur med 11 länsstyrelser i stället för 21 länsstyrelser möjliggör. Effektivisering-

arna, som totalt bedöms uppgå till 385 miljoner kronor, uppkommer bland annat genom effektivare arbetsfördelning och ökad specialisering. Ett sådant rationaliseringsutrymme uppkommer enligt vår bedömning inom samtliga verksamheter inom de sakområden som beskrivits i avsnitt 8.3.2 till 8.3.7 ovan.

Tabell 8.9 Effektiviseringar i en struktur med 11 länsstyrelser

	Mnkr
Effektivisering inom sakområden	205
Effektiviseringar myndighetsövergripande verksamhet	180
<i>Varav</i>	
<i>Ledningsfunktioner m.m.</i>	125
<i>Lokaler, utrustning</i>	34
<i>It</i>	10
<i>Personaladministration</i>	3
<i>Ekonomiadministration</i>	8
Totalt	385

Även om rationaliseringsutrymmet varierar mellan verksamheter inom olika sakområden bedömer vi att den totala resursåtgången i genomsnitt minskar med drygt 5 procent. Vad gäller den myndighetsövergripande verksamheten uppgår den bedömda effektiviseringen som tidigare beskrivits i avsnitt 8.3.1 till cirka 17 procent. Detta innebär i sin tur att den totala nivån beräknas till cirka 9 procent. Dessa nivåer kan relateras till de bedömningar om besparingar och effektiviseringar som gjorts i samband med tidigare omstruktureringar av statlig verksamhet.

I samband med att Försäkringskassan omorganiserades 2005 beräknades kostnadsbesparingspotentialen till upp till 20 procent.²² I utvärderingar som gjorts av förändringarna av Försäkringskassan har det dock konstaterats att kostnadsbesparingarna lett till kvalitetsförsämringar i verksamheten.²³ Senare har dock konstaterats att kvaliteten i form av bland annat handläggningstider har förbättrats med en bibehållen lägre kostnadsnivå. Även om Försäkringskassans förändring i många avseenden inte kan jämföras med de för-

²² Den nya försäkringskassan- delrapport 3, Statskontoret 2008.

²³ Analys av kostnads- och effektivitetseffekter av ombildning till enmyndigheter, Mapsec på uppdrag av Statskontoret 2010.

ändringar som vi föreslår vad gäller länsstyrelserna är nivån på besparingarna och dess effekter ändå intressant som en jämförelse.

De totala besparingarna kan också relateras till de besparingar som gjorts i samband med tidigare sammanläggningar av länsstyrelser. Länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län slogs samman den 1 januari 1997 till Länsstyrelsen i Skåne län. Det första året fick den nya länsstyrelsen en oförändrad anslagsram för att kunna täcka kostnader för avveckling. För 1998 minskades anslagsramen med 30 miljoner kronor till följd av sammanslagningen vilket motsvarade 20 procent av den totala anslaget.

Sammanläggningen av länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Skaraborgs samt Älvsborgs län till Länsstyrelsen i Västra Götalands län, den 1 januari 1998, län innebar att anslagsramen minskades med 30 miljoner. Första året fick den nya länsstyrelsen i princip oförändrat anslag och därefter minskades anslaget med 10 miljoner årligen under tre år. Den sammantagna besparingen motsvarade 12 procent av anslaget.

8.2 Finansiering

Våra bedömningar och förslag:

- De nationella myndigheternas omfattande bidragsfinansiering av länsstyrelseverksamheter skapar betydande problem för såväl regeringens styrning och uppföljning av länsstyrelserna som länsstyrelsernas interna planering och resursanvändning.
- Länsstyrelserna ska överta dispositionsrätten för drygt 760 miljoner kronor som sex nationella myndigheter disponerar i dag.
- De delar av berörda medel som avser förvaltningskostnader bör överföras till länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

8.2.1 Finansiering av statliga verksamheter

Statliga verksamheter finansieras huvudsakligen via anslag, avgifter och bidrag. Bestämmelser om finansieringsformerna finns bland annat i budgetlagen, anslagsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen och avgiftsförordningen.

Den vanligaste finansieringsformen för statliga myndigheter är anslag på statsbudgeten, det vill säga ramanslag. För ramanslag finns bestämmelser om bland annat tillfälligt överskridande och outnyttjade medel. Benämningarna förvaltningsanslag och sakanslag förekommer för att referera till vilka slags utgifter som ett visst ramanslag finansierar.

Benämningen förvaltningsanslag används vid finansiering av kostnader för personal, lokaler, övriga driftskostnader och finansiella kostnader. Med förvaltningsutgifter avses i huvudsak sådana utgifter som i myndighetens resultaträkning redovisas under rubriken verksamhetens kostnader. Sakanslag används vid finansieringen av övriga utgifter hos en myndighet som till exempel transfereringar, ersättningar och investeringar. Huvudprincipen är att de olika kostnadstyperna ska skiljas åt men det kan vara motiverat med vissa avsteg.

I budgetpropositionen för 2007 framhöll regeringen att en utgångspunkt är att anslag för förvaltningsändamål och anslag för transfereringsändamål ska hållas åtskilda. En sådan distinktion underlättar styrningen av förvaltningen och att anslagets ändamål är tydligt för såväl riksdagen som regeringen. En strävan är därvid att ett sakanslag inte belastas med förvaltningsutgifter. Detta rymmer möjligheten att i vissa fall låta myndigheternas administration av utbetalningar belasta berört sakanslag.

Riksrevisionen har konstaterat att det saknas en fastlagd definition av begreppet förvaltningsutgifter. Enligt Riksrevisionen bör regeringen lägga fast en entydig definition av begreppet och motivera avsteg från principen att hålla förvaltningsanslag och sakanslag åtskilda.²⁴

Enligt Finansutskottet är det önskvärt att medel som avser förvaltning som exempelvis administration, löner och hyror i största möjliga mån hålls åtskilda från medel som anvisas för att ge bidrag till en viss verksamhet. Ett sätt att göra detta är att anvisa dem på separata anslag. En entydig definition av begreppet förvaltningsutgifter och en strikt åtskillnad av sådana anslag är enligt utskottet emellertid inte lämplig. Det kan finnas fall när gränsen mellan vad som är förvaltning respektive sakverksamhet inte är given. Det kan dessutom finnas tillfällen när det finns goda skäl att låta en viss sakverksamhet belasta ett förvaltningsanslag.

²⁴ Förvaltningsutgifter på sakanslag, Riksrevisionen 2006:17

Enligt utskottet är det inte nödvändigt att regeringen lägger fast en klar definition av begreppet förvaltningsutgift.²⁵

En statlig myndighet får endast betala ut medel från ett anslag om det är förenligt med anslagets ändamål och de villkor som gäller för anslaget. Om en myndighet betalar ett bidrag från ett anslag till en annan myndighet ska den utbetalande myndigheten upplysa den mottagande myndigheten om de villkor som gäller för bidraget och bestämma en lämplig utbetalningsplan.

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

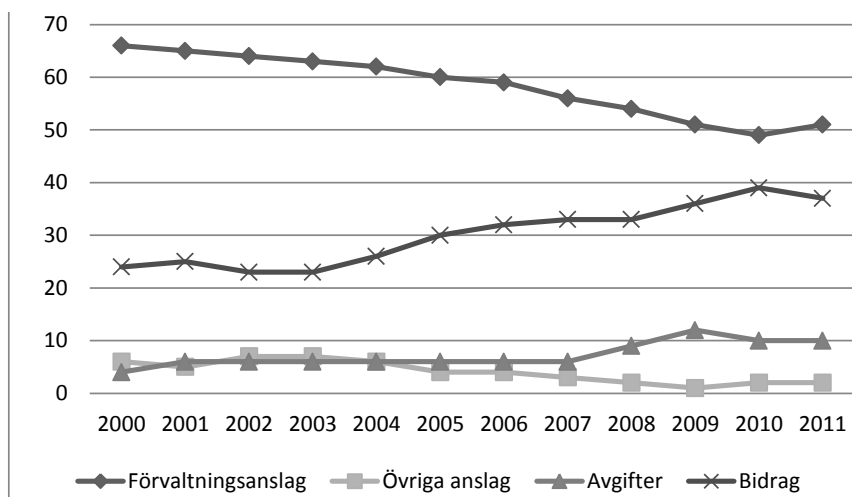
8.2.2 Länsstyrelsernas finansieringsformer

Länsstyrelserna finansieras i dag av intäkter från ramanslag, bidrag från andra nationella myndigheter samt med hjälp av avgifter och ersättningar. Av figur 8.1 nedan framgår utvecklingen av de olika finansieringskällornas andel i procent under perioden 2000–2011. Det så kallade förvaltningsanslaget finansierade drygt 50 procent av länsstyrelsens totala verksamhet under 2011.²⁶ Förvaltningsanslagets andel av den totala finansieringen varierade dock kraftigt mellan enskilda länsstyrelser, från 39 procent upp till 65 procent. Totalt har anslagets andel av finansieringen minskat successivt från 2000 till 2010.

²⁵ Finansutskottets betänkande 2006/2007:FiU20.

²⁶ Ramanslag 5:1 länsstyrelserna, utgiftsområde 1.

Figur 8.1 Länsstyrelsernas finansiering 2000-2011, andel i procent



Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar.

Länsstyrelserna finansieras även i begränsad utsträckning av ett antal andra ramanslag. Under 2012 disponerar länsstyrelserna anslagsposter från ett tiotal anslag inom andra utgiftsområden.

Av figur 8.1 framgår också att länsstyrelsernas bidragsintäkter har ökat kraftigt mellan åren 2000–2011. Under 2011 uppgick bidragsintäkterna till 1 653 miljoner kronor, vilket motsvarande drygt 37 procent av den totala finansieringen.

Till grund för bidragsintäkterna ligger i huvudsak anslagsposter på ramanslag som disponeras av nationella myndigheter. De största bidragsgivande nationella myndigheterna under 2011 framgår av tabell 8.10.

Tabell 8.10 Bidrag till länsstyrelserna från vissa nationella myndigheter 2011, mnkr

Myndighet	2011
Naturvårdsverket	696
Statens jordbruksverk	248
Havs- och vattenmyndigheten	90
Riksantikvarieämbetet	66
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	63
Statens folkhälsoinstitut	44
Statens energimyndighet	41
Totalt	1 248

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar.

Bidragsfinansieringen från dessa nationella myndigheter kommer under 2012 från 8 olika utgiftsområden fördelat på 28 ramanslag och 33 anslagposter. De berörda anslagposterna omfattar ekonomiska medel för finansiering av länsstyrelsernas förvaltningskostnader samt transfereringar, ersättningar med mera som länsstyrelserna fördelar. I regleringsbrevet för berörda anslag anges anslagsvillkor beträffande medelstillsdelning till länsstyrelserna. Av villkoren framgår i varierande grad ändamål, utbetalningssätt och krav på redovisning.

Under 2011 finansierade intäkter från avgifter knappt 10 procent av länsstyrelsernas verksamheter med 433 miljoner kronor.

8.2.3 Problem med nuvarande finansieringsmodell

Bidragsfinansiering

Utmärkande för den nuvarande finansieringen av länsstyrelserna är att den inte vilar på någon samlad syn eller några generella riktlinjer för den samlade verksamheten. Det saknas, enligt vår mening, tydliga kriterier som ligger grund för huruvida verksamheter ska finansieras av länsstyrelsernas förvaltningsanslag, andra ramanslag som länsstyrelserna disponerar eller i form av bidrag från anslagposter på ramanslag som andra statliga myndigheter disponerar. Den samlade finansieringen av länsstyrelserna blir därmed mycket splittrad och komplex. Detta innebär problem för såväl regeringens styrning och uppföljning av länsstyrelserna som för länsstyrelsernas möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet.

Det stora antalet finansieringskällor gör att regeringen saknar en fullständig bild över länsstyrelsernas finansiering. Regleringsbrevet för länsstyrelserna omfattar endast länsstyrelsernas förvaltningsanslag, vilket som nämnts ovan endast utgör hälften av den samlade finansieringen.

Den del av finansieringen som består av bidragsintäkter återfinns i en mängd andra regleringsbrev vilka vänder sig till de statliga myndigheter som disponerar berörda anslagsposter. Dessa regleringsbrev saknar i flera fall närmare villkor för utbetalning av medel till länsstyrelserna, vilket gör att de utbetalande myndigheterna själva bestämmer när och hur utbetalning ska ske. Det innebär att uppföljningen av hur utbetalade medel använts i första hand görs av de utbetalade myndigheterna. Det finns här en risk att länsstyrelsernas bidragsfinansierade verksamheter inte blir föremål för samma grad av prövning från regeringens sida som de verksamheter där länsstyrelserna själva disponerar medlen.

Den tilltagande bidragsfinansieringen innebär även nackdelar för länsstyrelsernas interna styrning och planering. De slutliga nivåerna fastställs i vissa fall inte förrän en bit in på det aktuella verksamhetsåret. I flera fall ges bidragsfinansiering för ett i år i taget, vilket försämrar länsstyrelsernas möjlighet till en långsiktig planering av berörda verksamheter. Medlen är dessutom ofta kopplade till skilda villkor beträffande rekvisering och återrapportering. Dessa skillnader vad gäller hanteringen är administrativt betungande för länsstyrelserna.

Sammantaget blir det svårt för länsstyrelserna att planera sina verksamheter på ett långsiktigt och effektivt sätt. Det skapar i sin tur osäkra förutsättningar för bland annat länsstyrelsernas personal- och kompetensförsörjning. Vidare försvåras möjligheten att på kort sikt omfördela medel inom myndigheten.

Bidragsfinansiering innebär även att länsstyrelserna erhåller öronmärkta medel för specifika ändamål. Det begränsar utrymmet för länsstyrelserna att göra egna prioriteringar inom den samlade verksamheten, vilket kan försvåra för länsstyrelserna att bedriva tvärssektoriellt arbete utifrån ett helhetsperspektiv.

Ett ytterligare problem är att länsstyrelsernas bidragsintäkter i vissa fall inte fullt ut täcker länsstyrelsernas overheadkostnader för berörda verksamheter. Dessa kostnader finansieras då inom ramen för länsstyrelsernas förvaltningsanslag. En följd av detta blir att myndighetsövergripande kostnader utgör en allt större andel av förvaltningskostnaderna på anslaget och därmed minskar utrymmet

för att finansiera annan verksamhet med hjälp av förvaltningsanslaget. Det leder till att vissa delar av länsstyrelsens kärnverksamhet utförs i begränsad omfattning.

Avgiftsfinansiering

Under utredningens arbete har flera aktörer tagit upp frågor om förändringar gällande länsstyrelsernas möjligheter att finansiera viss verksamhet genom avgifter. Exempelvis har Sveriges Bergmaterialindustri framfört att de gärna ser en höjning av täktavgifterna om länsstyrelserna tillförs resurser som innebär att ärendehandläggningen blir snabbare. Vidare har frågan om avgiftsfinansiering av Sevesotillsyn tagits upp vid möten med Utredningen om en effektiv Sevesolagstiftning. Ytterligare ett exempel är Naturvårdsverket förslag till regeringen att länsstyrelserna ska få disponera avgiftsintäkterna för tillsyn enligt miljöbalken eller att avgiftsintäkterna återförs till respektive länsstyrelse genom anslag. Detta som ett sätt att öka resurserna för tillsynen.²⁷

Vad gäller länsstyrelsernas intäktssida har vi koncentrerat oss på bidragsfinansieringen. Inom vissa delar av länsstyrelsernas verksamhet kan det, enligt vår mening, vara aktuellt att pröva om den i ökad utsträckning bör finansieras med avgifter. Frågan om avgifter är dock mycket omfattande och komplex. Det har därför inte varit möjligt att inom vårt utredningsarbete genomföra en sådan prövning.

8.2.4 Prövning av nationella myndigheters bidragsfinansiering

I vårt utredningsarbete har den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelsernas verksamheter i första hand förklarats av att den ger stora möjligheter till nationell styrning av hur länsstyrelserna ska använda sina resurser inom olika avgränsade sektorsområden. Bidragsfinansieringen betraktas ofta som ett led i att försöka säkerställa att länsstyrelserna bedriver sina verksamheter enligt nationella mål och prioriteringar. Behovet av öronmärkta medel uppfattas vara särskilt angeläget i en struktur med 21 länsstyrelser.

²⁷ Avgifter för prövning och tillsyn enligt Miljöbalken, Naturvårdsverket 2010.

Enligt vår uppfattning finns det dock flera tungt vägande skäl till att den omfattande bidragsfinansieringen av länsstyrelserna via statliga nationella myndigheter behöver minskas. En stor andel bidragsfinansiering kan ses som ett tecken på att regeringen inte har fullt förtroende för att länsstyrelserna kan utföra sina uppgifter.

En större direkt finansiering ger betydligt bättre förutsättningar för länsstyrelserna att utföra sina uppgifter på ett effektivt och långsiktigt sätt. En direkt finansiering gör dessutom länsstyrelsernas medelstildelning mer överskådlig och förbättrar möjligheten att planera, styra och följa upp länsstyrelsernas samlade verksamhet. Vidare underlättas även möjligheterna att rekrytera kompetent personal. Ett viktigt skäl är också att den finansiella styrningen av länsstyrelserna behöver utvecklas om effektivitetsvinsterna med en reformerad länsstyrelsestruktur i enlighet med våra förslag ska kunna realiseras fullt ut.

Med utgångspunkt från denna analys har vi genomfört en prövning av i vilken omfattning länsstyrelserna bör överta dispositionsrätten över ekonomiska medel på de anslagposter som för närvarande disponeras av Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens folkhälsoinstitut samt Energimyndigheten. Bidrag från dessa myndigheter utgjorde under 2011 cirka 75 procent av länsstyrelsernas totala bidragsintäkter.

Prövningen grundar sig på att länsstyrelsernas kostnader för löpande drift och förvaltning, inklusive kostnader för hantering av transfereringar och ersättningar, i princip ska finansieras genom anslagposter som länsstyrelserna disponerar. Prövningen utgår även ifrån att det saknas en entydig definition av begreppet förvaltningsutgift och att det kan finnas fall där gränsen mellan förvaltning och sakverksamhet inte är given.

Under 2004 gav Länsstyrelseutredningen i uppdrag åt Ekonomistyrningsverket att ta fram vissa principer för en prövning av när bidragsfinansiering av länsstyrelserna ska användas.²⁸ Vi har analyserat de tre principerna och vår bedömning är att de bör tillämpas vid en prövning av dagens finansiering. Vi har dessutom valt att komplettera dem med en fjärde princip rörande behovet av nationell styrning och kontroll av hantering av stöd och ersätt-

²⁸ Det ofullständiga pusslet, SOU 2004:14.

ningar som finansieras av EU-medel. Detta för att säkerställa att Sverige fullgör de förpliktelser som följer av EU:s bestämmelser.

Principerna är följande:

- Länsstyrelsen utför verksamhet på uppdrag av en annan myndighet under högst tre år.
- Snabba beslut om medelstilldelning krävs, till exempel omprioritering mellan länsstyrelser eller vid katastrofsituationer.
- Bidraget riktar sig till flera mottagare som har möjlighet att ansöka om bidrag på samma villkor som länsstyrelserna.
- Bidragsfinansieringen utgör ett särskilt viktigt led i att säkerställa en korrekt och effektiv förvaltning, prövning och utbetalning av EU-stöd.

Om ingen av dessa principer är uppfyllda finns det skäl att verksamheten finansieras genom anslagposter som länsstyrelserna disponerar. Om en eller flera principer är uppfyllda finns det skäl att verksamheten även fortsättningsvis bidragsfinansieras via nationella myndigheter.

Av tabell 8.11 framgår hur stor andel av berörda anslagposter som enligt vår prövning bör disponeras av länsstyrelserna. Beloppen grundar sig på prognoser för 2012.

Tabell 8.11 Medel på anslagsposter som bör disponeras av länsstyrelserna, miljoner kronor

Myndighet	Utgiftsområde	Ramanslag: anslagsposter	Belopp
Naturvårdsverket	20	1:2:1	15
		1:3:2	394
		1:4:1	50
		1:16:1	15
Havs- och vattenmyndigheten	20	1:12:2	139
		1:17:1	7
Statens jordbruksverk	23	1:25:1	1
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	6	2:4:5	58
		2:7:1	5
Riksantikvarieämbetet	17	7:2:1	0
Statens folkhälsoinstitut	9	2:6:2-3	42
Statens energimyndighet	21	1:2:10	2
		1:9:2	1
		1:11:1:2-3	38
Totalt			767

Vi föreslår att länsstyrelserna ska ta över dispositionsrätten för anslagsmedel motsvarande knappt 770 miljoner kronor från de sju aktuella myndigheterna. En närmare redovisning av berörda anslag finns i bilaga 5.

Vårt förslag innebär att länsstyrelserna övertar dispositionen för drygt 470 miljoner kronor från Naturvårdsverket. I detta belopp ingår merparten av de medel som Naturvårdsverket använder för att bidragsfinansiera länsstyrelsernas arbete med skötsel av skydd av områden. Beloppet omfattar även en del av medlen som har avsatts till länsstyrelserna i fråga om miljöövervakning och miljömålsuppföljning, tillsyn respektive utredning av förorenade områden samt skydd av värdefull natur. I prövningen av Naturvårdsverkets bidragsfinansiering har vi bland annat tagit hänsyn till att andra aktörer än länsstyrelserna kan söka vissa av de berörda medlen och att en del av medlen avser åtgärder som är kortare än tre år. Vissa medel avser dessutom bidrag och ersättningar till kommuner eller andra aktörer som länsstyrelserna förmedlar.

Från Havs- och vattenmyndigheten övertar länsstyrelserna dispositionen för drygt 140 miljoner kronor. Detta belopp avser

främst medel för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och till länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Beloppet omfattar även medel för verksamhetskostnader för utredningskontor som överförts till länsstyrelser. I prövningen har vi beaktat att en del av bidragsfinansieringen av länsstyrelserna avser ersättningar för vissa viltskador.

Vidare övertar länsstyrelserna dispositionen för drygt en miljon kronor från Jordbruksverket. Detta gäller medel för länsstyrelsernas kostnader för viss förvaltning. Vår prövning visar dock att huvuddelen av Jordbruksverkets bidragsfinansiering utgör ett särskilt viktigt led i att säkerställa att länsstyrelserna hanterar EU-stöd på ett korrekt och effektivt sätt.

Länsstyrelserna övertar även dispositionen för cirka 60 miljoner kronor från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Beloppet omfattar de medel som länsstyrelsen erhåller för tvärssektoriella och förberedande krisberedskapsåtgärder. I beloppet ingår även medel för länsstyrelsernas tillsyn av förebyggande och begränsning av allvarliga kemikalieolyckor.

Vår kartläggning av Riksantikvarieämbetets bidragsfinansiering visar att länsstyrelserna erhåller medel för olika insatser rörande förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. Av prövningen framgår att även andra aktörer erhåller bidrag för att bevara och tillgängliggöra kulturmiljöer enligt samma regelverk som gäller för länsstyrelserna. Möjligheten för Riksantikvarieämbetet att utifrån tillgängliga ekonomiska ramar göra prioriteringar mellan tillfälliga kulturmiljöinsatser i olika delar av landet bör också särskilt beaktas. Vår sammantagna bedömning är att det saknas förutsättningar för att länsstyrelserna ska kunna ta över de medel som de för närvarande får via Riksantikvarieämbetet. Vi anser dock att om berörda medel över tid fortsatt tillfaller länsstyrelserna i form av bidrag bör en överföring av dispositionsrätten prövas på nytt.

Av Statens folkhälsoinstitut övertar länsstyrelserna dispositionen för drygt 40 miljoner kronor för arbete med regional samordning avseende frågor om alkohol, narkotika, dopning och tobak samt för att utveckla och stärka alkohol- och tobakstillsynen. Vi har beaktat att en del av den nuvarande bidragsfinansieringen omfattar andra bidragsmottagare än länsstyrelserna.

Dessutom övertar länsstyrelserna dispositionsrätten för cirka 40 miljoner kronor från Energimyndigheten. Detta belopp avser främst länsstyrelsernas arbete med regionala klimatstrategier och regionala samverkansprojekt.

Enligt vår mening bör Regeringskansliet i samband med den statliga budgetprocessen göra en motsvarande prövning av anslagsposter för övriga nationella myndigheter som finansierar länsstyrelsernas verksamhet. Under 2011 redovisade flera länsstyrelser bidragsintäkter från exempelvis Kammarkollegiet, Boverket, Post- och telestyrelsen, Tillväxtverket och Arbetsförmedlingen.

8.2.5 Utgångspunkter för en ökad anslagsfinansiering

En ökad direkt anslagsfinansiering av länsstyrelserna förutsätter en bedömning av vilken anslagskonstruktion som bör ligga till grund för överförda medel. I sammanhanget måste hänsyn tas till att det saknas en klar gränslinje mellan förvaltning och sakverksamhet och att det i vissa fall kan vara lämpligt att låta en sakverksamhet belasta ett förvaltningsanslag. Vi anser därför att den närmare bedömningen av lämpliga anslagsalternativ för berörda medel bör göras av Regeringskansliet i samband med den statliga budgetprocessen. Vi vill dock nedan peka på vissa utgångspunkter för en sådan bedömning.

De delar av berörda medel som efter en bedömning anses avse finansiering av förvaltningskostnader bör överföras till länsstyrelsernas förvaltningsanslag. De överförda medlen kommer därmed att omfattas av regleringsbrevet för länsstyrelserna. Det gör det möjligt att utforma mål och rapporteringskrav för länsstyrelserna rörande de verksamheter som berörda medel finansierar. Dessutom kan en nationell uppföljning av hur länsstyrelserna använder berörda medel göras av berörda nationella myndigheter. I länsstyrelsernas regleringsbrev är det, åtminstone under en övergångsperiod, även möjligt att inrätta särskilda anslagsposter med ekonomiska ramar för delar av förvaltningsanslaget.

Övriga delar av berörda medel som bedöms utgöra finansiering av sakverksamheter bör i första hand ligga på andra sakanslag med anslagsposter som länsstyrelserna disponerar. Vi anser att det är en bättre ordning att dessa anslagsposter omfattas av regleringsbrevet för länsstyrelserna än att anslagsposterna omfattas av regleringsbrev för respektive sakanslag.

En ökad direktfinansiering av länsstyrelserna väcker även frågan om hur berörda medel ska fördelas mellan länsstyrelserna.

Vi anser att en ökad långsiktighet i länsstyrelsernas medelstilldelning är något som kan åstadkommas och bör eftersträvas. Enligt vår bedömning kommer en övergång från 21 till 11 länsstyrelser att underlätta en mer stabil medelsfördelning. Bland annat blir varia-

tionerna i den årliga medelstillsdelningen till länsstyrelserna mindre vid 11 geografiska länsstyrelseområden än vid 21 län.

Överföring av berörda medel till länsstyrelsernas förvaltningsanslag innebär att medelsfördelningen kommer att ske enligt en fördelningsmodell för länsstyrelsernas förvaltningsanslag. I samband med en övergång från 21 till 11 länsstyrelser behöver den gällande fördelningsmodellen ses över och vid behov ändras. Andra fördelningsgrunder måste dock tillämpas för de verksamheter där den årliga medelstillsdelningen mellan länsstyrelserna av olika skäl behöver variera. Underlag till sådana fördelningsgrunder kan till exempel tas fram av Länsstyrelsen i Skåne och Blekinge län inom ramen för sitt uppföljningsansvar eller genom att en nationell myndighet får i uppdrag att lägga förslag till medelstillsdelning inför det kommande budgetåret.

9 Flytt av verksamhet samt ordning för överklaganden

I detta kapitel redogör vi för vårt förslag att den regionala verksamhet som Skogsstyrelsen ansvarar för ska flyttas till länsstyrelsen. Detta för att staten regionalt ska bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

Vidare föreslår vi att ett antal uppgifter ska flyttas från länsstyrelsen till nationella myndigheter. Dessa uppgifter är av begränsad omfattning och saknar tydlig koppling till de nya länsstyrelsernas grunduppdrag. Uppgifterna kräver inte heller geografisk närhet eller kunskap om lokala och regionala förhållanden. Förslagen innebär att länsstyrelserna får en tydligare och mer renodlad roll.

Slutligen föreslår vi begränsningar i statliga myndigheters möjlighet att överklaga beslut som fattats av en länsstyrelse. Detta för att stärka länsstyrelsens roll som statens regionala myndighet med ansvar för avvägningar av olika statliga intressen.

9.1 Skogsstyrelsen

Våra bedömningar och förslag:

Inom flera områden finns det samband mellan Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas verksamheter. De båda myndigheterna har skogsägarna som gemensam målgrupp.

Den regionala verksamhet som Skogsstyrelsen i dag bedriver ska flyttas från Skogsstyrelsen till länsstyrelserna. Denna verksamhet omfattar:

- Ärendehandläggning
- Tillsyn
- Rådgivning och information
- Regional inventering, uppföljning och utvärdering
- Skydd av områden
- Statliga ersättningar
- Aktuella stödformer inom landsbygdsprogrammet
- Regionalt ansvar för miljökvalitetsmålet Levande skogar
- Uppdragsverksamhet

Skogsstyrelsen ska på den nationella nivån fortsatt ansvara för:

- Internationella frågor
- Föreskrifter, riktlinjer och råd
- Tillsynsvägledning
- Expertstöd
- Officiell statistik
- Utveckling och kunskapsuppbyggnad
- Uppföljning och utvärdering
- Kontroll av import av skogsodlingsmaterial

I vår kartläggning av den statliga regionala förvaltningen har vi funnit flera samband mellan Skogsstyrelsens regionala verksamhet och länsstyrelsernas verksamheter. En prövning av Skogsstyrelsens regionala verksamhet visar att den uppfyller samtliga av de principer vi satt upp, avsnitt 5.3, för verksamhet som bör utföras av länsstyrelsen.

9.1.1 Skogsstyrelsen och de skogspolitiska målen

Skogsstyrelsen fick sin nuvarande form 2006 då den tidigare skogsvårdsorganisationens elva myndigheter lades samman till en

sammanhållen myndighet. Skogsstyrelsen ansvarar i dag för frågor om skogsbruket och har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås.¹

De skogspolitiska målen utgörs sedan 1993 av ett miljömål och ett produktionsmål, som ska vara jämställda.

De av riksdagen fastställa miljökvalitetsmålen påverkar också skogspolitiken, främst genom målet Levande skogar. Skogsstyrelsen har det huvudsakliga ansvaret på regional nivå för målet Levande skogar till skillnad från övriga 15 miljökvalitetsmål där länsstyrelserna har det regionala huvudansvaret.

De skogspolitiska målen har en högre ambitionsnivå än de grundläggande krav på skogsbruket som ställs i skogsvårdslagen (1979:429). Det svenska skogsbruket präglas av förhållandevis få tvingande regler och ett delat ansvar mellan samhället och skogsägarna för att de fastställda skogspolitiska målen ska nås. Skogsstyrelsen arbetar bland annat med tillsyn, rådgivning och uppföljning för att förmå skogsägare att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk.

Enligt Statistiska centralbyrån uppgick det samlade produktionsvärdet för trä och pappersmassa, samt varor producerade av dessa båda, till 162 miljarder kronor 2010. Det kan jämföras med den värdemässigt största varugruppen maskiner som uppgick till 182 miljarder kronor. 2010 var handelsnettot för skogsindustrin 81 miljarder kronor, vilket kan jämföras med handelsnettot för järn och stål samt varor producerade av dessa som var 18 miljarder kronor.²

Den svenska skogen ägdes 2010 till 50 procent av enskilda skogsägare, 25 procent av privata aktiebolag och 14 procent av statligt ägda aktiebolag.³ Resterande 11 procent ägdes av kyrkan, kommuner och statliga myndigheter som till exempel Naturvårdsverket. År 2010 fanns det närmare 330 000 enskilda skogsägare och nästan 230 000 skogsföretag i Sverige.

Skogsstyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen. Tillsynen utgår till stor del från de underrättelser om skogsbruksåtgärder som lämnas in av skogsägare. I undantagsfall krävs en ansökan från skogsägaren. Även rådgivningen är ofta kopplad till ärendehandläggningen eftersom det är i samband med denna som Skogsstyrelsen får vetskap om en planerad skogsbruks-

¹ Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

² Med handelsnetto avses värdet av exporten minus värdet av importen.

³ Skogsstatistisk årsbok 2011, Skogsstyrelsen.

åtgärd och kommer i kontakt med skogsägarna. Skogsstyrelsen svarar också för tillsyn av, vissa skyddade områden, frö- och planthandel avseende skogsodlingsmaterial samt för tillsyn enligt virkesmätninglagen.

Skogsstyrelsen får, med vissa begränsningar, utföra avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet inom sitt verksamhetsområde, om det bidrar till att uppnå de beslutade målen för skogspolitiken eller mål inom andra politikområden.

Till Skogsstyrelsens uppgifter hör vidare att inventera, följa upp och utvärdera hur landets skogar sköts i förhållande till de skogspolitiska målen samt att hantera stöd och ersättningar för bland annat biotopskydd och naturvårdsavtal samt natur- och kulturvårdsåtgärder. Skogsstyrelsen prövar stöd till åtgärder inom tre områden i landsbygdsprogrammet 2007–2013.

Medelantalet årsarbetskrafter vid Skogsstyrelsen uppgick 2011 till 913 stycken och de totala intäkterna uppgick samma år till 875 miljoner kronor. Huvudkontoret finns i Jönköping och därutöver finns kontor på cirka ett hundratal platser i landet. Myndigheten är indelad i en administrativ avdelning, en skogsavdelning, en uppdragsavdelning samt fem regioner med underliggande distrikt.

9.1.2 Kartläggningar

Skog till nytta för alla (SOU 2005:39)

Skogsutredningen hade bland annat till uppdrag att utvärdera och göra en översyn av den dåvarande Skogsvårdsorganisationen. Utredaren föreslog att Skogsstyrelsen och de tio regionala skogsvårdsstyrelserna skulle sammanföras till en myndighet. Motiven för en sammanslagning var bättre enhetlighet i tillsynsarbetet, lättare att samordna ekonomiadministration och IT-verksamhet samt bättre möjligheter att utnyttja personalresurserna optimalt. I december 2005 beslutade regeringen om omorganisationen och den nya Skogsstyrelsen trädde i kraft den 1 januari 2006.

Regional samverkan i staten för skogen (2010:5)

Statskontoret har i en rapport från 2010 konstaterat att det finns en omfattande samverkan mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. Följande elva samverkansområden har identifierats i rapporten:

- Jakt, vilt och skador
- Skogsbruksåtgärder i vattenskyddsområden
- Omläggning av skogsmark för annan markanvändning
- Skogsbruksåtgärder i Natura 2000-områden
- Beslut om områdesskydd
- Forn- och kulturlämningar
- Skogsdiken
- Landsbygdsprogrammet
- Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken
- Inventering av naturvärden
- Skogens sociala värden

I rapporten konstateras att det finns behov av att ytterligare utveckla samverkan i dessa frågor.

Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen (2010:13)

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Skogsstyrelsen.

I rapporten konstateras att Skogsstyrelsen redovisar få mått på resultat och effekter för några av de viktigaste uppgifterna, tillsyn och rådgivning. Resultatet av myndighetens verksamhet blir därför svårt att bedöma. Vidare bedömer man att målet med en enmyndighet inte har uppnåtts. Skogsstyrelsen har, enligt Statskontoret, inte utnyttjat de möjligheter som enmyndigheter ger för att effektivisera verksamheten. Fortfarande finns regionala skillnader när det gäller dispenser och lagråd om skogsvård. Statskontoret bedömer dock att det finns tecken på förändringar i rätt riktning.

Statskontoret uppmärksammar också att Skogsstyrelsen har nedprioriterat kontroller och fältbesök inom tillsynen och att rådgivning och information har minskat.

En dörr in för skogsägare

Inom ramen för regeringens regelförenklingsarbete fick Skogsstyrelsen i sitt regleringsbrev för 2009 i uppdrag att utreda skogsägarnas myndighetskontakter. Bakgrunden till regeringsuppdraget En dörr in var de problem, inom vissa områden, för skogsägarna som Skogsstyrelsen beskrivit. Myndigheten menade att skogsägarna

upplevde det som otydligt när både länsstyrelsen och Skogsstyrelsen var inblandade i en och samma skogsåtgärd, till exempel dikesrensningar och frågor om fornminnen. Det framgick också att det var svårt för skogsägarna att få en helhetsbild över vilka regler som gäller och tolkningen av dessa. Ett annat problem var att de olika myndigheternas besked kan skilja sig åt.

Skogsstyrelsen fick i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge och Jämtlands län samt Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet utarbeta förslag till hur en fördjupad myndighetssamverkan bör organiseras. Detta vad gäller frågor kopplade till skötsel av skog.

Uppdraget skulle samordnas av Skogsstyrelsen som redovisade uppdraget i rapporterna En dörr in för skogsägare, del 1 och 2, daterade den 28 februari och den 7 juli 2011. I rapporterna presenterades bland annat ett förslag till hur skogsägarnas myndighetskontakter kunde förenklas och utvecklas genom en gemensam inlämningsfunktion för anmälningar och ansökningar i frågor som rör skog. Den 15 oktober 2012 lämnade Skogsstyrelsen på regeringens uppdrag ytterligare en rapport om arbetet med en fördjupad myndighetssamverkan för anmälningar och ansökningar som rör skogsbruksåtgärder på skogsmark. Rapporterna bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare (Ds 2012:29)

I promemorian föreslås en förordning om en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare beträffande anmälningar eller ansökningar i frågor som berör skog. Syftet är att underlätta skogsägarnas myndighetskontakter. Förutom bestämmelser om syfte och tillämpningsområde omfattar den föreslagna förordningen en skyldighet för Skogsstyrelsen att under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter till andra myndigheter.

I promemorian konstateras att den gemensamma inlämningsfunktionen inte löser alla de problem som skogsägarna möter i myndighetskontakterna. Ett flertal vanliga problem beror på oklarheter kring det uppdelade myndighetsansvaret för skogliga frågor. I promemorian anges dock att det inte har ingått i utredningsuppdraget att analysera detta problem. Vidare anges att vissa problem beror på bestämmelsernas utformning i bland annat

miljöbalken och skogsvårdslagen. Även detta bedömdes ligga utanför utredningens område.

Departementspromemorian har remissbehandlats under hösten 2012.

9.1.3 Samband mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsernas verksamheter

Vid vår genomgång av verksamheterna vid länsstyrelserna och vid Skogsstyrelsen har vi funnit att det inom flera områden finns samband mellan de båda myndigheternas verksamheter. Det finns här risk för oklarheter och dubbla budskap gentemot skogsägaren när både Skogsstyrelsen och länsstyrelsen är inblandade i en skogsåtgärd. Nedan redogörs för de samband vi observerat inom vattenverksamhet, kulturmiljöfrågor, områdesskydd, miljökvalitetsmål och inom landsbygdsprogrammet.

Vattenverksamhet

I slutrapporten från projektet En dörr in anges som ett exempel att Skogsstyrelsen som samrådsmyndighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan bedöma att en planerad åtgärd utgör dikesrensning och medge att åtgärden vidtas.⁴ Länsstyrelsen kan dock bedöma att samma åtgärd utgör markavvattning. Enligt 11 kap. 13 § miljöbalken får markavvattning inte utföras utan tillstånd.

I samband med byggande av skogsbilväg eller traktorväg kan också vissa åtgärder vara anmälnings- eller tillståndspliktig vattenverksamhet där länsstyrelsen ansvarar för prövningen och tillsynen. Även här förekommer, enligt rapporten, att myndigheterna gör olika bedömningar.

Ett annat exempel som nämns i rapporten En dörr in är olika bedömningar vad gäller Natura 2000 områden på skogsmark. Skogsstyrelsen kan bedöma att en åtgärd i eller i anslutning till ett sådant område inte kräver tillstånd. Länsstyrelsen kan dock göra motsatt bedömning.

⁴ En dörr in för skogsägare, slutrapport 2011-07-07.

Vad gäller tillsynsansvaret för markavvattning i samband med dikesrensning och skyddsdikning är det ibland svårt att bedöma om det är Skogsstyrelsen eller länsstyrelserna som är tillsynsmyndighet.

Kulturmiljöfrågor

Många fasta fornlämningar finns i skogsmark och kan därför påverkas av skogsbruksåtgärder. Fasta fornlämningar är skyddade enligt kulturminneslagen. Skogliga åtgärder i anslutning till fornminnen och andra kulturlämningar handläggs av Skogsstyrelsen eller länsstyrelserna. Vilken myndighet som har ansvaret beror på hur kulturminnet är klassat.

Länsstyrelserna ansvarar för tillsyn enligt kulturminneslagen och kan besluta om villkor för en skogsbruksåtgärd för att undvika skador på fornlämningar. Till exempel krävs alltid ett tillstånd från länsstyrelsen vid markberedning, plantering och anläggande av skogsbilväg i ett område där det finns fornlämningar.

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för skogsvårdslagen och hanterar frågor om hänsyn till kulturlämningar, i skogen, som inte är fornlämningar. Det kan exempelvis vara fäbodar, stigar eller stengärdesgårdar.

Skydd av områden

Av miljöbalken framgår olika instrument som kan användas för att skydda naturen. Exempel på olika områdesskydd är nationalparker, naturreservat, kulturresevat, vattenskyddsområde, biotopskyddsområden samt naturminnen. Naturvårdsavtal samt miljöersättningar inom jordbruket är andra sätt att skydda och vårda naturen. Skogsstyrelsen arbetar främst med biotopskydd och naturvårdsavtal i arbetet med att skydda skogsmark.

Av förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet. Riksantikvarieämbetet har dock det centrala ansvaret i fråga om kulturresevat, Skogsstyrelsen det centrala ansvaret för vissa biotopskyddsområden på skogsmark och Havs- och vattenmyndigheten det centrala ansvaret för vattenskyddsområden. Länsstyrelserna ansvarar för områdesskydd i länen. Skogsstyrelsen ansvarar dock för biotopskyddsområden på skogsmark i länen.

Åtgärder på skogsmark som utgör ett skyddsområde kräver som regel dispens från den myndighet som har beslutat om att bilda skyddsområdet, vilket normalt är länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller en kommunal myndighet.

Länsstyrelserna ansvarar för tillsyn av skyddade områden under deras ansvarsområde. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för till exempel tillsyn av biotopskyddsområden i skogsmark. Vidare ansvarar Skogsstyrelsen för tillsyn över skogsbruksåtgärder som kan påverka naturmiljön i ett Natura 2000 område.

Miljökvalitetsmål

Riksdagen har antagit sexton miljökvalitetsmål. Våren 2012 beslutade regeringen om preciseringar av miljökvalitetsmålen samt om etappmål.

Länsstyrelserna ansvarar på den regionala nivån för alla miljökvalitetsmål utom det mål som berör skogen. Detta mål, Levande skogar, har Skogsstyrelsen ansvar för både på den nationella och på den regionala nivån.

Miljökvalitetsmålet Levande skogar innebär att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Förutom det formella skyddet av skog som staten ansvarar för förutsätts frivilliga insatser för att målet ska nås.

Olika samverkansformer har utvecklats mellan länsstyrelser och Skogsstyrelsen i syfte att arbeta mot målet Levande skogar. En del av samarbetet handlar om inventering av natur- och kulturvärden samt former för att skydda aktuella skogsområden.

Landsbygdsprogrammet

Det nuvarande landsbygdsprogrammet gäller från 2007 till och med 2013. Det övergripande målet är att stödja en hållbar ekonomisk, ekologisk och social utveckling av landsbygden i Sverige. Åtgärderna i programmet finansieras gemensamt av Sverige och EU.

Jordbruksverket är nationellt ansvarig myndighet för landsbygdsprogrammet. På den regionala nivån ansvarar länsstyrelserna för genomförandet av programmet. Skogsstyrelsen ansvarar dock för tre stödformer som endast riktar sig till skogsägare. Där ingår åtgärder för att bevara och utveckla skogens mångfald samt för att öka arealen ädellövskog. Det tredje stödet avser kompetensutveckling för skogsägare.

Även Sametinget handlägger stöd inom landsbygdsprogrammet. Sametinget prövar stöd som avser rennärföretag och annan verksamhet med anknytning till renskötsel.

Arbetet med att utforma nästa programperiod 2014–2020 har påbörjats. Även om mycket är oklart är det troligt att målsättningarna kommer att vara likartade och många av de åtgärder som finns i dagens program kommer att kvarstå.

9.1.4 Ändrad ansvarsfördelning

Bedömning av samband

Som tidigare redovisats ovan finns många beröringspunkter mellan Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas verksamheter. Beröringspunkter finns främst med länsstyrelsernas uppgifter inom områdena naturvård, kulturmiljövård och vattenverksamhet. Genom att samla närliggande frågor på länsstyrelserna kan staten uppträda tydligare och mer enhetligt gentemot skogsägarna.

På den regionala nivån ansvarar såväl länsstyrelserna som Skogsstyrelsen för statens skydd av områden. Effektiviteten och tydligheten skulle, enligt vår bedömning även här öka, om skydd av områden hanterades av en myndighet på den regionala nivån. Länsstyrelserna bör därför överta Skogsstyrelsens ansvar för att skydda områden. Beslut om områdesskydd och eventuella förhandlingar med markägaren om inlösen eller intrångsersättning samlas då på en myndighet. En sådan ordning skulle också innebära att kunskapen kring områdesskydd samlas och stärks.

Även arbetet med miljökvalitetsmålen skulle underlättas om länsstyrelserna gavs ansvaret för samtliga mål. En integrering av skogsfrågorna i länsstyrelsens organisation underlättar en naturlig samverkan med andra verksamhetsområden som till exempel naturvård, kulturmiljövård, kemikalie- och vattenfrågor.

Ett samlat statligt regionalt ansvar för kulturmiljövård i skogen skulle innebära att frågorna kan hanteras mer samordnat. Därmed underlättas markägarens kontakter med myndigheterna och ett bättre skydd av fornlämningar och övriga kulturlämningar kan uppnås.

Samordningen inom landsbygdsprogrammet underlättas också om länsstyrelserna får ett helhetsansvar för landsbygdsprogrammet.

Skogsintressenter

Representanter för skogsägarna har genom en referensgrupp deltagit i arbetet med En dörr in. I juni 2011 lämnade Skogsindustrierna och LRF Skogsägarna ett gemensamt yttrande till Landsbygdsdepartementet gällande delrapport två inom projektet. Där framhålls att de förslag som kommit fram inom projektet inte fullt ut kommer att leda till målet att förenkla för den enskilde skogsägaren. Detta eftersom man inte sett över gränssnittet mellan Skogsstyrelsens uppgifter och länsstyrelsernas uppgifter. Enligt skogsägarna får detta konsekvensen att många ärenden fortfarande kommer att involvera flera myndigheter, att skogsägaren kommer att mötas av dubbla budskap, att tidsåtgången för vissa ärenden fortsätter att öka och att osäkerheten ibland kvarstår för den enskilde.

Vid sidan av de oklarheter som projektet ska åtgärda är skogsägarna i huvudsak nöjda med Skogsstyrelsens verksamhet. Både Skogsindustrierna och LRF Skogsägarna har i var sin skrivelse till utredningen i oktober 2012 förordat att Skogsstyrelsen fortsatt ska ansvara för skogsfrågorna.

Vidare har utredningen haft möten med företrädare för Skogsindustrierna, Lantbrukarnas riksförbund samt Svenska Ekoturismföreningen. Vi kan konstatera att skogen är betydelsefull för såväl skogsnäringen som besöksnäringen.

För- och nackdelar med ändrad ansvarsfördelning

För den samlade statliga regionala förvaltningen skulle en flytt av Skogsstyrelsens regionala verksamhet till länsstyrelserna möjliggöra ett bättre helhetsperspektiv i de frågor där det finns ett nära samband mellan verksamheterna. Staten kan också uppträda mer samordnat och tydligt gentemot markägarna.

En av de viktigaste uppgifterna för de framtida länsstyrelserna är att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen. De skogspolitiska målen är jämslällda och ska vägas av och balanseras mot varandra och skogspolitikens mål ska även vägas av mot andra samhällsintressen. Ett sådant intresse är besöksnäringen. Länsstyrelsen är väl lämpad för denna uppgift. Genom sitt breda uppdrag har länsstyrelserna kompetens inom berörda samhällsområden.

Farhågor har lyfts fram om att en flytt av verksamheten till länsstyrelsen skulle innebära att miljömålet får större tyngd än produktionsmålet. Detta eftersom miljöfrågor utgör en stor del av länsstyrelsens befintliga verksamhet. Genom att tillförsäkra länsstyrelsen tillräcklig kompetens även inom produktionsområdet är vår bedömning att en god balans mellan de två målen kan upprätthållas. I länsstyrelsernas nuvarande uppgifter ingår att kunna hantera olika statliga intressen utifrån ett helhetsperspektiv. Våra förslag om de framtida länsstyrelsernas uppgifter, kapitel 5, innebär dessutom att denna roll stärks väsentligt. På samma sätt som länsstyrelserna i dag har specialistkunskaper inom olika områden som till exempel Sevesoverksamhet kommer man även att tillförsäkra sig högt specialiserad kompetens inom skogsfrågorna. Denna kompetens kommer att komplettera den kompetens som redan i dag finns inom länsstyrelsen.

Flytt av verksamhet från Skogsstyrelsen till länsstyrelsen innebär att personalen erbjuds verksamhetsövergång. Vår bedömning är att flertalet kommer att acceptera ett sådant erbjudande och därmed tillförs länsstyrelsen skoglig kompetens.

Vidare ges länsstyrelserna, enligt vårt förslag, i sin instruktion i uppgift att verka för att de av riksdagen fastställda skogspolitiska målen får genomslag på regional nivå och att svara för ett regionalt uppföljningsarbete. I instruktionen anges vidare att länsstyrelsen ska följa upp och utvärdera hur skogen sköts samt bedriva rådgivning och information.

Det är rimligt att anta att skogsfrågorna inom de framtida länsstyrelserna kommer att bli mer samlade och organiseras i större

enheter jämfört med dagens lokala och regionala organisation inom Skogsstyrelsen. Detta talar också för att möjligheterna att upprätthålla specialistkompetens förbättras.

För att ta tillvara skogsnäringens erfarenheter och kompetens i arbetet med att uppnå de båda skogspolitiska målen bör samverkan mellan länsstyrelserna och skogsnäringen formaliseras. Vi föreslår i avsnitt 7.1.2 att ett näringslivsråd ska finnas vid samtliga länsstyrelser. I ett sådant råd ska bland annat företrädare för skogsnäringen erbjudas att ingå.

Ett samlat myndighetsansvar för skogsfrågorna på länsstyrelsen leder också till att myndighetskontakterna underlättas för skogsägare. Eftersom vissa skogsägare också är jordbrukare leder vårt förslag till kontakt med ett mindre antal myndigheter.

De nämnda fördelarna ska vägas mot att Skogsstyrelsen fortsatt ansvarar för de regionala skogsfrågorna. En sådan ordning skulle möjligen leda till en tydligare statlig styrning av skogspolitiken. Vår bedömning är dock att färre länsstyrelser och utvecklade styrformer kommer att leda till en väl fungerade styrning av de framtida länsstyrelserna. Även om Skogsstyrelsen i dag är en enmyndighet finns det sammanlagt cirka 100 lokalkontor. Vid en flytt till länsstyrelserna kommer myndighetsledningen att finnas närmare den lokala verksamheten. Detta underlättar enligt vår bedömning möjligheterna till en tydlig och effektiv styrning av verksamheten.

Ett annat argument för att hålla samman skogsfrågorna på en nationell myndighet kan vara att det blir ett tydligare fokus på dessa frågor och att kompetens lättare upprätthålls i en nationell myndighet. Vi menar dock att en flytt av Skogsstyrelsens regionala verksamheter skapar bättre förutsättningar för Skogsstyrelsen att bli en tydligare policyskapande myndighet för skogsfrågor. Skogsnäringen är en av Sveriges viktigaste exportnäringar och det är här viktigt med en stark nationell myndighet inte minst för Sveriges möjligheter att delta och påverka det internationella och europeiska arbetet med skogsfrågor.

Skogsstyrelsen ska fortsatt ansvara för övergripande nationella och internationella frågor, expertstöd, kunskapsuppbyggnad, utveckling, utvärdering, tillsynsvägledning, samt ansvara för föreskrifter, riktlinjer och råd.

Det bör också nämnas att Statskontoret anser att det inte finns underlag för att bedöma om handläggning och regeltillämpning

verkligen har blivit mer enhetlig och håller högre kvalitet än tidigare i de myndigheter som ombildats till enmyndigheter.⁵

En fördelning av skogsfrågor på en nationell myndighet samt 11 länsstyrelser kan enligt vår mening stärka genomförandet av den samlade skogspolitiken. Detta baserat på de erfarenheter som finns inom andra områden till exempel samhällsskydd och krisberedskap, kulturmiljöfrågor samt natur- och miljöfrågor.

I våra kontakter med Skogsstyrelsens ledning och i en skrivelse till utredningen har de framfört att vårt förslag om att flytta verksamhet innebär en mycket stor reform som riskerar att försämra möjligheterna att genomföra skogspolitiken. Skogsstyrelsen har även lyft fram att den organisationsförändring som genomfördes 1 januari 2006 efter kort tid skulle slås sönder.

Vårt förslag innebär att de regionala skogliga frågorna flyttas till länsstyrelsen den 1 januari 2015. Enligt vår bedömning är nio år utan omorganisation en förhållandevis lång tid. Tidsaspekten bör därför inte utgöra något problem.

Vi delar inte heller Skogsstyrelsens och skogsägarnas oro för att möjligheterna att genomföra skogspolitiken försämrats. Vår bedömning är i vissa avseenden den motsatta. Detta eftersom länsstyrelsen inom många områden är ansvarig för genomförandet av den nationella politiken på regional nivå. Berörda departement och nationella myndigheter verkar genom länsstyrelserna i flertalet frågor som kan relateras till markanvändning. Vi kan konstatera att dagens ordning med en regional organisation inom Skogsstyrelsen skiljer sig från den som gäller för övriga markanvändningsfrågor. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Boverket har inte egna regionala organisationer utan de regionala uppgifterna ligger på länsstyrelsen.

De synpunkter vi har fått under utredningsarbetet tyder, enligt vår mening, på att det finns aktörer som verkar för att skogsfrågorna ska behandlas på annat sätt än övriga markanvändningsfrågor som i dag är samlade inom länsstyrelsen.

Sammanvägd bedömning

Fördelarna med att flytta Skogsstyrelsens regionala verksamhet till länsstyrelsen väger tyngre än de argument som förts fram för att behålla dagens ordning. En ändrad ansvarsfördelning kommer att

⁵ När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter, Statskontoret 2010.

leda till att den statliga regionala förvaltningen blir tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig inte minst för skogsägarna. Skogspolitiken kommer genom förslaget att hanteras i ett större sammanhang genom att skogsfrågorna blir en del av länsstyrelsens regionala ansvar för samhällsplaneringsfrågor. Vidare finns samordningsvinster i form av närhet till de övriga frågor länsstyrelsen ansvarar för.

Vi anser dessutom att Skogsstyrelsens regionala verksamhet väl uppfyller de principer vi angett, avsnitt 5.3, för verksamhet som bör ligga på länsstyrelserna. Den regionala och lokala verksamheten inom Skogsstyrelsen kräver god lokalkännedom och geografisk närhet. Skogsfrågorna omfattar flera andra statliga intressen där avvägningar behöver göras. Samordning mellan Skogsstyrelsens verksamheter och den kommunala nivån krävs inom flera områden till exempel avseende miljökvalitetsmål för den regionala nivån.

Vår bedömning är att arbetet med att nå de skogspolitiska målen underlättas genom en överföring av de regionala skogsfrågorna till länsstyrelsen. Grunden i skogspolitiken handlar om att göra avvägningar mellan de två jämförbara skogspolitiska målen produktion och miljö. Avvägningar mellan olika samhällsintressen kommer att vara centralt i de nya länsstyrelserna. Detta är ett arbetssätt som länsstyrelsen tillämpar och ska tillämpa för flertalet av sina uppgifter. Myndigheten kan därför sägas ha specifik kompetens att göra sammanvägda bedömningar.

Bättre förutsättningar att nå de skogspolitiska målen skapas också genom att länsstyrelsen har många beröringspunkter med aktörer som påverkar genomförandet av skogspolitiken. Länsstyrelsen för exempelvis dialog med skogliga aktörer vad gäller tillsynsfrågor, kulturmiljöfrågor och jämställdhetsfrågor. Därmed bygger länsstyrelsen nätverk med berörda aktörer och möjligheten att påverka ökar.

Utgångspunkten för vårt förslag om överföring av skogsfrågorna är att antalet länsstyrelser blir färre och större i enlighet med vårt förslag i kapitel 6 och att förändrade styrformer enligt kapitel 7 skapar goda förutsättningar för enhetlighet i de nya länsstyrelserna. Sammantaget flyttas de regionala skogliga frågorna till nya länsstyrelser som är betydligt kraftfullare än dagens länsstyrelser.

9.1.5 Fördelning av uppgifter mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen

Medelantalet årsarbetskrafter vid Skogsstyrelsen uppgick under 2011 till 913 stycken varav cirka 700 fanns inom den regionala organisationen. Skogsstyrelsens regionala organisation består av fem regioner och 34 distrikt med 105 lokalkontor. Varje region består av mellan två och sex län. Antalet medarbetare inom distrikten varierar mellan 8 och 50 anställda. Även lokalkontorens storlek varierar och några av dem är enmanskontor.

Regional verksamhet flyttas till länsstyrelserna

Den regionala verksamhet som Skogsstyrelsen i dag bedriver föreslås flytta från Skogsstyrelsen till länsstyrelserna.

Tillsynsverksamheten utförs i dag huvudsakligen inom den regionala organisationen. Tillsynsverksamheten är nära kopplad till ärendehandläggningen som också till stora delar utförs regionalt.

Den regionala verksamheten som innebär att myndigheten ska ge skogsägarna råd och information om hur landets skogar bör skötas ska flyttas till länsstyrelsen. Syftet med rådgivningen är att i dialog förmedla kunskap och därmed förbättra skogsägarnas möjlighet att bruka sin skog på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen kan nås.

Uppgiften att på regional nivå inventera, följa upp och utvärdera hur landets skogar sköts i förhållande till de skogspolitiska målen ska också flyttas till länsstyrelsen. Denna uppgift innebär bland annat att kartlägga och inventera nyckelbiotoper, kulturmiljöer och viltbetesskador. Kontrollinventeringar görs också för att mäta om skogsägarna uppfyller produktions- och miljömålen i de åtgärder som vidtas i samband med avverkning.

Beslut om att inrätta biotopskyddsområden i skogsmark samt ansvaret för att teckna naturvårdsavtal för skogsmark flyttas till länsstyrelsen. Även förvaltning och tillsyn för biotopskyddsområden på skogsmark ska flyttas till länsstyrelsen.

Hanteringen av ersättningar för naturvårdsavtal och biotopskydd samt stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen, skogsbruk med ädellövträd och kalkning av skogsmark ska flyttas till länsstyrelserna.

I det kommande landsbygdsprogrammet bör länsstyrelserna ges ansvar för samtliga delar av programmet med undantag för frågor kopplade till rennäringen där Sametinget fortsatt ska ha ansvaret.

Länsstyrelsen ska ansvara för regional samordning, uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar.

En stark nationell myndighet för skogsfrågor

Skogsstyrelsen ska på den nationella nivån ansvara för internationella frågor. Det innebär till exempel att bistå Regeringskansliet i EU-arbetet, i det all-europeiska skogssamarbetet Forest Europe och inom arbetet i FN samt andra internationella organisationer. Vidare har Skogsstyrelsen det operativa ansvaret för de skogliga delarna i Barentssamarbetet och Östersjöstrategin.

Myndigheten ska även ansvara för föreskrifter, allmänna råd och andra vägledande dokument.

Eftersom skogstillsynen flyttas till länsstyrelserna ska Skogsstyrelsen ansvara för tillsynsvägledningen. Myndigheten ska också svara för expertstöd till länsstyrelserna.

Skogsstyrelsen ska vidare vara statistikansvarig myndighet för officiell statistik om skogsbruket.

Det är lämpligt att Skogsstyrelsen med överblick över landet ansvarar för utveckling och kunskapsuppbyggnad på den nationella nivån. I detta ingår till exempel metodutveckling avseende tillsynsfrågorna. Även uppföljning och utvärdering av skogspolitiken utifrån ett nationellt perspektiv bör ligga på Skogsstyrelsen.

Kontroll av import av skogsodlingsmaterial är främst en administrativ hantering och sköts i dag av en person på Skogsstyrelsens kontor i Jönköping. Eftersom verksamheten är av liten omfattning bör den fortsatt hanteras av Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen är i dag en styrelsemyndighet. I samband med att de regionala skogsfrågorna flyttas till länsstyrelsen kan det vara naturligt att regeringen överväger ledningsformen. Om Skogsstyrelsen ska vara en styrelsemyndighet eller enrådighetsmyndighet bör prövas mot de riktlinjer som gäller för val av ledningsform.

Uppdragsverksamheten

Antalet årsarbetskrafter inom uppdragsverksamheten uppskattas till cirka 150 stycken. Skogsstyrelsen har organisatoriskt inte skilt uppdragsverksamheten från myndighetsuppgifter. En stor del av personalen vid samtliga distrikt utför uppgifter inom båda verksamheterna. Enligt interna riktlinjer ska dock personal som utför lagtillsyn eller som handlägger områdesskydd inte marknadsföra, sälja eller utföra uppdrag. Enligt en rapport från Statskontoret gäller det cirka 40 personer totalt, det vill säga ungefär en person per distrikt.⁶

Det finns synergier mellan Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet och den övriga verksamheten. Uppdragsverksamheten har setts som ett verktyg för att föra ut skogspolitiken samt förbättra förutsättningarna för myndighetens lokala förankring. Synergierna bör dock vägas mot den dubbla roll som myndigheten får. Uppdragsverksamhet har varit starkt ifrågasatt av näringen under lång tid och den har successivt reglerats (prop. 2007/08:108). Begränsningarna har gjorts för att Skogsstyrelsen inte ska påverka konkurrensen på ett negativt sätt och för att minska osäkerheten om i vilken roll myndigheten uppträder.

I samband med en organisationsförändring bör det övervägas om ytterligare delar av uppdragsverksamheten kan utföras av marknadsaktörer. Uppdragsverksamhet som inte kan överföras till marknadsaktörer ska flyttas till länsstyrelsen. Det kan gälla verksamhet där andra utförare saknas.

Huvudregeln är att statliga myndigheter inte ska sälja tjänster på en konkurrensutsatt eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Undantag kan göras om det finns ett behov hos företag eller medborgare som inte kan tillgodoses med marknadslösningar. Ett annat exempel är när staten agerar som marknadsaktör för att få en marknad att fungera mer effektivt. Enligt vår mening är det inte ett hållbart argument att en myndighet ska ha uppdragsverksamhet för att kunna upprätthålla kompetens och bättre utföra sina myndighetsuppgifter. Mot denna bakgrund anser vi att uppdragsverksamheten på sikt bör avvecklas.

⁶ Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen, Statskontoret 2010:13.

Behov av författningsändringar

En flytt av Skogsstyrelsens regionala verksamhet till länsstyrelsen kräver flera författningsändringar. I våra författningsförslag har skogsfrågorna beaktats i nya instruktioner för Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. De följdändringar som behöver göras i övriga lagar och förordningar till exempel skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) och miljötillsynsförordningen (2011:13) har vi redogjort för i bilaga 4.

Under perioden 1 januari 1998–31 december 2010 bedrevs en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Under den tid som försöksverksamheten pågick fullgjorde Länsstyrelsen i Gotlands län ett antal uppgifter som i normala fall Skogsstyrelsens svarar för. Eftersom försöksverksamheten inte längre pågår föreslår vi att lagen (1997:1144) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län ska upphöra att gälla. Detsamma gäller för förordningen (2005:1191) om försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län.

Tidsplan för genomförande

I tabellen nedan anges tidsplanen för genomförandet.

Tabell 9.1 Tidsplan

Tidpunkt	Aktivitet
Våren 2013	Information i budgetpropositionen för 2014
Hösten 2013	Organisationskommitté tillsätts
Våren 2014	Proposition med författningsändringar
September 2014	förslag till anslagsförändringar i budgetpropositionen för 2015
1 januari 2015	Delar av verksamheten övergår till länsstyrelserna

Ett alternativ skulle kunna vara att inrätta de nya länsstyrelserna den 1 januari 2015 men att överföra Skogsstyrelsens regionala delar först ett år senare, den 1 januari 2016. Enligt vår bedömning bör dock överföringen göras i samband med inrättandet av länsstyrelserna. Bedömningen grundar sig på möjligheten att utifrån ett övergripande perspektiv kunna inordna den tillkommande verksamheten i de nya länsstyrelsernas organisation.

9.2 Länsstyrelseuppgifter utan regional dimension

Våra bedömningar och förslag:

Följande länsstyrelseuppgifter ska från den 1 januari 2015 föras över till angivna nationella myndigheter:

- Utbetalning av statlig lönegaranti – Skatteverket.
- Tillstånd och tillsyn över lotterier – Lotteriinspektionen
- Tillstånd och tillsyn av kampsportsmatcher – Inspektionen för vård och omsorg.
- Prövning av svenskt medborgarskap för medborgare från Danmark, Finland, Island eller Norge – Migrationsverket.
- Vissa frågor rörande allmänna arvsfonden, deponerade medel och notarius publicus – Kammarkollegiet
- Konkurrensfrämjande – Konkurrensverket

Vi har även identifierat ett antal övriga uppgifter som på sikt bör föras över från länsstyrelsen till lämpliga nationella myndigheter.

I arbetet med att pröva om en uppgift bör skötas av länsstyrelserna eller av en nationell myndighet har vi i kapitel 5 utgått från ett antal principer. Ett antal uppgifter vid dagens länsstyrelser uppfyller inte de framtagna principerna och uppgifterna föreslås därför flyttas till nationella myndigheter.

Det gäller uppgifter inom avgränsade sakområden som saknar tydliga beröringspunkter med de framtida länsstyrelsernas grunduppdrag. Dessa uppgifter kräver inte heller geografisk närhet eller god kunskap om lokala och regionala förhållanden.

De uppgifter som tas upp i detta kapitel är av begränsad omfattning och flera av uppgifterna har koncentrerats till vissa länsstyrelser. En del uppgifter hanteras dock i dag på samtliga länsstyrelser.

Enligt vår bedömning innebär en överföring av ansvaret för berörda uppgifter att länsstyrelserna får en tydligare och mer renodlad roll. Ansvarsöverföringen försämrar inte länsstyrelsernas förutsättningar att på ett ändamålsenligt sätt utföra sitt grunduppdrag och övriga uppgifter.

En förutsättning för att de berörda uppgifterna ska flyttas från länsstyrelsen är att de kan utföras mer effektivt av nationella myndigheter. För åtta av de aktuella uppgifterna har vi identifierat och lämnar förslag till nationella myndigheter vi bedömer som lämpliga mottagare. I samband med uppgiftsöverföringen ska även

medel kopplade till uppgiften föras till aktuell nationell myndighet. För övriga uppgifter har det inom ramen för vårt utredningsarbete inte varit möjligt att ta fram förslag om vilken nationell myndighet som är lämplig mottagare. De senare uppgifterna beskrivs i avsnitt 9.4.

Vi har också noterat att Bolagsverket kommer att överta vissa uppgifter från länsstyrelserna vad gäller handläggning av vissa ärenden om sammankallande av bolagsstämma och föreningsstämma, förordnande av revisor samt utseende av en eller flera särskilda granskare i aktiebolag, ekonomiska föreningar, europabolag och europa-köoperativ. Detta framgår av budgetpropositionen för 2013.⁷

9.3 Överföring av uppgifter till nationella myndigheter

9.3.1 Utbetalning av statlig lönegaranti

Nuvarande ordning

Statlig lönegaranti utgår vid bland annat konkurs och företagsrekonstruktioner. Lönegarantin betalas ut för att enskilda anställda ska få sin lön även om deras arbetsgivare går i konkurs. Staten träder således in i den enskildes ställe för fordringar för vilka lönegaranti getts ut.

Beslut om utbetalning av lönegaranti fattas av den konkursförvaltare eller rekonstruktör som tingsrätten har utsett. Kronofogden utövar tillsyn över konkursförvaltarna. Kammarkollegiet disponerar anslagsmedlen för lönegarantin.

Länsstyrelsen ansvarar för att betala ut lönegaranti. Sedan den 1 juli 2012 ansvarar sju länsstyrelser för utbetalning av lönegaranti i samtliga län, vilket innebär att respektive länsstyrelse ansvarar för två till fem län. Länsstyrelsens ansvar för utbetalning av lönegaranti regleras i lönegarantilagen (1992:497) och lönegarantiförordningen (1992:501).

I samband med lönegarantiutbetalningar lämnar länsstyrelserna vissa upplysningar och kontrolluppgifter till Försäkringskassan och Skatteverket. Länsstyrelsen ska i egenskap av utbetalande myndighet agera som borgenärsföreträdare och tillse att myndighetens fordran

⁷ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 24.

återbetalas enligt uppställda villkor. Skatteverket har till uppgift att bevaka statens fordringar i konkurser och företagsrekonstruktioner.

Under 2011 uppgick utbetald statlig lönegaranti i konkurser till över 1,5 miljarder kronor och i företagsrekonstruktioner till drygt 650 miljoner kronor. Under samma år omfattade lönegarantibetalningarna totalt nästan 3 000 företag respektive 28 000 personer. Merparten av utbetalningarna gjordes i de tre storstadslänen, både vad avser konkurser och företagsrekonstruktioner.

Länsstyrelsernas samlade verksamhetskostnader för utbetalning av lönegaranti uppgick under 2011 till 9,4 miljoner kronor, vilket motsvarande drygt 18 årsarbetskrafter.

Skäl till en ändrad ansvarsfördelning

Uppgiften att betala ut lönegaranti omfattar inte flera samhällsområden och den kräver inte särskild samordning på regional nivå eller täta löpande kontakter med den kommunala nivån. Uppgiften grundar sig inte heller på något behov av geografisk närhet eller lokalkännedom. Det finns enligt vår bedömning inte heller någon nära koppling mellan utbetalningar av lönegaranti och de nya länsstyrelsernas grunduppdrag och övriga uppgifter.

Inom ramen för Samverkan mellan myndigheter mot ekonomisk brottslighet (SAMEB) har det under 2011 rapporterats om ett systematiskt missbruk av statlig lönegaranti.⁸ Missbruket uppskattas uppgå till cirka 150–200 miljoner kronor per år i hela landet. Ett av de största problemen med statlig lönegaranti är enligt rapporten att det är många aktörer inblandade. Det gör det svårt för de enskilda aktörerna att få en överblick och möjlighet att i tid upptäcka missbruk av statlig lönegaranti. I rapporten läggs förslag om att hanteringen ska utföras av färre aktörer och att utbetalningar av lönegaranti ska utföras av en myndighet. Det bör även inrättas ett centralt lönegarantiregister. Vidare bör det lämnas in skattedeklarationer enligt vad som föreslagits av Månadsuppgiftsutredningen (SOU 2011:40).

Även Kronofogdemyndigheten har pekat på att det finns problem med felaktiga lönegarantiutbetalningar.⁹ Även från länsstyrelsernas sida har det riktats kritik mot brister i det

⁸ Missbruk av statlig lönegaranti, SAMEB 2011.

⁹ Behov av översyn rörande den statliga lönegarantin, Kronofogden 2011.

sammantagna systemet för utgivande av lönegaranti. Kritiken rör att det i dag är många aktörer inblandade i hanteringen av lönegaranti. Det skapar en obalans i bevakningen av de enskildas och statens intressen inom den rådande konstruktionen.¹⁰

Enligt vår bedömning bör ansvaret att betala ut lönegaranti ligga på en nationell myndighet. En samlad kompetens på nationell nivå minskar sårbarheten i verksamheten och förbättrar effektiviteten i handläggningen. Ett nationellt myndighetsansvar ger även bättre förutsättningar för att åtgärda problemen med missbruk av lönegarantin.

Försäkringskassan är en tänkbar mottagare för utbetalning av lönegaranti. Utbetalningar är ett kärnområde i Försäkringskassans verksamhet och inom myndigheten finns centrala enheter för att identifiera och bekämpa misstänkta bedrägerier. Vi anser dock att det är mer fördelaktigt att Skatteverket ges uppgiften att betala ut lönegaranti. Den främsta fördelen är att det i stort sett blir endast två aktörer inblandade i utbetalningsprocessen, konkursförvaltaren och Skatteverket. Detta minskar behovet av samordning och underlättar en mer enhetlig hantering. Dessutom har Skatteverket redan i dag inarbetade rutiner för snabba beslut och utbetalningar, till exempel till följd av ROT- och RUT-avdrag. Skatteverket får även bättre möjligheter till kontroll av lönegarantiutbetalningar om de förslag som lämnats av Månadsuppgiftsutredningen rörande månadsuppgifter som arbetsgivare och andra uppgiftslämnare ska lämna till verket. En ytterligare fördel med Skatteverket är en tydligare och mer samordnad roll för verket som borgenärsföreträdare och i att bevaka statens fordringar i konkurser och företagsrekonstruktioner.

9.3.2 Tillstånd och tillsyn rörande lotterier

Nuvarande ordning

Enligt lotterilagen (1994:1000) avser lotteri till exempel lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden samt marknads- och tivolinöjen. I begreppet lotteri ingår även bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel samt liknande spel.

¹⁰ Internrevisionens granskning av länsstyrelsens insatser i ett statligt system med många samverkande aktörer, Länsstyrelsen i Skåne län 2012.

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd när lotterier ska bedrivas i flera län. Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen och utövar den närmare tillsynen över lotterier som anordnas efter tillstånd av regeringen eller av myndigheten. Kommunerna prövar frågor om tillstånd för lotterier inom kommunen. Länsstyrelsen tillståndsprövar bingospel inom länet samt lotterier som ska bedrivas i flera kommuner inom ett län. Kommuner och länsstyrelsen har den närmare tillsynen över sina respektive utfärdade tillstånd. De ska även hjälpa Lotteriinspektionen att utöva den centrala tillsynen. För vissa typer av lotterier kan tillståndsmyndigheterna förordna kontrollanter.

Sedan den 1 juli 2012 är länsstyrelsernas tillstånds- och tillsynsuppgifter rörande lotterier samlade vid sju länsstyrelser. Varje länsstyrelse ansvarar för mellan två till fem län.

Länsstyrelsernas verksamhetskostnader för tillstånd och tillsyn rörande lotterier uppgick under 2011 till 2,7 miljoner kronor, vilket motsvarande cirka 2,5 årsarbetskrafter.

Skäl till en ändrad ansvarsfördelning

Vi anser att regional tillståndsprövning och tillsyn av lotterier är uppgifter som inte uppfyller någon av de principer som ligger till grund för de nya länsstyrelsernas uppgifter. Uppgifterna rörande lotterier förutsätter inte geografisk närhet eller lokalkännedom.

Spelutredningen framhöll i sitt betänkande att organisationen med många tillstånds- och tillsynsmyndigheter motverkar en ändamålsenlig verksamhet.¹¹ Trots att Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över lotterilagen saknar inspektionen föreskriftsrätt över länsstyrelsen och kommunerna. Spelutredningen ansåg att det finns skäl att centralisera organisationen för lotterier och spel för att få en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagen. Vidare var tillämpningen av lotterilagen och tillståndsgivningen till bingospelet inte enhetlig mellan länsstyrelserna. Enligt Spelutredningen är uppdelningen av tillståndsgivningen inte förenlig med kravet på en på en systematisk och sammanhållande reglering för att begränsa spelet. Spelutredningen föreslog att all tillståndsgivning för lotterier ska centraliseras till en nationell myndighet för spelmarknaden, motsvarande Lotteriinspektionen. Vidare föreslog

¹¹ En framtida spelreglering, SOU 2008:124.

utredningen att den nationella myndigheten skulle ansvara för all tillsyn och att länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet skulle upphöra. Kommunerna skulle dock fortsatt vara tillsynsmyndighet för registreringslotterier.

Lotteriinspektionen angav i sitt remissvar över Spelutredningens betänkande att det är synnerligen angeläget att spelrelaterade frågor koncentreras till en myndighet.¹² Enligt inspektionen finns det positiva rationaliseringseffekter med utredningens förslag även om antalet årsarbetskrafter inte är så stort hos kommunerna eller länsstyrelserna. En överföring skulle leda till att kunskanden samlas på ett ställe vilket leder till större enhetlighet i tillstånds- och tillsynsarbetet. Detta leder till att rättssäkerheten förstärks.

Enligt vår bedömning behöver länsstyrelsernas uppgifter rörande lotterier centraliseras till en nationell myndighet. Lotteriinspektionen är den enda lämpliga mottagaren för dessa uppgifter. Lotteriinspektionen har det centrala tillsynsansvaret och svarar dessutom för egen operativ tillsyn och tillståndsprövning. Lotteriinspektionen har således bättre förutsättningar att bedriva de aktuella uppgifterna med högre kompetens och på ett mer enhetligt och effektivt sätt.

9.3.3 Tillstånd och tillsyn rörande kampsportsmatcher

Nuvarande ordning

Kampsportsmatcher får inte anordnas utan tillstånd. Med kampsportsmatch avses tävlings-, tränings- eller uppvisningsmatch i kampsport som tillåter deltagarna att med slag, sparkar eller annat våld avsiktligt träffa motståndarens huvud. Länsstyrelsen i Örebro län prövar frågor om tillstånd att anordna kampsportsmatch. Länsstyrelsen i Örebro län utövar i den utsträckning som behövs tillsyn över kampsportsmatcher som fått tillstånd. Regler om anordnade av kampsportsmatcher finns i lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher och förordningen (2006:1068) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher.

Av förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom Länsstyrelsen i Örebro län finns en kampsportsdelegation för prövning av frågor om tillstånd att anordna kampsportsmatch och återkallelse av tillstånd. Delegationen består av en

¹² Remissyttrande avseende betänkandet SOU 2008:124.

ordförande som är jurist med domarerfarenhet samt en medicinskt sakkunnig och en sakkunnig i idrott.

Under 2011 meddelade kampsportsdelegationen 17 tillståndsbeslut och länsstyrelsen gjorde fem tillsynsbesök vid matcher som anordnats utifrån utfärdade tillstånd. Under samma år uppgick länsstyrelsens verksamhetskostnader till 339 000 kronor, vilket motsvarade 0,3 årsarbetskrafter.

Skäl till en ändrad ansvarsfördelning

I propositionen 2005/06:147 bedömde regeringen att en länsstyrelse är lämplig som tillståndsmyndighet för kampsportmatcher i hela landet. Länsstyrelsen är en statlig samordnande myndighet med varierande myndighetsuppgifter, bland annat att pröva tillståndsansökningar och utöva tillsyn. Regeringen menade att tillståndsmyndigheten får tillgång till idrottsligt, medicinskt och juridisk kompetens genom att det inom länsstyrelsen inrättas en delegation. Regeringen framhöll även att tillsynen huvudsakligen bör kunna bedrivas utan medverkan av särskilt sakkunniga inom medicin och idrott. Vad gäller omfattningen av den föreslagna tillsynsverksamheten ansåg regeringen att det i första hand är den som fått tillstånd att anordna kampsportmatch som ska försäkra sig om att verksamheten bedrivs i enlighet med ett meddelat tillstånd och eventuella villkor.

Uppgifterna rörande tillståndsprövning och tillsyn av kampsportmatcher ligger på en länsstyrelse och uppgifterna saknar enligt vår bedömning en tydlig regional dimension.

Vi anser att ansvaret för uppgifterna ska flyttas till Inspektionen för vård och omsorg som håller på att inrättas (dir. 2012:67). Den nya myndighetens ansvarsområde ska omfatta bland annat tillsynen över hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt även tillståndsgivning och hantering av anmälningar. Enligt vår mening kommer myndigheten därmed att ha en hög medicinsk kompetens inom sin organisation och kapacitet att handlägga olika tillstånds- och tillsynsärenden. Den nya myndigheten kommer även förfoga över en egen regional organisation. Detta bör enligt vår mening underlätta en effektiv tillsyn av kampsportmatcher, särskilt om det i framtiden behöver göras fler inspektioner av anordnade matcher i olika delar av landet.

9.3.4 Svenskt medborgarskap för nordiska medborgare

Nuvarande ordning

Migrationsverket ansvarar för frågor om ansökan om svenskt medborgarskap. För medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge ska anmälan dock göras hos länsstyrelsen för det län där den sökande är folkbokförd. En anmälan innebär ett enklare förfarande där den enskilde har rätt att få svenskt medborgarskap om hon eller han uppfyller vissa förutsättningar. Länsstyrelsen prövar om anmälan uppfyller dessa förutsättningar. Reglerna anges i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och i medborgarskapsförordningen (2001:218).

Uppgiften rörande anmälan om svenskt medborgarskap för nordiska medborgare är sedan 1 juli 2012 koncentrerad till sju länsstyrelser, vilka var och en ansvarar för två till fem län.

Länsstyrelsernas verksamhetskostnader för ärenden rörande anmälan om medborgarskap uppgick under 2011 till 1,2 miljoner kronor, vilket motsvarade 2,4 årsarbetskrafter.

Skäl till en ändrad ansvarsfördelning

Vi anser att hanteringen av anmälan av svenskt medborgarskap för nordiska medborgare inte är en uppgift som uppfyller någon av våra principer för de nya länsstyrelsernas uppgifter. Uppgiften innebär sällan besök vid länsstyrelserna.

Mot bakgrund av att den berörda uppgiften inte har några beröringspunkter med de nya länsstyrelsernas uppgifter är det lämpligt att ansvaret för uppgiften flyttas till Migrationsverket. Migrationsverket är expertmyndighet och handlägger övriga frågor om svenskt medborgarskap. Att samla medborgarskapsfrågorna på en enda statlig myndighet ökar tydligheten utifrån ett medborgarperspektiv. Migrationsverket erbjuder även en möjlighet att ansöka på elektronisk väg. Verket har därmed bättre förutsättningar än länsstyrelserna att på ett effektivt sätt handlägga ärenden rörande svenskt medborgarskap för nordiska medborgare.

9.3.5 Allmänna arvsfonden, deponerade medel och notarius publicus

Nuvarande ordning

När en person avlider utan att efterlämna make, maka eller närmare släktingar än kusiner blir Allmänna arvsfonden arvinge. Den som vill att ett arv eller ett försäkringsbelopp som har tillfallit Allmänna arvsfonden ska avstås helt eller delvis, ska ansöka om detta hos Kammarkollegiet. Kammarkollegiet får enligt lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden uppdra åt länsstyrelsen i det län, där den avlidne senast hade sin hemvist, att utreda frågan. Av förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden framgår vilka länsstyrelser som kan ges sådana uppdrag.

Länsstyrelsen har flera uppgifter i fråga om deponerade medel. Ansvaret framgår av lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet och förordningen (1927:485) om nedsättning av pengar hos myndighet samt av jordabalken som reglerar deponering av hyra och arrende.

En notarius publicus hjälper allmänheten med bland annat att bestyrka namnunderskrifter, närvara som vittne när förseglingar sätts på eller bryts samt kontrollerar lotteridragningar. Uppgifterna regleras i lagen (1981:1363) om notarius publicus. Länsstyrelsens ansvar framgår av förordningen (1982:327) om notarius publicus. Det ska finnas minst en notarius publicus i varje län. Länsstyrelsen förordnar notarius publicus och ska föra en förteckning över förordnandena. Enligt länsstyrelsernas förteckningar finns det förordnanden för drygt 170 ordinarie och biträdande notarius publicus i 114 kommuner. Länsstyrelsen ska även entlediga notarius publicus eller biträdande notarius publicus, om denne begär det eller om denne blir olämplig eller oförmögen att fullgöra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.

Uppgifterna rörande allmänna arvsfonden och deponerade medel är sedan 1 juli 2012 koncentrerade till sju länsstyrelser, vilka var och en ansvarar för två till fem län.

Samtliga länsstyrelsernas verksamhetskostnader för allmänna arvsfonden uppgick under 2011 till 92 000 kronor, vilket motsvarade knappt 0,2 årsarbetskrafter. Under samma år uppgick verksamhetskostnaderna för deponerade medel till drygt 1,8 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka 3 årsarbetskrafter. Länsstyrelserna särredovisar inte sina verksamhetskostnader rörande notarius publicus

utan de ingår i kostnaderna för en ärendegrupp för delgivning, viten och diverse förordnanden. Denna ärendegrupp sysselsatte cirka 10 årsarbetskrafter under 2011, vilket innebär att verksamheten rörande notarius publicus är av begränsad omfattning.

Skäl till en ändrad ansvarsfördelning

Enligt vår bedömning saknar länsstyrelsernas uppgifter rörande allmänna arvsfonden, deponerade medel och notarius publicus en nära koppling till de nya länsstyrelsernas grunduppdrag och övriga uppgifter. Uppgifterna rörande allmänna arvsfonden och deponerade medel kännetecknas även av en låg besöksfrekvens på länsstyrelserna. Vidare gör länsstyrelsernas personal endast få externa besök i samband med utförandet av dessa uppgifter.

Vid förordnande av notarius publicus ställs det inga krav på att länsstyrelserna ska ta regional eller lokal hänsyn. Enligt prop. 1981/82:63 är behovet av särskild tillsyn över notarius publicus verksamhet mindre framträdande. Uppgiften att entlediga olämpliga eller oförmögna notarius publicus innebär att länsstyrelserna i praktiken har en viss tillsynsfunktion. Av nämnda proposition framgår även att den del av verksamheten som avser myndighetsutövning står under såväl Justitieombudsmannens som Justitiekanslerns tillsyn.

Vi anser att ansvaret för de berörda uppgifterna ska flyttas till en nationell myndighet. Ett nationellt myndighetsansvar minskar sårbarheten och förbättrar möjligheterna till specialisering i de berörda verksamheterna som volymmässigt är mycket små. Ett sammanhållet nationellt ansvar ger dessutom bättre förutsättningar för att säkerställa enhetlighet i utförandet av uppgifterna.

Vi bedömer att Kammarkollegiet är en lämplig mottagare för de berörda uppgifterna. Myndigheten ansvarar redan för huvuddelen av uppgifterna rörande Allmänna arvsfonden. En överföring av ansvaret för frågorna rörande deponerade medel och notarius publicus ligger i linje med att Kammarkollegiet i dag har ett brett ansvarsområde som omfattar flera olika sakområden. Det är därmed möjligt för myndigheten att ta tillvara erfarenheter och kompetens inom sina befintliga sakområden för de överförda uppgifterna.

9.3.6 Konkurrensfrämjande

Nuvarande ordning

I samband med att Konkurrensverket inrättades 1992 fick länsstyrelserna till uppgift att främja konkurrensen i länen för att effektivisera övervakningen av regionala och lokala konkurrensförhållanden. Samtidigt upphörde priskontoren vid länsstyrelserna, vilka fungerade som regionala fältresurser för Statens pris- och konkurrensverk.¹³

Enligt konkurrensförordningen (2008:604) ska länsstyrelserna i länet verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Länsstyrelserna ska därvid särskilt informera om konkurrensfrågor och uppmärksamma Konkurrensverket på förhållanden som tyder på överträdelser av konkurrensbestämmelserna samt uppmärksamma regleringar som hindrar en effektiv konkurrens. Länsstyrelserna ska även lämna förslag till och, efter samråd med Konkurrensverket, följa upp avregleringsåtgärder samt uppmärksamma olika typer av hinder för en effektiv konkurrens i offentlig förvaltning och lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa. I ansvaret ingår även att verka för att konkurrensaspekter beaktas hos länsstyrelsen och i regionala och lokala organ.

Länsstyrelsernas samlade verksamhetskostnader för konkurrensfrågor uppgick under 2011 till drygt 930 000 kronor.

Av förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket framgår bland annat att Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Till Konkurrensverkets uppgifter hör även att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet, lämna förslag till konkurrensutsättning och till regelreformer samt följa upp och följa utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdet. Konkurrensverket ska i lämplig omfattning informera företag, myndigheter och andra berörda om avgöranden i konkurrens- och upphandlingsärenden.

¹³ Prop. 1991/92:100, bilaga 13 och 14.

Skäl till en ändrad ansvarsfördelning

Riksrevisionsverket genomförde under 2002 en granskning av länsstyrelsernas konkurrensfrämjande arbete (RRV 2002:24). Granskningen visade att det förekom en bristande styrning från centralt håll över verksamheten. Vidare rådde det osäkerhet inom länsstyrelserna om innebörden av vissa delar i konkurrensförordningen. Länsstyrelserna avsatte endast mycket begränsade resurser till verksamheten. Länsstyrelserna hade inte inriktat eller organiserat sin verksamhet på ett sätt som gjorde det möjligt att arbeta med alla sina konkurrensfrämjande uppgifter. Slutsatsen var därmed att det fanns en diskrepans mellan statsmakternas mål för den konkurrensbefrämjande verksamheten på regional nivå och den verksamhet som faktiskt bedrevs av länsstyrelserna. Riksrevisionsverkets föreslog två alternativ för verksamhetens fortsatta bedrivande. Det första var att länsstyrelsernas konkurrensfrämjande uppgifter skulle överföras till Konkurrensverket. Det andra var att länsstyrelserna skulle ha kvar de konkurrensfrämjande uppgifterna men att dessa skulle justeras.

Vi konstaterar att den problembild som framkom i Riksrevisionsverkets granskning i allt väsentligt kvarstår i dag. Länsstyrelsernas verksamhet med konkurrensfrågor är i relation till övrig verksamhet av mycket liten omfattning. Vidare har länsstyrelsernas författningsreglerade uppgifter för konkurrensfrågor inte ändrats i sak efter Riksrevisionsverkets granskning, vilket innebär att de fortfarande framstår som otydliga.

Enligt vår bedömning har de konkurrensfrämjande uppgifterna i sin nuvarande utformning en mycket svag koppling till de nya länsstyrelsernas grundläggande uppdrag. Vi föreslår därför att länsstyrelsernas ansvar för uppgifterna i första hand ska upphöra och överföras till Konkurrensverket. Enligt vår mening rymmer Konkurrensverkets konkurrensfrämjande ansvar enligt instruktionen de uppgifter som utredningen föreslår ska föras över. Det som inte framgår av instruktionen är i vilken utsträckning Konkurrensverket ska övervaka och främja regionala och lokala konkurrensförhållanden. I det fall regeringen ser ett sådant behov kan de överförda uppgifterna preciseras i instruktionen för Konkurrensverket.

Med beaktande av Riksrevisionsverkets granskning vill vi även peka på att det är ett möjligt alternativ att länsstyrelserna fortsätter att ha en konkurrensfrämjande roll på regional nivå. Enligt vår mening förutsätter detta dock att regeringen ser över utformningen

av länsstyrelsernas nuvarande uppgifter och tydliggör uppgifternas närmare inriktning och omfattning.

9.4 Övriga uppgifter som bör flyttas till nationella myndigheter

Vid en prövning mot våra principer har vi funnit att även nedanstående uppgifter bör flyttas från länsstyrelsen till lämplig nationell myndighet.

Det har dock inte varit möjligt att inom ramen för utredningens arbete identifiera lämpliga nationella myndigheter för dessa uppgifter. Nedan ges en kort beskrivning av de aktuella uppgifterna.

Bilskrotning

Den som bedriver yrkesmässig bilskrotningsverksamhet måste ha tillstånd (auktorisation). Auktorisationen utfärdas av länsstyrelsen i det län där bilskrotningsverksamheten huvudsakligen ska utföras. Länsstyrelsen kontrollerar bland annat att anläggningen uppfyller de miljökrav som kommunen ställer och att bygglov finns för anläggningen. Enligt Sveriges bilskrotares riksförbund fanns det 2006 sammanlagt 405 auktoriserade bilskrotor i landet. Reglerna för bilskrotning finns i bilskrotningsförordningen (2007:186).

Frågor om skrotningsbidrag prövas av länsstyrelsen enligt lagen (2007:162) om bilskrotningsfonden. Skrotningsbidrag får, i mån av tillgång på medel i bilskrotningsfonden, ges till en kommun för dess verksamhet med att samla in fordonsvrak som kan tillfalla kommunen. Frågor om skrotningsersättning ges under vissa villkor till den som äger en uttjänt bil som lämnas för skrotning. Denna ersättning prövas av Transportstyrelsen.

Kommunerna utövar tillsyn enligt miljöbalken över bilskrotsverksamhet.

Länsstyrelserna besöker i princip aldrig bilskrotor och besök hos länsstyrelsen i bilskrotningsärenden förekommer sällan. Blankett för ansökan om auktorisation finns i dag på länsstyrelsens hemsida.

Bitillsyn

Jordbruksverket är nationellt ansvarig myndighet för bekämpning av angrepp på biodlingar. Jordbruksverket utfärdar föreskrifter och anvisningar om bekämpning, håller kurser för bitillsynsmän och betalar ut medel till länsstyrelserna för bitillsynen.

Enligt bisjukdomsförordningen (1974:212) ansvarar länsstyrelsen för att regionalt biträda Jordbruksverket med bekämpning av bisjukdomar. I de län, där biodling bedrivs i viss omfattning, ska länsstyrelsen efter samråd med styrelserna för större biodlarföreningar inom länet utse lämpligt antal tillsynsmän.

Det finns cirka 600 bitillsynsmän som svarar för det praktiska arbetet med bekämpning av bisjukdomar inom avgränsade distrikt. Länsstyrelsernas arbetsuppgift består till stor del av att göra utskick till bitillsynsmännen och sammanställa underlag från bitillsynsmännen för att rapportera vidare till Jordbruksverket.

Ensamrätt till sjunket gods

Den som vill bärga sjunket gods som har övergetts av ägaren kan efter ansökan hos länsstyrelsen erhålla ensamrätt till bärgning enligt lagen (1984:983) om ensamrätt till bärgning. Dessa ärenden förekommer mycket sällan hos länsstyrelserna. Länsstyrelsens beslut får överklagas till Sjöfartsverket.

För att kunna upprätthålla kompetensen inom ett detta område är det lämpligt att länsstyrelsens uppgift flyttas till en nationell myndighet. Överklaganden bör då göras hos allmän förvaltningsdomstol.

Häradsallmänningar och åborätt

En häradsallmänning kan exempelvis vara en samägd skogsfastighet. Länsstyrelsen har flera olika uppgifter enligt lagen (1952:166) om häradsallmänningar. Länsstyrelsen ska bland annat pröva och fastställa allmänningens förslag till stadgar.

Länsstyrelsen har också uppgifter enligt lagen (1999:292) om avveckling av stadgad åborätt och landgille. Länsstyrelsen prövar vem som är rätt innehavare av besittningsrätten till en fastighet under stadgad åborätt. Åborätt är ett äldre ord för ständig besittningsrätt och med landgille avses en årlig avgift som brukaren betalade jordägaren.

Ärenden inom dessa områden förekommer mycket sällan på länsstyrelserna.

Penningtvätt

Enligt lagen måste banker och ett antal andra företag göra en bedömning av risken för att användas för penningtvätt. Vidare är företagen skyldiga att göra kontroller mot officiella register över individer och organisationer som myndigheterna ansett vara kopplade till terroristaktiviteter.

Länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne är tillsynsmyndigheter. De ansvarar för tillsyn av företag i syfte att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Ansvaret framgår främst av förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Inom Finansinspektionen ska det enligt nämnda förordning finnas ett särskilt samordningsorgan för tillsynen.

9.5 Statliga myndigheters möjlighet att överklaga länsstyrelsebeslut

Våra förslag:

Möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar ska tas bort. Det gäller beslut

- i ärenden om prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken,
- som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.,
- om dispens enligt 13 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall,
- som rör frågor som anges i 10 kap. 17 och 18 §§ miljöbalken och förordningen (1998:930) om miljöriskområden,
- som rör frågor om markavvattning enligt miljöbalken och förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m., och
- som rör frågor om anmälan för samråd enligt 12 kap. miljöbalken och förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

Vi har i vårt utredningsarbete gjort iakttagelsen att statliga förvaltningsmyndigheter har möjlighet att överklaga beslut som fattats av en länsstyrelse. Detta gäller främst på miljörättens område, där Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter kan överklaga länsstyrelsernas beslut ifråga om till exempel art- och områdesskydd och miljöfarlig verksamhet. Det finns även andra exempel, som Riksantikvarieämbetets möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut om byggnadsminnen.

Som en del av våra förslag om att stärka länsstyrelsens roll inom samhällsplaneringen, avsnitt 5.6, har vi utrett och lämnar här förslag om möjligheten att överklaga länsstyrelsens beslut på miljörättens område.

Myndigheters rätt att överklaga ett förvaltningsbeslut

Statliga myndigheter har av tradition inte utan särskilt författningsstöd ansetts kunna överklaga beslut av en annan statlig myndighet. Då statliga organ vanligen har att ta till vara ett och samma allmänna intresse, har det inte ansetts motiverat att tillåta, att de överklagar varandras beslut.

Däremot har myndigheterna getts klagorätt när de uppträder i någon privaträttslig egenskap, exempelvis som arbetsgivare eller fastighetsägare. Dessutom har en beslutsmyndighet rätt att som motpart i en domstol överklaga förvaltningsavgöranden som går myndigheten emot. Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, ska nämligen den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart.¹⁴

Rätten att överklaga i miljöprocessen

Det typiska miljöärendet kännetecknas av att flera intressen och parter är inblandade. Mot verksamhetsutövarens enskilda intresse och det allmänna intresset av att en verksamhet bedrivs står andra allmänna och enskilda motstående intressen. Principen om officialprövning innebär att alla som vill kan delta i beslutsprocessen, både

¹⁴ 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

genom att lämna skriftliga synpunkter och att delta i samråd eller sammanträde när sådana hålls.

Vilken möjlighet Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter har att överklaga domar och beslut regleras både direkt i miljöbalken och i de underliggande förordningarna. I miljöbalken anges att domar och beslut får överklagas av den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga.¹⁵

Det finns en allmän regel om de statliga myndigheternas inblandning i ansökningsmål i mark- och miljödomstolarna. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.¹⁶ Bestämmelsen gäller även vid tillståndsprövningar i kommuner och länsstyrelser. I uppgiften att föra talan ingår således att överklaga domar och beslut om tillstånd.¹⁷ Någon allmän möjlighet för till exempel Naturvårdsverket att överklaga tillsynsbeslut enligt balken finns däremot inte.¹⁸

Stöd för de statliga myndigheterna att överklaga andra slags beslut enligt miljöbalken finns i de förordningar som ligger under miljöbalken. Naturvårdsverket och andra myndigheter har till exempel rätt att överklaga beslut som rör skydd av områden,⁷ kap. miljöbalken. Detta framgår av 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Stöd för myndigheternas agerande i ärenden och mål finns även i myndighetsinstruktionerna. Enligt 3 § förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket ska myndigheten bevaka allmänna miljöintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna synpunkter tidigt i processen. Naturvårdsverket ska även delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön. Arbetsuppgifterna fullgörs främst genom att Naturvårdsverket svarar på remisser från miljödomstolarna i pågående mål samt överklagar beslut och domar.

¹⁵ 16 kap. 12 § 4 miljöbalken.

¹⁶ 22 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁷ 22 kap. 6 § gäller ansökningsmål i mark- och miljödomstolarna, men genom en hänvisning i 19 kap. 5 § gäller bestämmelsen även vid tillståndsprövningar i kommuner och landsting. Se även prop. 1997/98:45, del 2 sidan 874.

¹⁸ Till exempel Mark- och miljööverdomstolen 2000:54.

Bestämmelser med liknande innehåll finns i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten och i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Hur tillämpas bestämmelserna om klagorätt?

De myndigheter som är mest aktiva när det gäller överklagande av länsstyrelsebeslut är Naturvårdsverket och Kammarkollegiet. De övriga myndigheter som har getts klagorätt tycks använda den i begränsad omfattning. Kammarkollegiet har främst riktat in sig på mål om vattenverksamhet. Det för med sig att de ytterst sällan överklagar länsstyrelsebeslut.

Av Naturvårdsverkets årsredovisning för 2011 framgår att myndigheten deltar på olika sätt i mål och ärenden, som kommer in från kommuner, statliga myndigheter och domstolar. Myndigheten kan delta tidigt genom samråd, genom yttrande eller genom överklagande av beslut.

Antalet ärenden är stort och Naturvårdsverket prioriterar därför vissa typer av ärenden. Det handlar bland annat om ärenden som rör de största miljöfarliga verksamheterna eller där det finns behov av att stävja felaktig tillämpning av regelverket eller där rättstillämpningen är spretig.

Under 2010 och 2011 överklagade Naturvårdsverket årligen tre ärenden om tillståndsprövning enligt miljöbalken och andra lagar¹⁹. I dessa ärenden är det sällsynt att det är länsstyrelsebeslut som överklagas. Oftast rör det sin om ärenden som har prövats av domstol som första instans.²⁰

Under 2010 överklagades 20 ärenden om art- och områdesskydd enligt miljöbalken och under 2011 22 sådana ärenden²¹. I 20 av de 22 art- och områdesskyddsärenden som överklagades under 2011 var det en länsstyrelse som hade fattat beslutet. I de två återstående ärendena hade kommunala beslut överklagats. Under 2010 överklagades en länsstyrelses beslut vid fyra tillfällen.²²

¹⁹ Naturvårdsverkets årsredovisning 2011.

²⁰ Dessa uppgifter har lämnats av företrädare för Naturvårdsverket.

²¹ Naturvårdsverkets årsredovisning 2011.

²² Dessa uppgifter har lämnats av företrädare för Naturvårdsverket.

Överväganden och förslag

I vårt utredningsarbete har vi på olika sätt undersökt hur länsstyrelserna ska kunna stärkas i sin roll att väga samman olika samhällsintressen.

Grundregeln inom förvaltningsrätten är att en statlig förvaltningsmyndighet i en offentlighetsrättslig situation inte har rätt att överklaga någon annan myndighets beslut utan stöd i någon författning. Det ska finnas goda skäl för att göra undantag från denna grundregel.

Naturvårdsverkets och andra statliga myndigheters rätt att överklaga länsstyrelsernas beslut kan ifrågasättas på principiella grunder. En sådan klagorätt kan äventyra länsstyrelsens uppgift att arbeta sektorsövergripande och sett utifrån ett statligt helhetsperspektiv och inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen. Det kan även få till följd att staten uppfattas agera på ett oenhetligt och inkonsekvent sätt i en fråga.

Ett viktigt motiv för att behålla länsstyrelserna som statens regionala myndighet är att det är nödvändigt med en myndighet som på den regionala nivån anlägger ett helhetsperspektiv och kan göra en samlad bedömning och fatta sammanvägda beslut. Det som utmärker länsstyrelserna är att de utifrån gällande lagstiftning gör avvägningar mellan olika områden.

Rätten att överklaga är visserligen ett medel för att åstadkomma en tydlig rättspraxis och en enhetlig rättstillämpning på regional nivå. Naturvårdsverket har emellertid möjlighet att använda andra medel för att uppnå detta mål, till exempel samråd, information och utbildning. På så sätt kan Naturvårdsverkets kompetens tas tillvara i ett tidigare skede och ett överklagande kan undvikas.

Brister i samverkan mellan statliga myndigheter kan inte lösas genom att myndigheterna överklagar varandras beslut. I den mån myndigheter har skiljaktig uppfattning bör samförstånd sökas genom gemensam kompetensutveckling, och rådgivning, eller genom att myndigheterna uppmärksammar regeringen på frågan. Det normala sättet att lösa tvister mellan statliga myndigheter, i de fall samförstånd inte kan nås, är att låta regeringen avgöra frågan.

Det finns även en risk för att handläggningen av ärenden på miljöområdet blir långsam och ineffektiv om alltför många aktörer har rätt att överklaga. Strävan efter en effektiv miljöprövning talar för att klagorätten inskränks.

Vidare gör sig behovet av överprövning av rättstillämpningen starkast gällande när besluten fattas av politiskt tillsatta organ. På

den kommunala nivån sker beslutsfattandet på miljöområdet i nämnder och styrelser som är politiskt tillsatta. Så är inte fallet när länsstyrelserna fattar sina beslut.

Det kan även ifrågasättas hur mycket resurser Naturvårdsverket bör lägga på verksamheten att agera i mål och ärenden. Det är svårt för verket att hinna med att granska alla beslut och det kan ifrågasättas om Naturvårdsverket ska syssla med denna typ av masshantering av ärenden.

Dessutom kan länsstyrelsen anses ha bättre möjligheter än Naturvårdsverket att bedöma ärendena utifrån lokala och regionala förhållanden. Ett argument för en statlig regional myndighet är att kunskap om förhållanden i olika delar av landet bäst upprätthålls genom en myndighet som är självständig och väl förankrad regionalt. Tillvaratagandet av kunskaper om de specifika villkor som gäller i den egna delen av landet är en av utgångspunkterna för myndigheternas verksamhet. Dessa dimensioner kan vara svårare att uppnå inom nationella myndigheter.

Om länsstyrelserna blir färre till antalet ökar dessutom deras möjligheter att upprätthålla en hög kompetens till exempel på miljöområdet. Färre länsstyrelser förväntas medföra att effektiviteten i verksamheten förbättras till följd av specialiserad och därmed fördjupad kompetens i handläggningen av olika ärenden. Detta förväntas leda till en ökad rättssäkerhet och enhetlighet i rättstillämpningen. Behovet för en nationell myndighet att överklaga länsstyrelsens beslut minskar då. Vetskapen om att ett ärende inte kan överklagas av någon annan myndighet kan även leda till att länsstyrelsens prövning blir mer omsorgsfull. Tyngdpunkten i rättstillämpningen förläggs då till första instans.

Det är redan i dag möjligt för enskilda, till exempel miljöorganisationer, att överklaga länsstyrelsernas beslut. Detta minskar behovet av att statliga myndigheter företräder miljöintressena. I framtiden kan förändringar komma att ske som innebär att miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning vidgas. I den allmänna debatten påpekas ibland att miljöorganisationerna har en mindre framträdande roll i miljöprocessen i Sverige jämfört med en del andra länder.

Ett annat alternativ till dagens ordning är att inrätta en fristående så kallad miljöombudsman. Det kan uppmärksammas att en sådan ombudsman, med rätt att överklaga miljöbeslut, tidigare

har varit under övervägande.²³ Ett exempel på hur en ombuds-funktion kan organiseras är att det vid Skatteverket finns ett allmänt ombud som utses av regeringen. Det allmänna ombudet kan överklaga de av Skatteverkets beslut som är principiellt betydelsefulla eller intressanta ur prejudikatssynpunkt.²⁴

Sammantaget anser vi att den rådande ordningen försvårar länsstyrelsens möjligheter att arbeta sektorsövergripande och att utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhälls-intressen. Den kan även uppfattas som att regeringen inte har fullt förtroende för länsstyrelsens förmåga att göra korrekta avvägningar utifrån ett statligt helhetsperspektiv.

Vi föreslår därför att det inte längre ska vara möjligt för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar. Detta gäller för beslut i ärenden om prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken samt även beslut

- som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.,
- om dispens enligt 13 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall,
- som rör frågor som anges i 10 kap. 17 och 18 §§ miljöbalken och förordningen (1998:930) om miljöriskområden,
- som rör frågor om markavvattning enligt miljöbalken och förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m., och
- som rör frågor om anmälan för samråd enligt 12 kap. miljöbalken och förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

Vi föreslår att ändringar görs i 19 kap. 5 § miljöbalken samt i bestämmelser i följande förordningar:

- Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- Förordningen (2001:512) om deponering av avfall
- Förordningen (1998:930) om miljöriskområden
- Förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.
- Förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

²³ Miljöombudsman, SOU 1994:123.

²⁴ Lagen (2003:643) om allmänt ombud hos Skatteverket samt prop. 2002/03:99.

Våra förslag ändrar inte på det faktum att statliga myndigheter kan uppträda som sakägare i enskilda ärenden. Inte heller inskränks de statliga myndigheternas talerätt när det gäller kommunala beslut eller domstolsavgöranden.

10 Förslagens konsekvenser

I detta kapitel behandlas konsekvensbedömningar enligt kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenser i övrigt, bland annat vad gäller ökad tydlighet och enhetlighet, förbättrad regional samverkan och bättre förutsättningar att nå vissa nationella mål, finns beskriva i respektive kapitel.

10.1 Ekonomiska konsekvenser

10.1.1 Effekter på statsbudgeten

En mer gemensam regional geografi innebär att ett antal statliga myndigheter behöver göra vissa ändringar i sin regionala organisation. Vår bedömning är att dessa kostnader kommer att bli mycket begränsade och kommer att rymmas inom myndigheternas befintliga anslagsramar. På sikt kommer den nya strukturen att innebära en bättre samverkan och effektivare verksamhet vilket leder till kostnadsbesparingar för de aktuella myndigheterna.

Genom att lägga samman länsstyrelser skapas större organisationer vilket ger möjligheter till rationaliseringar och effektivisering av vissa uppgifter. Stordriftsfördelar finns bland annat inom till exempel ärendehantering och gemensamma funktioner. Vår bedömning är att en ökad verksamhetsvolym kan bidra till ett effektivare resursutnyttjande. Dessutom kan besparingar göras genom minskade kostnader för ledningsfunktioner och vissa lokaler på tio orter.

En besparing på knappt 400 miljoner kronor är enligt vår bedömning möjlig genom en sammanläggning av länsstyrelserna till elva stycken. Den besparing som uppnås genom sammanläggning av länsstyrelser ska, enligt vårt förslag, delvis användas för att finansiera ambitionshöjningar inom flera av länsstyrelsens verksamheter samt för nya uppgifter gällande uppföljning och utvärdering.

Därutöver ska besparingen delvis användas för att stärka länsstyrelsernas befintliga verksamhet för att samtliga uppgifter ska kunna utföras på ett tillfredsställande sätt. Länsstyrelserna har under en längre tid varit underfinansierade inom vissa områden. Den finansieringsmodell som använts för länsstyrelsen har dessutom inneburit att länsstyrelsen haft svårt att prioritera om bland sina resurser.

Vi uppskattar omställningskostnaderna för länsstyrelsereformen till totalt 30 miljoner kronor. De faktiska omställningskostnaderna är dock beroende av hur organisationskommittén och ledningen för de nya länsstyrelserna väljer att organisera och fördela verksamhet mellan sätesort och lokalkontor inom de nya geografiska områdena. Även flytt av verksamhet från Skogsstyrelsen till länsstyrelsen innebär omställningskostnader. Merparten av dessa omställningskostnader uppstår under det första året. På sikt väntas dock dessa förändringar leda till besparingar av främst administrativa kostnader. Omställningskostnaderna finansieras genom att länsstyrelsen får använda 30 miljoner av de medel som beräknats för nya uppgifter, ambitionshöjningar och ökad kvalitet i verksamheten till omställningskostnader under 2014 och 2015.

Organisationsförändringar kan också medföra störningskostnader som är svåra att beräkna. En snabb förändringstakt minskar risken för förlust av kompetens och att omställningskostnaderna kan begränsas. Det är angeläget att bildandet av nya länsstyrelser sker på ett sådant sätt att myndighetsutövning samt övriga uppdrag och uppgifter som länsstyrelsen har kan fullgöras effektivt under processen. Ett tidigt beslut med en tydlig tidsplan för arbetet minskar riskerna för effektivitetsförluster under omställningen.

Kostnaderna för en organisationskommitté beräknas till 4 miljoner kronor för 2014. Dessa kostnader bör finansieras inom anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m.

Om ingen reform, som innebär sammanläggningar, görs måste de 21 länsstyrelserna, enligt vår beräkning, tillskjutas sammanlagt 340 miljoner kronor från statsbudgeten för att klara befintlig verksamhet på ett rättssäkert sätt och med acceptabel kvalitet.

10.1.2 Effekter för kommuner och landsting

Vårt förslag om att de kommunala samverkansorganen ska upphöra och att landstingen ska överta det regionala utvecklingsansvaret bedöms leda till vissa omställningskostnader för kommuner och

landsting. På sikt är vår bedömning att de samlade kostnaderna minskar till följd av att frågorna hanteras inom landstingets befintliga organisation och inte i ett särskilt organ.

Även i de län där landstingen eventuellt tar över ansvaret från länsstyrelserna uppstår kostnader för landstingen. Dessa täcks dock av motsvarande resursöverföring från staten.

10.1.3 Samhällsekonomiska effekter

Förslaget om en likartad geografisk indelning för ett tiotal statliga myndigheter förbättrar möjligheterna till en effektiv samverkan inom den statliga förvaltningen som helhet. Den gemensamma geografin omfattar främst områdena samhällsplanering, regional utveckling, tillsyn samt samhällsskydd och krisberedskap. Genom en mer effektiv samverkan inom till exempel samhällsskydd och krisberedskap kan konsekvenserna av en kris begränsas vilket i sin tur påverkar samhällsekonomin positivt.

Vårt förslag om färre och större länsstyrelser kommer även att leda till en mer effektiv ärendehantering. Rimliga handläggningstider, är viktigt för bland annat näringslivets utveckling samt för att inte fördröja byggandet av bostäder och infrastruktur. En effektiv ärendehantering är således gynnsamt för samhällsekonomin.

Färre och större länsstyrelser kommer även att innebära en starkare och mer enhetlig tillsyn och tillsynsvägledning vilket har positiva effekter för bland annat miljö, säkerhet och upprätthållande av en sund konkurrens.

Enligt vår bedömning kommer arbetet för att nå de skogspolitiska målen att kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt inom de nya länsstyrelserna. Skogsresursernas betydelse för den svenska ekonomin och sysselsättningen och skogens värden utifrån miljösynpunkt kommer inte att påverkas.

Det har inte varit möjligt att kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av våra förslag.

10.2 Personalkonsekvenser

I detta avsnitt redovisas på en övergripande nivå hur personalen vid berörda myndigheter kan komma att påverkas av våra förslag.

10.2.1 Gällande regler

Utöver centrala och lokala avtal finns ett antal författningar som kan bli tillämpliga vid omstrukturering av statlig verksamhet. Det gäller främst lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1994:260) om offentlig anställning, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet samt anställningsförordningen (1994:373). I det statliga Trygghetsavtalet regleras villkor för arbetstagare i samband med uppsägning på grund av arbetsbrist eller omlokalisering.¹

10.2.2 Länsstyrelserna

De nya länsstyrelserna ska bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Den 1 januari 2012 var antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelserna sammanlagt 4 470.

Enligt vår bedömning kommer det totala antalet årsarbetskrafter att öka vid de nya länsstyrelserna. Detta främst som en följd av att viss verksamhet från Skogsstyrelsen förs över till länsstyrelsen. Trots detta bedömer vi att en viss övertalighet kommer att uppstå inom vissa personalkategorier. Sammanläggningen av länsstyrelser berör ledningsstrukturen inom länsstyrelsen och viss övertalighet kommer att uppstå inom lednings- och stabsfunktioner. Detsamma gäller vissa gemensamma funktioner som till exempel administrativt stöd. Överförandet av uppgifter till Statens servicecenter kan för vissa anställda innebära verksamhetsövergång men enligt vår bedömning kan även arbetsbrist uppstå till följd av rationaliseringar.

Vidare innebär vårt förslag till reformerad länsstyrelseorganisation att yrkesroller kan komma att förändras och utvecklas. En mer koncentrerad och specialiserad verksamhet ställer nya krav på kompetensen vid de enskilda länsstyrelserna. Enligt vår bedömning kan detta leda till viss övertalighet av anställda på vissa orter. Det är

¹ Arbetsgivarverket, Centrala avtal 2006:2.

angeläget att länsstyrelserna inom varje område har den kompetens som bedöms ge bäst kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten. I de fall viss verksamhet flyttas till annan ort som en del i omorganisationen och specialiseringen erbjuds den anställda vanligtvis medflyttning. I de fall avståndet är långt kan Trygghetsavtalet komma att tillämpas om den anställda motsätter sig övergång.

Organisationsförändringar kan tillfälligtvis påverka verksamhetens kvalitet och effektivitet. Detta eftersom förändringsarbetet kräver tid och kraft samt att oro kan uppstå i organisationen. Samtidigt har länsstyrelsernas roll diskuterats under lång tid och de strukturella förändringar som denna reform innebär kommer enligt vår uppfattning att stärka länsstyrelserna, öka stabiliteten och bidra till att länsstyrelsen blir en mer attraktiv arbetsplats.

Vi har även föreslagit att viss verksamhet ska föras till andra huvudmän. Enligt underlag från länsstyrelserna berörs cirka 30 årsarbetskrafter av dessa förslag. De anställda som påverkas av förslaget om flytt omfattas av reglerna om övergång av verksamhet.

Om landstingen i de län där länsstyrelsen i dag har det regionala utvecklingsansvaret bestämmer sig för att ta över detta påverkas den personal som i dag arbetar med frågorna. Även här gäller bestämmelserna om verksamhetsövergång.

10.2.3 Skogsstyrelsen

Inom Skogsstyrelsens regionala organisation finns cirka 700 årsarbetskrafter. Medarbetare som har sin huvudsakliga tjänstgöring inom verksamhet som flyttas till länsstyrelsen omfattas av bestämmelserna om verksamhetsövergång.

Utgångspunkten är att samtliga berörda medarbetare kommer att acceptera en verksamhetsövergång. Därmed kommer den kunskap och erfarenhet som finns inom Skogsstyrelsen att tas tillvara inom de nya länsstyrelserna.

10.3 Författningsmässiga konsekvenser

Våra förslag innebär bland annat att länsstyrelser läggs samman och att uppgifter flyttas mellan olika myndigheter. De statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer hör till regeringens normgivningsområde. Det innebär att regleringen i

huvudsak görs på förordningsnivå, till exempel i myndigheternas instruktioner.

Vi har utarbetat ett förslag till en ny instruktion för länsstyrelserna. Utgångspunkten har varit att instruktionen ska bli tydligare och mer överskådlig. Flera av de uppgifter som i dag regleras i instruktionen har därför flyttats till nya eller befintliga författningar.

Flera av våra övriga förslag får författningsmässiga konsekvenser. Vi har därför utarbetat förslag till såväl nya lagar och förordningar som till ändringar i befintliga lagar och förordningar. Det handlar i huvudsak om följande förslag:

- de kommunala samverkansorganen avvecklas,
- landstingen får ansöka om att ta över det regionala utvecklingsansvaret,
- viss verksamhet flyttas från länsstyrelserna till andra myndigheter,
- delar av Skogsstyrelsens verksamhet flyttas till länsstyrelserna,
- vissa begränsningar i statliga myndigheters rätt att överklaga länsstyrelsebeslut, samt
- reglering av vissa statliga myndigheters regionala organisation.

Inom flera av de områden där vi lämnar författningsförslag krävs det att följdändringar görs i lagar och förordningar. Exempelvis medför förslaget om färre länsstyrelser med nya namn samt en ny instruktion att en mängd ändringar måste göras i de författningar som reglerar myndigheternas verksamhet. Flera av våra övriga förslag föranleder följdändringar av liknande slag.

För att få en närmare uppfattning om de författningsmässiga konsekvenserna av våra förslag har vi gått igenom flertalet av de lagar och förordningar som påverkas, bilaga 4. Genomgången visar att omfattande följdändringar av enklare karaktär måste göras bland annat i de författningar som styr länsstyrelsernas verksamhet. Ofta rör det sig om mindre ändringar, som att byta ut en myndighets namn eller ersätta en hänvisning till en författning som föreslås upphävas med en hänvisning till en föreslagen, ny författning.

Ytterligare en konsekvens av våra förslag är att de nya länsstyrelserna behöver se över sina författningssamlingar. I detta sammanhang behöver de bland annat undersöka vilka ändringar som ska göras i befintliga föreskrifter.

Vi föreslår att flertalet av författningsändringarna ska träda i kraft 1 januari 2015. Därigenom ges tid för remissbehandling av betänkandet, lagrådsremiss, proposition, riksdagsbehandling,

inrättande av en organisationskommitté samt länsstyrelsernas och övriga berörda myndigheters förberedelse för de förändringar som förslagen innebär.

En annan fråga som vi har undersökt är behovet av övergångsbestämmelser med anledning av de organisatoriska förändringarna. När handläggningen av ärenden flyttas från en myndighet till en annan är den allmänna regeln att den nya myndigheten ska ta över alla ärenden som kommit till den gamla myndigheten innan författningsändringen trätt i kraft. Denna ordning bör även gälla i detta fall. Författningsförslagen innehåller därför inga övergångsbestämmelser.

Ett alternativ hade varit att för tydlighetens skull i varje författning ta in en övergångsbestämmelse med innebörden att de ärenden som den gamla myndigheten inte hunnit avgöra vid ikraftträdandet ska överlämnas till den nya myndigheten. Det hade också kunnat anges i övergångsbestämmelser att de beslut som fattats av den gamla myndigheten fortfarande gäller och ska anses ha meddelats av den nya myndigheten.

10.4 Övriga konsekvenser

Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Av kommittéförordningen framgår att utredningen även ska bedöma konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Enligt vår bedömning har våra förslag inte några konsekvenser i dessa avseenden. De berörda myndigheterna kommer även fortsättningsvis att finnas spridda över hela landet. I den mån vissa uppgifter flyttas från en ort till en annan kan sysselsättningen påverkas. Dessa förändringar bedöms dock ha en marginell påverkan på sysselsättningen.

Den kommunala självstyrelsen

Vårt förslag om att landsting, men inte kommunala samverkansorgan, ska kunna ges ett regionalt utvecklingsansvar innebär inte att uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna förändras. Den kommunala sektorn beslutar fortfarande själv om de vill ha det regionala utvecklingsansvaret eller inte. Våra förslag kan dock leda till att det regionala utvecklingsansvaret övergår från staten till landstingen i de län där länsstyrelsen i dag ansvarar för dessa frågor.

Konsekvenser för företag

Färre och större länsstyrelser innebär bättre enhetlighet, kortare handläggningstider och tydligare beslut vilket påverkar företagen positivt. Vidare får skogsägare, som i dag behöver ha kontakt med två myndigheter, en förenklad ärendehantering och risken för motstridiga beslut och bestämmelser undanröjs. Antalet avverkningsanmälningar till Skogsstyrelsen varierar mellan 50 000 och 70 000 per år. Skogsstyrelsen uppskattar att mellan fem och tio procent av samtliga avverkningsanmälningar som inkommer under ett år rör frågor som även berör annan myndighet. Sammantaget bör mindre administration och kortare handläggningstider minska kostnaderna för de aktuella företagen.

Våra förslag har dock ingen inverkan på små företags arbetsförutsättningar eller deras konkurrensförmåga i förhållande till större företags.

Vi har inte kunnat identifiera några negativa konsekvenser för företagen till följd av våra förslag.

Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Färre länsstyrelser och en mer gemensam statlig regional geografi leder till att samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom respektive geografiska områden kommer att underlättas. Även länsstyrelsens mer aktiva roll inom samhällsplaneringen skapar bättre förutsättningar för att det brottsförebyggande perspektivet kan få större genomslag.

Jämställdheten mellan kvinnor och män

I vårt förslag till länsstyrelseinstruktion förtydligas länsstyrelsens roll vad gäller att arbeta för att de jämställdhetspolitiska målen ska få genomslag regionalt. Vidare innebär färre och effektivare länsstyrelser samt andra styrformer vad gäller verksamhetsutveckling och uppföljning att jämställdhetsintegreringen inom länsstyrelsens egna verksamhetsområden kommer att förbättras.

Integrationspolitiska målen

Flera av länsstyrelsernas uppgifter bidrar till uppfyllandet av de integrationspolitiska målen. Genom färre och större länsstyrelser kommer, enligt vår mening, en högre kvalitet att uppnås och verksamheten att kunna bedrivas mer enhetligt och effektivt. Detta bör i sin tur leda till att möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ökar.

Konsekvenser för domstolarna

Våra förslag innebär inte några nya uppgifter för domstolarna. Vårt förslag om att begränsa möjligheterna att överklaga länsstyrelsens beslut på miljörättens område kan innebära en minskning av antalet mål i mark och miljödomstolarna. Antalet ärenden som överklagas varje år är dock litet. Naturvårdsverket överklagar årligen cirka 25 länsstyrelsebeslut.

Det är mark- och miljödomstolarna som hanterar den stora mängden överklaganden från länsstyrelsen. Dessa domstolar handlägger mål och ärenden enligt det som föreskrivs i bland annat miljöbalken och plan- och bygglagen. Även förvaltningsrätterna tar emot överklaganden från länsstyrelserna, men det rör det sig om betydligt färre mål. De så kallade forumreglerna innebär att överklaganden av beslut från en länsstyrelse oftast prövas av den domstol inom vars område länsstyrelsen ligger. Det innebär att de nya länsstyrelsernas sätesorter blir styrande för vilken domstol som får hantera överklagandena. Förslaget till sätesorter kommer att innebära en viss omfördelning av mål mellan domstolarna.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om avveckling av samverkansorganen i länen

1 §

I paragrafen anges att lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen ska upphöra att gälla vid utgången av 2013, dock med de begränsningar som följer av den här lagen. Det innebär att det från och med den 1 januari 2014 inte längre är möjligt att bilda nya samverkansorgan. Förslagen behandlas i kapitel 4.

2 §

Av paragrafen framgår att samtliga samverkansorgan ska vara avvecklade senast den 31 december 2018.

3 §

I paragrafen anges att bestämmelserna i den upphävda lagen om samverkansorganens uppgifter och om deras förhållande till statliga myndigheter med flera (3 och 5–7 §§) ska tillämpas fram till dess att samtliga samverkansorgan har avvecklats.

4 §

Eftersom samverkansorganen föreslås vara avvecklade senast den 31 december 2018, behövs en reglering som anger vem som ska ta över samverkansorganens uppgifter och hur det ska gå till.

I paragrafens första stycke regleras ett ansökningsförfarande för de landsting som önskar ta över ansvaret för samverkansorganets

uppgifter. Landstingen ska senast den 1 juli 2018 ansöka om detta hos regeringen. Denna tidsgräns anges för att regeringen ska ha möjlighet att pröva samtliga ansökningar och fatta beslut senast den 31 december 2018.

Det är en fördel om förändringen i ansvarsfördelningen görs i samband med ett val. Detta innebär att det regionala utvecklingsansvaret bör övergå till landstingen tidigast den 1 januari 2015.

I andra stycket anges att det, vid prövningen av ansökningarna, ska tas hänsyn till vilken uppfattning länets kommuner har i frågan. Det kommunala stödet bör visas genom att en tillräckligt stor andel av länets befolkning ställer sig bakom förändringen. Fullmäktigeförsamlingen i så många kommuner som motsvarar hälften av länets befolkning bör tillstyrka att ansvaret flyttas över från samverkansorganet till landstinget.

Möjligheten att överta det regionala utvecklingsansvaret finns även i dag, men förfarandet är inte reglerat. Landstingen kan ändå ge in ansökningar till regeringen och så har också skett i flera fall. Till exempel ansökte Hallands läns landsting och Gotlands kommun under 2008 om att få överta vissa statliga uppgifter. Genom lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, som trädde i kraft den 1 januari 2011, tilldelades de ett regionalt utvecklingsansvar i respektive län.

I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i vissa län. Den lagen med tillhörande förordning innehåller bestämmelser som ålägger vissa landsting och en kommun ett regionalt utvecklingsansvar. Här finns således den rättsliga reglering som gör det möjligt för landstingen att ta över samverkansorganens uppgifter.

Bifaller regeringen en ansökan, tilldelas landstinget det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Detta anges i paragrafens tredje stycke. Vi föreslår att regeringen efter riksdagens bemyndigande ges möjlighet att i förordning ange de landsting som omfattas av regelverket, se avsnitt 11.2.

Samverkansorganet är befriat från sina uppgifter enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen när landstingen har tagit över ansvaret för uppgifterna. Organet är då avvecklat.

5 §

I paragrafen anges att länsstyrelsen tar över ansvaret för samverkansorganets uppgifter om landstinget inte har tilldelats detta ansvar enligt det ansökningsförfarande som regleras i 4 §. Detta sker den 1 januari 2019. Vid samma tidpunkt befrias samverkansorganet från sina uppgifter och är därför avvecklat.

Bestämmelser om länsstyrelsernas ansvar för det regionala tillväxtarbetet finns i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. I förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur finns bestämmelser om länsstyrelsernas ansvar för upprättandet av en länsplan för regional infrastruktur.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

1 §

I paragrafen namnges inte längre de län som omfattas av lagen. I stället anges att det i lagen finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regionalt infrastrukturarbete i vissa län. Vilka län det rör sig om anges i den föreslagna förordningen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, se avsnitt 11.10.

3 §

I paragrafen anges att regeringen meddelar föreskrifter om vilka landsting eller vilken kommun som ansvarar för uppgifterna i lagen. Den föreskrift som avses meddelas i den föreslagna förordningen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, se avsnitt 11.10. Det är enbart kommuner som inte ingår i ett landsting som kan komma ifråga. För närvarande finns det en sådan kommun i landet, nämligen Gotlands kommun.

Vårt förslag innebär en successiv avveckling av samverkansorganen kombinerat med en mer uttalad möjlighet för landstingen att överta deras uppgifter. En ordning som innebär att en lagändring måste göras varje gång ett landsting ska överta det regionala utvecklingsansvaret är inte ändamålsenlig. Därför föreslår vi att regeringen av riksdagen bemyndigas att i förordning peka ut de landsting som omfattas av regelverket.

Rättsligt stöd för bemyndigandet finns i 8 kap. 3 § jämförd med 2 § regeringsformen. Enligt 8 kap 2 § regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser kommunernas befogenheter och åligganden. Att tilldela en kommun eller ett landsting en uppgift förutsätter således stöd i lag. Dock är det möjligt för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter av detta slag (8 kap. 3 § regeringsformen).

3a §

I paragrafen anges att ett landsting kan ansöka hos regeringen om att ta över det regionala utvecklingsansvaret från staten. Detta kan bli aktuellt i de fyra län (Stockholms, Norrbottens Västmanlands och Västernorrlands län) där länsstyrelsen i dag har det regionala utvecklingsansvaret.

Ett övertagande av ansvaret förutsätter att det i respektive län finns ett tillräckligt regionalt stöd för en sådan förändring. Det regionala stödet visas genom att landstinget ansöker hos regeringen. Detta förutsätter att det finns en politisk majoritet i landstinget som ställer sig bakom förändringen.

Det ska vidare finnas en kommunal acceptans för ett övertagande. I paragrafens andra stycke anges att regeringen, vid prövningen av en sådan ansökan, ska ta hänsyn till vilken uppfattning länets kommuner har i frågan. Det kommunala stödet bör visas genom att en tillräckligt stor andel av länets befolkning ställer sig bakom förändringen. Fullmäktigeförsamlingen i så många kommuner som motsvarar två tredjedelar av länets befolkning bör tillstyrka att ansvaret flyttas över från staten till landstinget.

4 §

I paragrafen har vissa följdändringar gjorts med anledning av att det inte längre anges i lagen vilka landsting och vilken kommun som omfattas av lagen. Detta anges i stället i den föreslagna förordningen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, se avsnitt 11.10.

11.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

19 kap.

5 §

Paragrafen behandlar bland annat länsstyrelsernas och kommunernas tillämpning av bestämmelserna om talerätt i 22 kap. 6 § miljöbalken. Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Bestämmelsen gäller ansökningsmål i mark- och miljödomstolarna, men genom en hänvisning gäller bestämmelsen för närvarande även vid tillståndsprövningar i kommuner och landsting.

Vi föreslår att paragrafen ändras, så att länsstyrelserna inte längre ska tillämpa bestämmelserna om talerätt i 22 kap. 6 § miljöbalken. Bakgrunden till detta är att vi föreslår att det inte längre ska vara möjligt för statliga förvaltningsmyndigheter att överklaga länsstyrelsernas beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.6.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)

Vi föreslår att länsstyrelsens uppgifter enligt lönegarantilagen (1992:497) ska föras över till Skatteverket, se avsnitt 9.3.1. Det för med sig att vissa ändringar behöver göras i lönegarantilagen. Vi föreslår att 11, 12, 14, 15, 17, 18, 22, 24, 25 och 26 §§ ändras. Ändringarna består i att ordet länsstyrelsen byts ut mot ordet Skatteverket.

11.5 Förslaget till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Vi föreslår att länsstyrelsens uppgifter enligt lotterilagen (1994:1000) ska föras över till Lotteriinspektionen, se avsnitt 9.3.2. Det för med sig att vissa ändringar behöver göras i lotterilagen. Vi föreslår att 40, 42

och 48 §§ ändras och att 41 § utgår. Ändringarna består till största del i att ordet länsstyrelsen byts ut mot ordet Lotteriinspektionen.

11.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Vi föreslår att länsstyrelsens uppgifter enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska föras över till Migrationsverket, se avsnitt 9.3.4. Det för med sig att vissa ändringar behöver göras i lagen om svenskt medborgarskap. Vi föreslår att 22 och 26 §§ ändras. Ändringarna består till största del i att ordet länsstyrelsen byts ut mot ordet Migrationsverket.

11.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet

Vi föreslår att länsstyrelsens uppgifter enligt lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet ska föras över till Kammarkollegiet, se avsnitt 9.3.5. Det för med sig att vissa ändringar behöver göras i lagen om nedsättning av pengar hos myndighet. Vi föreslår att 1, 2, 5, 6, 8 och 9 a §§ ändras. Ändringarna består till största del i att ordet länsstyrelsen byts ut mot ordet Kammarkollegiet.

11.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden

Vi föreslår att länsstyrelsens uppgifter enligt lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden ska föras över till Kammarkollegiet, se avsnitt 9.3.5. Det för med sig att vissa ändringar behöver göras i lagen om Allmänna arvsfonden. Vi föreslår att 27 § ändras. Ändringarna består i att det inte längre anges att Kammarkollegiet får uppdra åt länsstyrelsen att utreda vissa frågor om arvsavstående.

11.9 Förslaget till förordning med länsstyrelseinstruktion

11.9.1 En ny länsstyrelseinstruktion

Våra förslag innebär att den nuvarande länsstyrelseinstruktionen upphör att gälla vid utgången av 2014 och ersätts av en ny förordning med instruktion för länsstyrelserna.

Den nu gällande länsstyrelseinstruktionen är omfattande, 68 paragrafer, och innehåller bestämmelser som inte behöver finnas i en myndighetsinstruktion. Länsstyrelsernas uppdrag är mångfacetterat och de har en mängd olika uppgifter inom olika områden. Att räkna upp alla dessa uppgifter i instruktionen skulle riskera att göra den mycket omfattande och därmed oöverskådlig. Att som i dagens instruktion endast reglera vissa uppgifter i instruktionen blir också missvisande. Det kan förefalla som om de uppgifter som är reglerade i instruktionen är viktigare och mer prioriterade än de som inte är reglerade. Flertalet av uppgifterna är dessutom reglerade i andra författningar.

Vi har därför i vårt förslag till ny instruktion valt att på en övergripande nivå beskriva länsstyrelsens uppgifter. Inom de områden som räknas upp bedriver länsstyrelserna en mer omfattande verksamhet och de kan därför betraktas som myndighetens huvuduppgifter.

Ett antal bestämmelser i den nuvarande instruktionen föreslås utgå därför att uppgifterna redan är reglerade i någon annan författning. Andra bestämmelser föreslås i stället flyttas till andra författningar. Detta gäller för bestämmelserna om krisberedskap och höjd beredskap, mottagande av vissa nyanlända invandrare samt bevakning av grundläggande betaltjänster. Att bestämmelserna flyttas från länsstyrelseinstruktionen till särskilda förordningar innebär ingen förändring i sak. Åtgärden ska inte uppfattas som att de aktuella uppgifterna bedöms som lägre prioriterade. Syftet är att göra länsstyrelseinstruktionen mer tydlig och överskådlig.

Vissa uppgifter föreslår vi ska flyttas från länsstyrelserna till någon annan myndighet. I den mån sådan uppgift är reglerad i en bestämmelse i den nuvarande instruktionen, så flyttas bestämmelsen till en annan författning, oftast en myndighetsinstruktion. Ett exempel på en uppgift som ska flyttas från länsstyrelserna är ansvaret för uppgifter som rör kampsport. Instruktionen innehåller även bestämmelser om en kampsportsdelegation. Dessa bestämmelser

har utgått, eftersom länsstyrelserna föreslås fråntas de uppgifter som rör tillstånd att anordna kampsportsmatcher med mera. Vår analys och våra förslag som rör länsstyrelsernas uppgifter finns i kapitel 5.

Sammantaget innebär detta att antalet bestämmelser som anger länsstyrelsernas uppgifter är betydligt färre i förslaget till ny instruktion än i den nu gällande instruktionen.

Den nu gällande länsstyrelseinstruktionen innehåller även bestämmelser om de särskilda organ som finns vid länsstyrelserna. Instruktionen tyngs av en relativt detaljerad reglering av dessa organ. Vi föreslår att instruktionen endast ska innehålla de mest grundläggande bestämmelserna om de beslutande organen, som benämns delegationer. Övriga bestämmelser om delegationerna föreslår vi ska föras över till särskilda förordningar.

Som en följd av våra övriga förslag föreslås ett antal bestämmelser i instruktionen utgå. Detta gäller till exempel bestämmelserna om samråd i 9–11 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Det bör dock noteras att detta endast gäller allmänna samråd. Inom de många sakområden där länsstyrelsen har uppgifter är samråd och samverkan med andra statliga myndigheter en förutsättning för att myndigheten ska kunna genomföra dessa. Krav på sådana samråd kan även framgå av respektive speciallagstiftning.

Vidare föreslås flera av de bestämmelser som beskriver länsstyrelsernas sektorsövergripande uppgifter utgå (5 §). Enligt 44 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion anges att det vid länsstyrelsen ska finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet. Denna bestämmelse föreslås utgå. Förslagen har behandlats i avsnitt 5.11.

11.9.2 Kommentarer till bestämmelserna

1 §

I paragrafen slås fast att länsstyrelsen svarar för statliga förvaltning i länen. Vilka uppgifter länsstyrelserna har mer specifikt anges dels i instruktionen, dels i andra lagar och förordningar, se nedan 2 §.

Vidare anges att myndigheten utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska väga samman olika samhällsintressen. Vissa ärenden och beslut omfattar flera sakområden och kräver ett brett synsätt och en statlig

helhetsbedömning. Det är därför nödvändigt att länsstyrelsen anlägger ett helhetsperspektiv och gör en samlad bedömning samt fattar sammanvägda beslut utifrån gällande regelverk.

Paragrafen motsvarar till viss del 1 § och 2 § andra stycket förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och har behandlats i avsnitten 5.2 och 5.3.

2 §

I paragrafen anges ett antal sakområden inom vilka länsstyrelserna har tilldelats uppgifter.

I det andra stycket påminns om att myndigheten även har andra uppgifter. Det författningsmässiga stödet för dessa uppgifter ges antingen direkt i instruktionen eller, vilket är vanligast, i någon annan författning.

3 §

I paragrafen anges länsstyrelsernas geografiska ansvarsområden. En länsstyrelse kan ansvara för sina uppgifter inom mer än ett län, oftast två men i något fall även tre. Förslaget har behandlats i kapitel 6.

4 §

Paragrafen motsvarar i sak 5 § sjunde punkten förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och har utformats på liknande sätt som i vissa andra myndigheters instruktioner.

5 §

Paragrafen reglerar länsstyrelsernas arbete med miljökvalitetsmålen och motsvarar 5 § åttonde punkten och andra stycket förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

6 §

Paragrafen är ny och reglerar det arbete som länsstyrelserna bedriver på regional nivå utifrån de av riksdagen fastställda skogs-politiska målen. Vi har föreslagit att dessa uppgifter ska överföras från Skogsstyrelsen. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.1.

7 §

Paragrafen är ny och reglerar länsstyrelsernas arbete med det av riksdagen fastställda nationella målet för jämställdhet. Länsstyrelsen ska även svara för regionalt uppföljningsarbete och bedriva, samordna och stödja det övergripande arbetet med jämställdhets-integrering på regional nivå. Förslaget har behandlats i avsnitt 5.7.

8 §

Paragrafen är ny och motsvarar 7 § förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen. Här regleras den uppdragsverk-samhet som vi föreslår ska överföras till länsstyrelserna från Skogsstyrelsen. Förslaget har behandlats i avsnitt 9.1.

9–11 §§

I paragraferna regleras ett antal särskilda uppgifter för länsstyrelserna. De motsvarar 4 § tredje punkten, samt 6 § femte och elfte punkten förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Skälet till att uppgifterna regleras i instruktionen är att det inte finns några andra författningar där de är reglerade nu eller där det skulle passa bättre att reglera dem framöver. Regleringen är dessutom alltför kortfattad för att det ska vara lämpligt att föreslå en placering i nya, separata, förordningar.

12 §

Paragrafen behandlar vissa länsstyrelsers samordnande roll inom administration, verksamhetsutveckling och uppföljning av verk-samheten. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.1.3.

På det administrativa området ska Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län leda och samordna de övriga länsstyrelsernas verksamhet. Den länsstyrelsen har även möjlighet att meddela administrativa verkställighetsföreskrifter. Detta framgår av 38 § (se nedan). Någon annan beslutanderätt över de andra länsstyrelserna har inte länsstyrelsen ifråga, utan den samordnande rollen bygger på frivilliga överenskommelser mellan myndigheterna.

Länsstyrelsen i Stockholms och Gotlands län ska samordna länsstyrelsernas arbete med att utveckla verksamheten. Inom detta område saknar länsstyrelsen föreskriftsrätt. Detsamma gäller för Länsstyrelsen i Skåne och Blekinge län, som ska samordna länsstyrelsernas uppföljning av verksamheten.

13 §

Paragrafen motsvarar 12 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

14 §

Paragrafen motsvarar 13 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

15 §

Paragrafen motsvarar delvis 14 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Kravet på att synnerliga skäl ska föreligga för att myndighetschefen ska få överlåta till en tjänsteman att avgöra vissa ärenden som avser föreskrifter har tagits bort. Vid länsstyrelserna förekommer en stor mängd ärenden som avser föreskrifter och som är av relativt enkel beskaffenhet. Det är därför ändamålsenligt att beslutanderätten i denna typ av ärenden kan delegeras till en tjänsteman vid länsstyrelsen.

16–22 §§

Paragraferna behandlar de beslutande organ, benämnda delegationer, som finns vid länsstyrelserna och motsvarar delvis 15–40 a §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Regleringen har kortats ned betydligt i instruktionen och ytterligare bestämmelser om delegationernas uppgifter med mera finns i stället i särskilda förordningar.

Den regleringen av Fjälldelegationen som tidigare fanns i instruktionen har utgått. Fjälldelegationen är ett organ för samverkan mellan vissa länsstyrelser i frågor som särskilt rör fjällområdet. Det är inte nödvändigt att reglera denna delegation i instruktionen utan det kan i stället ske i länsstyrelsernas arbetsordningar. Avsikten är inte att ändra något i sak och delegationens verksamhet ska fortgå liksom tidigare.

20–22 §§ är nya och reglerar den grundläggande fördelningen av ansvar mellan de beslutande organen och myndighetschefen.

23–24 §§

Paragraferna behandlar de rådgivande organ, näringslivsrådet och rådet för frågor som berör kommuner, som ska finnas vid länsstyrelserna. Råden består av myndighetschefen och det antal övriga ledamöter som myndighetschefen bestämmer. Behovet av ledamöter kan variera varför det inte är lämpligt att reglera antalet i en författning. Detta bör i stället anges i respektive myndighets arbetsordning. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.1.2.

25 §

Paragrafen motsvarar 41 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

26 §

Paragrafen motsvarar till viss del 42 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Dock benämns samtliga chefstjänstemän länsöverdirektör och titeln länsråd föreslås avskaffas.

27 §

Paragrafen är ny och reglerar den särskilda chefstjänsteman som ska vara placerad på Gotland. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2. Vilka uppgifter chefstjänstemannen ska ha, till exempel rätt att fatta vissa beslut, ska anges i länsstyrelsens arbetsordning, med besluts- och delegeringsordning. Det är myndighetschefen som beslutar om arbetsordningen och delegerar beslutanderätt till chefstjänstemannen.

28 §

Paragrafen motsvarar delvis 43 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Vi föreslår att titeln länsråd avskaffas och därför omnämns endast länsöverdirektör i paragrafen.

29 §

Paragrafen är ny och reglerar vem som utser ledamöterna i de rådgivande organen vid länsstyrelsen, näringslivsrådet och rådet för frågor som berör kommuner. Det är myndighetschefen som utser dessa ledamöter.

30 §

Paragrafen motsvarar till viss del 45 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. En länsstyrelse får efter överenskommelse ställa en anställd till en annan länsstyrelses förfogande. För närvarande får detta ske om den senare länsstyrelsens anställda är förhindrade att avgöra ett ärende på grund av jäv eller av andra synnerliga skäl. Vi har i paragrafen ändrat kravet på att synnerliga skäl ska föreligga till särskilda skäl. Det är tillräckligt att särskilda skäl föreligger för att en anställd ska få ställas till förfogande. Paragrafen kan till exempel behöva tillämpas för att uppnå kostnadseffektivitet i länsstyrelsernas verksamhet.

31–32 §§

Paragraferna motsvarar 49–51 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

33 §

Paragrafen motsvarar 47 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

34 §

Paragrafen motsvarar till viss del 48 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Till skillnad från i dag ska samtliga länsstyrelser tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228). Förslaget har behandlats i avsnitt 7.1.4.

35–37 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas avgifter. De motsvarar i huvudsak 66–68 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. I 32 § har vi lagt till en hänvisning till 23 § stiftelseförordningen (1995:1280). Även dessa avgifter får disponeras av länsstyrelserna.

38 §

Paragrafen är ny och motsvarar 13 § förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen. Den behandlar länsstyrelsernas rätt att ta ut avgifter vid uppdragsverksamhet som bedrivs med stöd av 8 § i denna förordning.

39 §

I paragrafens första stycke regleras Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands läns rätt att meddela föreskrifter inom det administrativa området. Länsstyrelsen får meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att uppnå samordning och

effektivitet i länsstyrelsernas verksamhet. Det kan till exempel handla om föreskrifter som rör ekonomi- och personaladministration, it-stöd och hantering av allmänna handlingar. Föreskriftsrätten omfattar däremot inte länsstyrelsernas arbete med att följa upp och utveckla verksamheten. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.1.3.

Enligt 12 § första stycket ska Länsstyrelsen i Västra Götalands och Hallands län leda och samordna länsstyrelsernas administrativa verksamhet, se ovan. Rätten att meddela föreskrifter ska ses som ett komplement till länsstyrelsens uppgift att samordna verksamheten, vilket sker på frivillig grund. Ibland kan det även finnas ett behov av bindande föreskrifter för att uppnå samordning och för att effektivisera länsstyrelsernas verksamhet. Det är till exempel inte alltid rationellt att samtliga länsstyrelser tar fram egna rutiner inom ett och samma sakområde.

I paragrafens andra stycke anges att föreskrifter endast får meddelas för att tillgodose behovet av enhetlighet inom länsstyrelserna. Om enhetlighet kan uppnås genom allmänna råd eller på något annat, mindre ingripande sätt, ska den vägen väljas.

11.10 Förslaget till förordning om regionalt utvecklingsansvar i vissa län

1 §

I paragrafen anges att det i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i Gotlands, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. Om regeringen framöver vill tilldela fler landsting det regionala utvecklingsansvaret, kan flera län komma att läggas till i paragrafen.

2 §

I paragrafen anges att lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län gäller för Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting. Om regeringen framöver vill tilldela fler landsting det regionala utvecklingsansvaret, kan det ske genom att det landstingets namn läggs till i paragrafen.

Av paragrafens andra stycke framgår att lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län även gäller för Gotlands kommun. Det som sägs om landsting i 5–10 §§ i lagen gäller i sådant fall kommunen. Dock undantas 8 § första punkten, där det anges att landstinget ska samverka med länets kommuner. Denna bestämmelse kan självfallet inte bli aktuell att tillämpa på Gotland.

11.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete

5 §

Det andra stycket i paragrafen föreslås utgå. Stycket innehåller en hänvisning till lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen, som vi föreslår ska upphöra att gälla vid utgången av 2013.

11–17 §§

I dessa paragrafer har följdändringar gjorts med anledning av att lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen föreslås upphöra att gälla vid utgången av 2013. Benämningen organ, som kan betyda såväl ett landsting som ett samverkansorgan, föreslås bytas ut mot ordet landsting. När samtliga samverkansorgan har avvecklats den 31 december 2018, kommer det regionala utvecklingsansvaret att vila på antingen ett landsting eller en länsstyrelse.

18 §

Paragrafen behandlar länsstyrelsens uppgifter i samtliga län. Länsstyrelsen ska främja andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet. Denna uppgift kan till exempel innebära att tillhandahålla forum för olika aktörer som är viktiga för det regionala tillväxtarbetet. Förslaget har behandlats i avsnitt 5.8.5.

11.12 Följdändringar

De författningsförslag som vi lämnar medför att det behöver göras följdändringar i olika lagar och förordningar, se avsnitt 10.3 om författningsmässiga konsekvenser. I bilaga 4 har vi gått igenom flertalet av de lagar och förordningar som behöver ändras.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunnig Chris Heister

Sammanfattande synpunkter på länsstyrelsernas uppdrag

Jag delar utredningens förslag att avveckla de kommunala samverkansorganen men delar inte förslaget att som en konsekvens av detta överföra det regionala utvecklingsansvaret till landstingen.

Av EU:s strategi Europa 2020 och regeringens nationella reformprogram 2012 framgår att hållbar tillväxt (nationell och/eller regional) är utgångspunkten för en positiv samhällsutveckling och en förutsättning för Europas framtida konkurrenskraft. Det råder i dag stor enighet bland alla offentliga aktörer om att konkurrenskraften är frukten av förmågan att på såväl nationell som regional nivå koppla samman frågor som är av avgörande betydelse för en hållbar tillväxt. Det gäller till exempel ett positivt näringslivsklimat, väl utbyggd infrastruktur, god tillgång på bostäder, arbetsmarknadsanpassad kompetensförsörjning och ett väl fungerande utbildningssystem med kreativa miljöer som skapar förutsättningar för en innovationsdriven samhällsutveckling. Det råder likaledes stor enighet om att detta i mångt och mycket handlar om kloka avvägningar där olika såväl statliga som kommunala intressen kan komma att stå emot varandra och det är i den brytningspunkten som det gäller att finna de goda lösningarna. Det är just i det regionala mötet mellan stat och kommun och i många fall också akademien som den hållbara regionala tillväxtförmågan kan få sin fulla utväxling. Det är mot den bakgrunden inte ett bra förslag att i samband med avvecklandet av de kommunala samverkansorganen överlämna ansvaret för de statliga regionala tillväxtresurserna till landstingen. Konsekvensen av detta blir att den kommunala nivån i praktiken avväger de statliga intressena för att sedan själv avväga dessa mot de egna kommunala intressena.

Helhetsperspektiv med begränsad tillväxt

Det är positivt att utredningen som utgångspunkt för de framtida länsstyrelserna lyfter fram det statliga helhetsperspektivet och frågan om avvägning av de statliga intressena. Det är också positivt att utredaren lyfter fram vikten av en kompetent och resursstark statlig regional myndighet som en förutsättning för en god samhällsutveckling. Dessvärre är utredningen inte konsekvent när det kommer till konkreta förslag baserade på bakgrundsbeskrivning, problematisering och analys. Helhetsperspektiv och samhällsutveckling förändras i praktiken till bevarandointressen och samhällsplanering som bara är en begränsad del av det som utgör grunden för en hållbar samhällsutveckling.

Samhällsutveckling är inte ett visst stadium som man når eller en destination som man kommer fram till och därmed har fullgjort uppgiften. Samhällsutveckling är en ständig och dynamisk process där olika aktörer samverkar, agerar, lär av det som sker, samverkar igen och agerar på nytt. Det är inte en enskild organisation som ska ha ansvaret för denna process.

Att utredningen inte fullt ut fångat de dynamiska sambanden mellan olika samhällsområden synliggörs i resonemanget kring länsstyrelsernas grunduppdrag vilket inte ger en rättvisande bild av verkligheten. Detta leder till att utredningens förslag till grunduppdrag får för stor tyngd på bevarandefrågor. Exempelvis inrymmer Natur och Miljö i hög grad markfrågor som berör riksintressen, infrastruktur, bostadsbyggande, besöksnäring osv. Miljö inrymmer dessutom näringslivsfrågor i bredare mening. Lantbruk och Landsbygd berör också markfrågor och i stor utsträckning miljö- och näringslivsfrågor. Landsbygd berör också bredbandsutbyggnad som i hög grad innebär kontakter med kommunerna.

Utredningen analys och slutsatser

Utredningen tar i allt väsentligt sin utgångspunkt i de problem som ett antal företrädare för den kommunala sektorn lyft fram när det gäller otydligheten i regeringens uppdragsgivning i samband med det så kallade varseluppdraget och i efterföljande skede arbetet med kompetensplattformar. Varseluppdraget kom till i samband med att Sverige precis som övriga Europa stod inför en kraftig nedgång i ekonomin och risken för en omfattande arbetslöshet var över-

hängande. Regional mobilisering av såväl staten som kommunerna var nödvändig för att så långt möjligt försöka lindra effekterna av nedgången och rusta för framtiden. Denna specifika situation saknar i detta sammanhang relevans och utgör inget bärande skäl att de statliga tillväxtresurserna ska överlämnas till landstingen.

Utredningen lyfter fram faran med överlappning – huvudsakligen baserad på exemplet med varseluppdraget – och analysen tar sin grund i att samhällsutveckling mer är en organisatorisk fråga än en dynamisk utvecklingsprocess. Konsekvensen av detta är att vi skulle gå från marginell överlappning till risk för kraftig underlappning.

Utredningens förslag skulle i praktiken leda till att länsstyrelserna skulle ansvara för den statliga samordningen och bevaka de statliga intressena i alla frågor så länge de inte har med tillväxt att göra. Länsstyrelsens kompetensprofil skulle i praktiken inriktas på bevarande frågor och den kommunala sfären skulle möta en stat på regional nivå vars roll har förvandlats till att bevara förr än att utveckla. Det är en lösning som inte gagnar den regionala utvecklingen.

Sammanfattande slutsats

Statliga medel avsedda för den regionala tillväxten ska samordnas av den statliga regionala myndigheten, det vill säga länsstyrelsen. Utvecklingskraften ligger i att en samlad och samordnad stat, företrädd av länsstyrelsen, samverkar med en samlad och samordnad region och där statliga och kommunala resurser samverkar oavsett om det gäller stora infrastrukturobjekt eller projekt inom strukturfonderna. Den region som bäst kan matcha detta är också den region som kommer att ha bäst förutsättningar för en gynnsam samhällsutveckling.

Länsstyrelsens organisation

Utredningens förslag om en centralt fastställd organisation för alla länsstyrelserna strider mot grundläggande förvaltningsrättsliga principer och ett avsteg från dessa skulle kräva avsevärt starkare motiv än de som utredningen presenterat. Det skulle innebära att myndighetschefen inte har rådighet över utformningen av den egna

organisationen. Som motiv för detta anförs bland annat att det skulle underlätta regeringens styrning. Innebörden av detta är att regeringen skulle styra internt i organisationen och därmed överta rollen som myndighetschef. Regeringens styrning av länsstyrelserna ska även fortsättningsvis ske genom uppdrag i olika former till själva myndigheten på samma sätt som gäller för andra statliga myndigheter. Det är därefter myndighetens uppgift att verkställa dessa uppdrag.

Länsstyrelsernas geografi, sätesorter och dimensionering

Förslaget kring länsstyrelsernas uppdrag, geografi, sätesorter och dimensionering bör ske i två steg. Först måste det finnas ett tydligt politiskt ställningstagande avseende länsstyrelsernas tvärssektoriella uppdrag, ansvarsområden och roll. Först därefter bör en organisationskommitté arbeta med frågan om geografi, sätesorter och dimensionering. Genom att nu lägga konkreta och långtgående förslag i denna del riskerar fokus att flyttas från de viktiga grundläggande frågorna om länsstyrelsernas framtida roll och uppdrag.

Särskilt yttrande av sakkunnig Håkan Sörman

Sammanfattning

Det regionala utvecklingsansvaret

- Det är positivt att landstingen förslås ges möjlighet att efter ansökan hos regeringen ta över det regionala utvecklingsansvaret

Beslut om övertagande av det regionala utvecklingsansvaret

- Riksdagen bör fastställa entydiga kriterier för hur landstingens ansökningar ska hanteras.
- Regeringen ska besluta att flytta det regionala utvecklingsansvaret till ett landsting från samverkansorgan eller från länsstyrelse om a) landstingsfullmäktige beslutar att ansöka om att ta över det regionala utvecklingsansvaret b) fullmäktige i kommuner med en majoritet av länets befolkning tillstyrker landstingets ansökan.
- Förslaget om att ansökan måste ha stöd från kommuner med en kvalificerad majoritet av länets befolkning avstyrks

Länsstyrelsens roll i det regionala tillväxtarbetet?

- Det är positivt att länsstyrelsen ska verka för att målen för den regionala tillväxtpolitiken uppnås inom sina verksamhetsområden.
- Det är positivt att länsstyrelsens uppgifter som gäller samordning av andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt föreslås upphöra.
- Länsstyrelsens allmänna uppdrag att främja andra statliga myndigheters arbete med tillväxt bör upphöra.

Statens regionala geografi

- Det är ett steg i rätt riktning att utredningen föreslår färre länsstyrelser även om antalet bör vara ännu lägre.

- Det är positivt att utredningen föreslår en gemensam regional indelning för statliga myndigheter och förslaget om antalet områden och berörda myndigheter är väl avvägt.
- Arbetsförmedlingen bör ha en tydligare regional roll och omfattas av en gemensam regionindelning liksom Försäkringskassan.
- Det är viktigt att myndighetsindelningen överensstämmer med en framtida regionindelning och att de statliga myndigheternas geografi justeras när denna införs.
- Tillväxtverket och ESF-rådet bör slås samman till en myndighet.

Kommunal tillsyn

- Kommunerna ska även i fortsättningen kunna ges ansvar för att utöva tillsyn.
- De områden som är särskilt viktiga att behålla på kommunal nivå är miljötillsyn, tillsyn som avser skydd mot olyckor och byggtillsyn.

Statliga myndigheters möjlighet att överklaga länsstyrelsebeslut

- Det är positivt att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar föreslås tas bort.

Det regionala utvecklingsansvaret

Det är av principiellt stor betydelse att direktvalda organ med beskattningsrätt har det regionala utvecklingsansvaret. Därför är det mycket positivt att utredningen föreslår att landstingen ska ges möjlighet att efter ansökan hos regeringen ta över detta ansvar. Det är naturligt att ett övertagande av ansvaret förutsätts kräva ett stöd bland länets kommuner – kommunernas delaktighet är en förutsättning för ett framgångsrikt regionalt tillväxtarbete. Jag utgår från att intresset från landstingen och stödet från kommunerna för denna lösning kommer att vara stort. Därmed förutsätts utredningens andrahandsalternativ, dvs. att länsstyrelsen behåller respektive tar över utvecklingsansvaret, endast att bli aktuellt i undantagsfall.

Beslut om övertagande av det regionala utvecklingsansvaret

Utredningen föreslår att det i fortsättningen ska vara regeringen som prövar ansökningar från landsting som vill ta över det regionala utvecklingsansvaret och att det därmed anges i förordning vilka landsting som omfattas av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Denna förändring förutsätter att riksdagen fastställer entydiga kriterier för hur landstingens ansökningar ska bedömas, dvs. hur omfattningen av kommunernas stöd ska värderas. Jag instämmer i utredningens förslag att en ansökan från landsting i län med samverkansorgan ska bifallas om den stöds av kommuner som representerar en majoritet av länets befolkning. Däremot avstyrker jag bestämt förslaget att en ansökan från landsting i län där länsstyrelsen har utvecklingsansvaret endast ska bifallas om den stöds av kommuner med en kvalificerad majoritet av länets befolkning. Det kommer visserligen att med största sannolikhet finnas ett starkt stöd bland kommunerna för att landstinget ska ges det regionala utvecklingsansvaret. Men den föreslagna regeln öppnar för att kommuner som representerar en minoritet av befolkningen avgör vem som ska utöva ansvaret. Starka principiella skäl talar mot en sådan lösning. Krav på kvalificerad majoritet bör inte tillämpas på frågor som handlar om hur och av vem en verksamhet ska bedrivas utan förbehållas frågor av konstitutionell karaktär.

Jag anser därför att den ordning som bör gälla är att regeringen beslutar flytta det regionala utvecklingsansvaret från samverkansorgan eller från länsstyrelse till ett landsting om a) landstingsfullmäktige beslutar att ansöka om att ta över det regionala utvecklingsansvaret b) fullmäktige i kommuner med en majoritet av länets befolkning tillstyrker landstingets ansökan.

Länsstyrelsens roll i det regionala tillväxtarbetet?

Utredningen föreslår att länsstyrelsen, liksom flera andra myndigheter, ska spela en viktig roll i tillväxtarbetet utifrån sitt grunduppdrag. Den ger också fler exempel på betydelsen av att länsstyrelsen inom sina verksamhetsområden verkar för att målen för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. På detta sätt kan länsstyrelsen bidra till tillväxten inom ett län.

Samtidigt föreslår utredningen att länsstyrelsens uppgifter som gäller samordning av andra statliga myndigheters insatser för regional

tillväxt ska upphöra. Detta är en viktig förändring som skapar ökad tydlighet i ansvarsfördelningen mellan landsting/region och länsstyrelse. Därmed lägger man en bra grund för en väl fungerande samverkan.

Däremot är man inte konsekvent när man behåller länsstyrelsens allmänna uppdrag att främja andra statliga myndigheters arbete med tillväxt. Länsstyrelsen bör enbart utföra främjande aktiviteter som anknyter till dess verksamhetsområde och uppgifter i övrigt. En allmänt främjande uppgift riskerar att leda till rollkonflikter, göra utvecklingsansvaret otydligt och försvaga det regionala politiska ledarskapet. Jag anser därför att 18 § i Förordningen om regionalt tillväxtarbete bör upphöra att gälla.

Statens regionala geografi

Det är ett viktigt steg i rätt riktning att utredningen föreslår färre länsstyrelser än i dag även om antalet bör vara ännu lägre. De diskussioner som förts under det senaste året om sammanslagningar av landsting till större regioner har indikerat ett samlat behov av 7–9 regioner i Sverige. Det är svårt att se att behovet av närhet till medborgare, företag och kommuner skulle vara större för länsstyrelser än för landsting/regioner och kräva fler och mindre geografiska områden.

Det är även av positiv betydelse att utredningen föreslår en gemensam regional indelning för statliga myndigheter och förslaget om antalet områden och om vilka myndigheter som berörs är väl avvägt. Vi ser det dock som angeläget att Arbetsförmedlingen har en tydligare regional roll och att myndigheten omfattas av en gemensam regionindelning liksom Försäkringskassan.

Ur såväl statens som kommun- och landstingssektorns perspektiv är det viktigt att myndighetsindelningen överensstämmer med en framtida regionindelning. Därför måste de nya länsstyrelseområdena och myndighetsområdena liksom programområdena för EU:s strukturfonder kunna justeras när en ny regionindelning införs. Redan inför kommande programperiod bör Tillväxtverket och ESF-rådet slås samman till en myndighet.

Kommunal tillsyn

Visserligen föreslår inte utredningen några förändringar av den kommunala tillsynen. Samtidigt pläderar den för att tillsyn som princip bör vara ett statligt ansvar och att huvudmannaskapsförändringar i enlighet med Ansvarskommitténs förslag bör genomföras. Jag anser däremot att kommunerna även i fortsättningen ska kunna ges ansvar för att utöva tillsyn och delar den uppfattning som regeringen givit uttryck för i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr.2009/10:79):

”Till den kommunala tillsynens starka sidor hör att den kommunala förvaltningen och det kommunala beslutsfattandet finns nära medborgarna och de tillsynspliktiga verksamheterna. Närheten mellan å ena sidan kommunens förtroendevalda och tjänstemän och å andra sidan medborgare och tillsynspliktiga verksamheter gagnar en effektiv tillsyn.

En annan fördel är de nära och positiva sambanden mellan tillsynen och annan kommunal verksamhet. De synergieffekter som sambanden leder till är viktiga för den kommunala verksamheten som helhet. Vidare är den kommunala nivåns möjligheter att besluta om prioritering och utförande av hänsyn i sig en viktig faktor för att uppnå en effektiv tillsynsverksamhet, sett till både den enskilda kommunen och tillsynsverksamheten i stort. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att kommunerna även i fortsättningen bör ges ansvar för att utöva tillsyn.”

Det är inte möjligt att utan betydande nackdelar förstatliga all tillsyn som i dag är kommunal. Tillsynsuppgifterna inom den kommunala verksamheten bygger på god kännedom om lagstiftning och regelverk. Kombinerat med lokal kännedom och förmåga att förmedla kunskap inom olika verksamhetsområden medverkar kommunernas tillsyn till att nationella regler följs. De områden som är särskilt viktiga att behålla på kommunal nivå är miljötillsyn, tillsyn som avser skydd mot olyckor och byggtillsyn. Ansvaret för miljötillsynen bidrar dessutom till att kommunerna upprätthåller kompetens inom miljöområdet. Tas denna kompetens bort från den kommunala nivån försvagas kommunens förutsättningar att driva en långsiktigt hållbar planering.

Statliga myndigheters möjlighet att överklaga länsstyrelsebeslut

Det är positivt att utredningen föreslår att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar tas bort. Därmed ökar länsstyrelsens möjligheter att företräda ett statligt helhetsperspektiv samtidigt som man motverkar att handläggnings-tiderna förlängs.

Särskilt yttrande av sakkunnig Peder Törnvall

I allt väsentligt ställer jag mig bakom utredningens bedömningar och förslag. På en punkt, i fråga om det regionala utvecklingsansvaret, gör jag dock en annan bedömning än utredningen.

För min del anser jag att landstingen ska ta över det regionala utvecklingsansvaret i alla län. I de län där länsstyrelsen i dag har utvecklingsansvaret ska staten alltså lämna över detta ansvar till den kommunala nivån, det vill säga landstingen. I de tretton län där det i dag finns kommunala samverkansorgan ska landstingen ta över ansvaret när samverkansorganen har utvecklats. Ändringarna bör genomföras den 1 januari 2015. Mina skäl är följande.

Det regionala utvecklingsansvaret varierar i dag från län till län mellan länsstyrelse, landsting och kommunala samverkansorgan. Utredningen har tydligt påvisat nackdelarna med denna asymmetriska modell. Ansvarskommittén har tidigare gjort detsamma. (SOU 2007:10). Denna situation har varit rådande i mer än ett decennium. Det finns inga belägg för att det splittrade utvecklingsansvaret skulle ge ett mer positivt utfall av det regionala tillväxtarbetet än ett läge där ansvaret är enhetligt ordnat i landets alla län. En sådan enhetlig ordning bör enligt min mening införas. Frågan blir då om det regionala utvecklingsansvaret bör ligga på den statliga eller den kommunala nivån.

Ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna har successivt förskjutits mot den kommunala nivån. Syftet har varit att uppnå en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet och en effektivisering av genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. Denna utveckling har lett till att ansvaret i dag i 17 län ligger på den kommunala nivån, det vill säga antingen landstinget eller det kommunala samverkansorganet och i ett särskilt fall en kommun (Gotland). Endast i fyra län vilar ansvaret på den statliga nivån genom länsstyrelsen.

Mot denna bakgrund anser jag att utvecklingsansvaret i fortsättningen bör ligga på den kommunala nivån i alla län. I annat fall kommer asymmetrin med dess problem att bestå. Jag bedömer, i likhet med utredningen, att en återföring av utvecklingsansvaret till den statliga nivån, det vill säga till länsstyrelserna, inte är aktuell i de sjutton län där ansvaret är kommunalt. Jag ser inte heller några avgörande skäl mot att staten skulle lämna över ansvaret till den kommunala nivån även i de fyra län där länsstyrelsen i dag har utvecklingsansvaret. För Stockholms län med dess särskilda förutsättningar som

storstads- och huvudstadsregion kan dock ytterligare utredning behövas.

På den kommunala nivån bör utvecklingsansvaret ligga på landstingen. Dessa har i egenskap av direktvalda politiska organ med egen beskattningsrätt förutsättningar att kunna leda och samordna det regionala tillväxtarbetet med hög demokratisk legitimitet och effektivitet. Både utredningen och Ansvarskommittén har kommit fram till att landstingen är mer lämpliga än de kommunala samverkansorganen att ta hand om utvecklingsansvaret. Jag delar denna uppfattning.

Utredningen föreslår emellertid att landstingens övertagande av utvecklingsansvaret ska vara beroende av att varje landsting ansöker om att få ta över ansvaret och att det antal kommuner som motsvarar en majoritet av länets befolkning har tillstyrkt förändringen. Vidare föreslår utredningen att samtliga kommunala samverkansorgan ska vara avvecklade först den 31 december 2018 och att länsstyrelsen ska ha det regionala utvecklingsansvaret även efter årsskiftet 2018/2019 i de län där landstingen inte har tagit över utvecklingsansvaret. Detta innebär att nackdelarna med det splittrade regionala utvecklingsansvaret kommer att kvarstå under lång tid framöver. Det kan inte uteslutas att de i något eller några län kommer att bestå även efter årsskiftet 2018/2019.

Jag anser att landstingen bör ta över det regionala utvecklingsansvaret i alla län från och med den 1 januari 2015. Då ska de kommunala samverkansorganen vara avvecklade. Det finns en vilja hos landstingen att ta över utvecklingsansvaret. Ett tecken på detta är att ytterligare sex landsting, varav två i län där länsstyrelsen i dag har utvecklingsansvaret, i år har ansökt om att få ta över detta ansvar. Det finns knappast något skäl att dra ut på genomförandet av förändringen. Det är viktigt att landstingens övertagande av det regionala utvecklingsansvaret är väl förankrat regionalt och lokalt. Men det finns ingen anledning att ställa upp särskilda krav på omfattningen av denna förankring.

Med den lösning som jag skisserat behövs inget omständligt ansökningsförfarande för landstingen och inte heller någon särskild lagreglering av övergångsfrågor. Lagstiftningen om regionalt utvecklingsansvar kan göras tillämplig på alla landsting. Det regionala utvecklingsansvaret, med den innebörd det har enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar, blir en obligatorisk uppgift för landstingen.

Den 1 januari 2015, det vill säga samma dag som landstingen enligt mitt förslag tar över utvecklingsansvaret, kommer enligt utredningens förslag även de nya, färre och större länsstyrelserna att inrättas och den nya gemensamma regionala indelningen för statliga myndigheter med regional organisation att gälla. Därigenom träder vid en och samma tidpunkt en länsreform i kraft som innebär att den statliga regionala förvaltningen kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

Ansvaret för den regionala utvecklingen kan inte renodlas så att det ligger uteslutande hos staten eller landstingen. Staten har genom riksdagen och regeringen ett övergripande ansvar för utformningen av den regionala tillväxtpolitiken. Genom utövande av lagstiftnings-, finans- och organisationsmakten bestämmer riksdagen och regeringen om mål för den regionala tillväxtpolitiken, ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelser och andra statliga myndigheter samt anslag av statliga medel för regionala tillväxtåtgärder.

De nya, färre och större länsstyrelserna kommer med mitt förslag inte att ha något regionalt utvecklingsansvar i den mening som avses i lagen om regionalt utvecklingsansvar. Detta ansvar kommer att ligga hos landstingen. Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar omfattar detta ansvar att utöva vissa lednings- och samordningsuppgifter i det regionala tillväxtarbetet, utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling, samordna genomförandet av strategin, följa upp och redovisa resultaten av tillväxtarbetet, fastställa en länsplan för regional transportinfrastruktur, fördela statliga medel för regionala tillväxtåtgärder samt samverka med kommuner och statliga myndigheter och samråda med företag och organisationer.

Uppgiften för länsstyrelserna på utvecklingsområdet blir liksom hittills att inom sina verksamhetsområden verka för att statens mål för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Länsstyrelserna kan på olika sätt spela en viktig roll för måluppfyllelsen. Länsstyrelsernas arbete inom de flesta av deras verksamhetsområden bidrar i hög grad till ökad måluppfyllelse inom det regionala tillväxtområdet. Detta gäller inte minst inom samhällsplaneringen där en rättssäker och effektiv ärendehantering och korta handläggningstider är till stor nytta för näringslivet och kommunerna och en viktig förutsättning för regional tillväxt.

Kommittédirektiv



Översyn av statlig regional förvaltning m.m.

**Dir.
2009:62**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Utredaren ska ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig.

Behovet av en översyn har aktualiserats bl.a. i samband med de initiativ som tagits om en ändrad landstingsindelning. Regeringen vill här understryka vikten av att sådana ändringar växer fram lokalt och regionalt. Samtidigt är det angeläget att få en helhet i synen på den statliga förvaltningens regionala utformning och eventuella landstingsändringar.

Genom uppdraget vill regeringen säkra att kommande ställnings-taganden grundas på ett väl genomarbetat underlag. Vid sidan av denna översyn har regeringen överlämnat ansökningar från ett antal landsting om att få ändra befintlig landstingsindelning till Kammarkollegiet för utredning.

För att möjliggöra eventuella ändringar i landstingsindelningen ska utredaren lämna förslag på en lag om indelningsdelegerade för landsting. Utredaren ska även lämna förslag på eventuella följd-ändringar i olika författningar som översynen och eventuella läns- och landstings-sammanläggningar ger upphov till.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

Bakgrund

Utredningar

Den 27 februari 2007 överlämnade Ansvarskommittén sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). Ansvarskommitténs betänkande har remissbehandlats och yttranden har kommit in från 543 remissinstanser. En remissammanställning finns publicerad (Ds 2008:18). Ansvarskommittén har lämnat förslag som berör hela samhällsorganisationen. En del i betänkandet utgörs av förslag som innebär att nya större län och landsting bildas. Kommittén föreslår vidare att ett antal uppgifter med anknytning till regional utveckling ska föras över från staten till landstingen och att landstingen i fortsättningen ska benämnas regionkommuner.

I september 2007 överlämnades till regeringen rapporten Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28). I rapporten föreslås att verksamhet inom drygt tjugo områden koncentreras till sju länsstyrelser. Delvis med utgångspunkt i Ansvarskommitténs kriterier för en ny geografisk indelning med färre och större län och landsting bedöms i rapporten att sju länsområden, vart och ett bestående av flera län, bör utgöra utgångspunkt för en koncentration. Rapporten har remissbehandlats (Fi2007/604).

Regeringen tillkallade i december 2006 en kommitté med uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Kommittén antog namnet 2006 års förvaltningskommitté. Förvaltningskommittén överlämnade i december 2008 sitt slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118). Kommittén föreslår bl.a. att statens tillsynsverksamhet koncentreras till länsstyrelserna. Enbart sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör framöver utföras av separata tillsynsmyndigheter. Förvaltningskommittén anser vidare att det finns skäl att överväga att organisera om länsstyrelserna till betydligt färre myndigheter. Kommittén framför som motiv till förslaget att färre länsstyrelser gör det enklare att ta vara på administrativa stordriftsfördelar och att större länsstyrelser ger utrymme för bredare och djupare kompetens på olika områden, vilket bl.a. har betydelse för kommitténs förslag om att samordna statens tillsyn. Förvaltningskommitténs betänkande har remissbehandlats (Fi2009/7973).

I budgetpropositionen för 2008 angav regeringen att den avser att följa upp länsstyrelsernas tillsynsarbete (prop. 2007/08:1 utg.omr.1). I april 2008 gav därför regeringen länsrådet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att följa upp och inom ramen för befintlig lagstiftning föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet i syfte att åstadkomma en effektivare och tydligare tillsyn inom olika verksamhetsområden. Uppdraget redovisades till regeringen den 27 februari 2009 (Fi2009/3093).

Läns- och landstingsindelning

Grunden för statens regionala organisering har traditionellt varit länen. Länsindelningen har även legat till grund för landstingsindelningen. Två större ändringar i länsindelningen har skett under senare tid. Den första skedde då Malmöhus och Kristianstads län slogs samman den 1 januari 1997 och bildade Skåne län. Två år senare bildades Västra Götalands län genom att Göteborgs och Bohus, Skaraborgs och Älvsborgs län slogs samman.¹ Vid samma tillfälle lades motsvarande landsting samman. Hälso- och sjukvårdsorganisationen i tidigare landstingsfria kommunerna Göteborg och Malmö inordnades i respektive nybildat landsting.

Landstingen i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Gävleborgs, Dalarnas, Uppsala och Värmlands län har under 2008 lämnat in ansökningar till regeringen om att få ändra befintliga landstingsindelningar. Enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) ska ansökningar om indelningsändringar utredas av Kammarkollegiet. De delar av ansökningarna som avser indelningsfrågor har därför enligt regeringsbeslut den 29 januari 2009 (Fi2008/829 m.fl.) överlämnats till Kammarkollegiet för utredning.

Ändrad regional ansvarsfördelning m.m.

Sedan den 1 juli 1997 pågår det i Skåne län och från den 1 januari 1999 i Västra Götalands län en försöksverksamhet om en ändrad regional ansvarsfördelning. Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting har båda övertagit vissa regionala utvecklingsuppgifter från

¹ Vid bildandet av Västra Götalands län övergick Habo och Mullsjö kommuner till Jönköpings län.

staten. Enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning upphör försöksverksamheten den 31 december 2010.

Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen innebär att ett kommunalförbund inom ett län kan överta vissa regionala utvecklingsuppgifter från staten. I huvudsak överensstämmer dessa uppgifter med dem som överfördes från staten till landstingen i försöksverksamheten i Västra Götalands och Skåne län. För närvarande finns det samverkansorgan i fjorton län. De län som varken har samverkansorgan eller en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning är Norrbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Västmanlands och Stockholms län.

Skåne och Västra Götalands läns landsting har hemställt till regeringen om att försöksverksamheten i respektive län ska permanentas. De landsting som har ansökt om en ändrad landstingsindelning har likt Hallands läns landsting, de halländska kommunerna samt Gotlands kommun också ansökt om att få ta över vissa statliga uppgifter i enlighet med Ansvarskommitténs förslag.

Behovet av en översyn

Regeringen avser att permanenta försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län samt tilldela Hallands läns landsting och Gotlands kommun motsvarande uppgifter. Ansvarsfördelningen mellan staten och dessa landsting ska i princip följa den som för närvarande gäller försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län, dvs. regionalt utvecklingsansvar samt eventuellt ansvar för kulturfrågor.

I lagen (1979:412) om indelningsdelegerade regleras hur kommuner ska styras inför bildandet av en ny kommun, t.ex. genom delning eller sammanläggning. Denna lag avser dock inte landsting, vilket innebar att riksdagen inför bildandet av Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting beslutade om särskilda tillfälliga lagar; lagen (1996:945) om sammanläggningsdelegerade för Skåne läns landsting och lagen (1997:222) om sammanläggningsdelegerade för Västra Götalands läns landsting. Inför en eventuellt kommande sammanläggning av landsting finns det därför behov av en lagstiftning avseende indelningsdelegerade för landsting. Vid bildandet av Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting beslutade riksdagen även om rätt för landsting och

kommunerna i Skåne län och Västra Götalands län att lämna bidrag till annan kommun.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning har som syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Vid en eventuell landstingssammanläggning påverkas det kommunala utjämningssystemet. En anpassning till de nya förhållandena måste därför ske om en indelningsförändring beslutas.

Vid sidan av eventuella ändringar av läns- och landstingsindelningen pågår en process i vilken statliga myndigheter lämnar länen som indelningsgrund för sin regionala organisation. En tidigare tydlig geografisk ordning med länet som indelningsgrund har avlösts av en ordning där många statliga myndigheters indelningar uppvisar stor variation vad gäller såväl antal som gränsdragningar. En sådan utveckling kan försvåra kontakterna mellan statliga myndigheter och medborgare samt andra aktörer.

Vidare medför läns- och landstingssammanläggningar samt eventuella förändringar av statliga myndigheters organisation följdändringar i en rad olika författningar.

Uppdraget

Uppdraget ska genomföras med hänsyn till de lokala och regionala initiativ som tagits om en ändrad landstingsindelning. För eventuella kommande landsting, som bildas efter regeringens ställningstagande i varje enskilt fall, ska i princip den ansvarsfördelning mellan stat och landsting som råder i försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län gälla, dvs. regionalt utvecklingsansvar samt eventuellt ansvar för kulturfrågor. Ytterligare överföring av uppgifter från staten till landstingen är nu inte aktuell.

Utredaren ska:

- Ge förslag på en ändrad länsindelning i de fall där en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell.
- Genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen.

- Ge förslag på lagstiftning om indelningsdelegerade för landsting, om möjligheter för landsting och kommuner att lämna bidrag till en annan kommun eller landsting vid förberedandet av landstingssammanläggningar samt lämna författningsförslag på vilka följdändringar i lagar och förordningar som vid bl.a. de ändringar av läns- och landstingsindelningen kan aktualiseras.
- Redogöra för och vid behov ge förslag på eventuella följdändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Länsindelning

Utredaren ska, utifrån de ansökningar som överlämnats till Kammarkollegiet, utarbeta förslag på hur en ändrad länsindelning bör utformas och genomföras i de fall en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell. Utredaren ska föreslå namn på de eventuella län som därmed bör bildas samt föreslå residensstäder för dessa. Utredaren ska också lämna förslag på hur länsstyrelseorganisationen ska utformas i berörda län. Förslaget ska redogöra för eventuella konsekvenser som ändringarna kan medföra för övriga länsstyrelser samt ge förslag på hur konsekvenserna bör hanteras. Förändringar i länsstyrelseorganisationen ska redovisas med hjälp av en övergripande organisationsplan som inkluderar de verksamhetsområden som berörs, en resursfördelning samt tidplan för genomförandet.

Utredaren ska vidare göra en samlad bedömning avseende den geografiska fördelningen av de offentliga verksamheterna i berörda län.

Genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen

Ett syfte med utredningen är att se över möjligheterna att i ökad utsträckning koordinera viss statlig verksamhet med landstingsindelningen. Det gäller både i de fall landstingsindelningen är oförändrad och då en ny indelning övervägs. Detta kan skapa förutsättningar för att staten och landstingen respektive samverkansorganen framöver kan samordna sina insatser bättre. För den statliga verksamheten är det viktigt att uppnå en tydlighet och klarhet i dess regionala utformning och att denna anses ändamålsenlig. Med den statliga regionala förvaltningen avses i detta sammanhang läns-

styrelserna, länspolismyndigheterna och statliga myndigheter med en regional organisation.

Utredaren ska ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan göras tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Förslaget ska innebära förbättrade förutsättningar för dels statlig samordning, dels samordningen mellan staten och den kommunala nivån. Översynen omfattar såväl länsstyrelseorganisationen som hur länsstyrelsens uppgift att, inom myndighetens ansvarsområde, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser i länet ska vidareutvecklas och stärkas. Utredaren ska även se över på vilket sätt länsstyrelsens roll som regional samordnare av statlig tillsyn kan vidareutvecklas. Utredarens förslag ska beakta pågående förändringar inom den statliga förvaltningen. För länsstyrelsens del skulle en sådan förändring kunna utgöras av en koncentration av viss verksamhet till ett fåtal länsstyrelser.

Utredaren ska överväga om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras eller på annat sätt hanteras så att länsgränser efterföljs som indelningsgrund för en regional organisation. Det är viktigt att beakta arten av olika myndigheters uppdrag så att regionindelningen inte motverkar verksamheternas syfte. Förslagen ska innehålla ett kundperspektiv, dvs. statliga myndigheter bör ha en sådan lokal närvaro eller kännedom så att medborgare, kommuner och landsting samt företag erbjuds en god service. Förslagen ska vidare stödja förutsättningarna för tillväxt och en minskad sektorisering.

Indelningsdelegerade och följdändringar

Utredaren ska lämna förslag om en lag om indelningsdelegerade vid indelningsändringar av landsting. Utredaren ska föreslå de eventuella följdändringar i olika författningar som kan föranledas av bl.a. ändring av läns- och landstingsindelningen, uppgiftsfördelning samt av andra förslag.

Kommunalekonomisk utjämning

Utredaren ska analysera hur systemet för kommunalekonomisk utjämning påverkas av en ändrad landstingsindelning och redogöra för och vid behov föreslå de ändringar av utjämningsystemet som

föranleds av analysen. Utredaren ska också, om så bedöms nödvändigt, ta fram ett förslag till lag om möjligheter för landstinget och kommunerna i ett län att i utjämnings syfte kunna lämna bidrag till en annan kommun eller landsting vid förberedandet av landstingssammanläggningar.

Övrigt

Utredaren är fri att lämna förslag avseende övriga frågor som bedöms ha betydelse för utredningens uppdrag.

Uppdragets genomförande och redovisning

Uppdraget ska planeras och bedrivas så att hänsyn tas till den takt i vilken eventuella ändringar i landstingsindelningen kan komma att ske. Hänsyn ska även tas till möjligheterna att kunna genomföra utredningens förslag parallellt med eventuella indelningsändringar.

Utredaren ska utöver att redovisa de överväganden som ligger till grund för utredningens förslag, och de ekonomiska samt personella konsekvenserna av dem, särskilt redovisa hur de bidrar till en ökad effektivisering inom den statliga verksamheten. Utredningen bör inhämta internationella kunskaper och erfarenheter avseende de frågor som omfattas av uppdraget.

Det är av särskild vikt att utredaren kontinuerligt samråder med berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan. Utredaren ska även samråda med pågående utredningar som berör uppdraget, däribland Kommittén för översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning (Fi 2008:7).

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade samt ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska löpande informera regeringen (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (Fi 2009:07) Dir. 2010:12

Beslut vid regeringssammanträde den 11 februari 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare har tidigare fått i uppdrag att göra en översyn av den statliga regionala förvaltningen och bl.a. lämna förslag på hur den statliga regionala förvaltningen kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Utredaren har även i uppdrag att ge förslag på en ändrad länsindelning i de fall där en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell (Fi 2009:07).

Utöver det ursprungliga uppdraget ska utredaren också, utifrån Kammarkollegiets yttrande den 10 november 2009 om regionkommuner i Norrland och Svealand, pröva om det är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav, dels för Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting, dels för Uppsala, Dalarnas och Gävleborgs läns landsting. Utredaren ska även ta ställning till eventuella önskemål från berörda kommuner om länsbyte. Om önskemål framförs av andra landsting om indelningsändringar, ska utredaren i lämplig omfattning bistå dessa med att, utifrån ett helhetsperspektiv, finna en möjlig geografisk indelning som kan leda till bestående fördel.

Om utredaren finner att det finns förutsättningar för en indelningsändring, ska utredaren lämna ett förslag på en ekonomisk reglering mellan de berörda landstingen.

Bakgrund

Ansökningar om ändrad landstingsindelning

I 2 kap. 1 § lagen (1979:411) om ändring i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) anges att en ändring i landstingsindelningen endast får ske om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Enligt 2 kap. 11 § samma lag ska ansökningar om indelningsändringar utredas av Kammarkollegiet.

Landstingen i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län ansökte 2008 om att de tre landstingen skulle slås samman till ett landsting (dnr Fi2008/3755, Fi2008/3176, Fi2008/3048). Jämtlands läns landsting ansökte samma år om att bilda ett nytt landsting där Ånge och Sundsvalls kommuner skulle ingå (dnr Fi2008/4182). Gävleborgs, Dalarnas och Uppsala läns landsting ansökte 2008 om att de tre landstingen samt Örebro läns landsting skulle läggas samman (dnr Fi2008/4773, Fi2008/4202, Fi2008/4757). Regeringen beslutade den 29 januari 2009 att överlämna samtliga ansökningar och avsiktsförklaringar till Kammarkollegiet för utredning om en förändring av landstingsindelningen (dnr Fi2008/829 m.fl.).

Kammarkollegiets yttrande

Den 10 november 2009 lämnade Kammarkollegiet sitt yttrande till regeringen (dnr Fi2009/7192). Kollegiet avstyrker ansökningarna men förordar samtidigt fortsatt utredning. Kammarkollegiet anger att det sammantaget finns skäl som talar för de aktualiserade indelningsändringarna eller i vart fall inte utgör ett hinder för dem.

Kammarkollegiet anger att en landstingssammanläggning för Norrland (ansökningarna från Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting) kan medföra positiva effekter för landstingens verksamhet inom t.ex. hälso- och sjukvård, kommunikationer, kultur och framför allt inom regionalt utvecklingsarbete. Även att Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands ansökningar överensstämmer sannolikt med en framtida indelning i arbetsmarknadsregioner medan det är mer osäkert när det gäller Jämtlands ansökan.

För Svealand (ansökningarna från Dalarnas, Gävleborgs och Uppsala läns landsting) kan en sammanläggning av landsting medföra positiva effekter för landstingens verksamhet inom t.ex. kommunikationer,

kultur och framför allt inom regionalt utvecklingsarbete. Kammarkollegiet bedömer dock att förslaget innebär en uppdelning av dagens arbetsmarknadsregioner och att förslaget påverkar hälso- och sjukvårdens organisation på ett negativt sätt.

Enligt Kammarkollegiet finns det för både Norrland och Svealand en risk för försämrade demokratiska förutsättningar, t.ex. avseende viljan och möjligheterna att inneha politiska förtroendeuppdrag bl.a. beroende på de långa avstånden.

Även om det finns ett flertal faktorer som talar för en landstingssammanläggning i Norrland och Svealand anser kollegiet att oklarheterna kring de geografiska avgränsningarna är så betydande, att indelningsändringarna inte bör genomföras på det underlag som nu finns. Framtida landstingssammanläggningar i Norrland och Svealand behöver utredas ytterligare. En sådan utredning bör enligt Kammarkollegiet omfatta hela riket och inte begränsas enbart till Norrland och Svealand. Alternativ som inte är begränsade till dagens länsgränser bör då också kunna undersökas.

Behov av fortsatt utredning

Kammarkollegiets utredning visar på att det finns betydande oklarheter kring gränsdragningen avseende samtliga ansökningar om ändrad landstingsindelning.

Beträffande de fyra nordligaste landstingen finns det inte någon enighet kring hur gränserna ska dras. Kammarkollegiet anger i sitt yttrande att flera kommuner inte heller är klara över vilket län de vill tillhöra vid en indelningsförändring. Detta skapar oklarheter om ett flertal kommuners slutliga val av länstillhörighet.

När det gäller ansökningarna från Uppsala, Dalarnas och Gävleborgs län landsting finns det en osäkerhet kring gränsdragningarna eftersom de tre landstingen ansöker om en sammanläggning, men att det därefter skulle föras till ett eller flera landsting i Uppsala-Örebro sjukvårdsregion. Vidare anger Kammarkollegiet att ansökningarna leder till problem avseende arbetsmarknadsregionerna och hälso- och sjukvården.

Kammarkollegiet anger att samtliga ansökningar även medför problem beträffande de demokratiska förutsättningarna.

Sammantaget innebär detta att det inte är lämpligt att, utifrån Kammarkollegiets underlag, bevilja ansökningarna eftersom de inte

uppfyller indelningslagens krav på att ändringarna ska leda till bestående fördelar (jfr prop. 1978/79:157 s. 43, 101 och 102).

Regeringen delar Kammarkollegiets uppfattning att det krävs ytterligare utredning av ansökningarna för att kunna ta ställning till en indelningsändring som uppfyller indelningslagens krav på bestående fördel.

Uppdraget

En särskild utredare har tidigare fått i uppdrag att göra en översyn av den statliga regionala förvaltningen och bl.a. lämna förslag på hur den statliga regionala förvaltningen kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Utredaren ska även ge förslag på en ändrad länsindelning i de fall där en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell. Vidare ska utredaren ge förslag på lagstiftning bl.a. om indelningsdelegerade för landsting vid förberedandet av landstingssammanläggningar. Utredaren ska även redogöra för och vid behov ge förslag på eventuella följdändringar i systemet för kommunal-ekonomisk utjämning (Fi 2009:07).

Utöver det ursprungliga uppdraget ska utredaren, utifrån Kammarkollegiets yttrande pröva om det för Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting, är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav. Utredaren ska i detta sammanhang även ta ställning till eventuella önskemål från berörda kommuner om länsbyte.

Utifrån Kammarkollegiets yttrande ska utredaren även pröva om det för Uppsala, Dalarnas och Gävleborgs läns landsting är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav. Utredaren ska även i detta sammanhang ta ställning till eventuella önskemål från berörda kommuner om länsbyte. Utredaren ska därutöver i denna del, i samråd med kringliggande landsting, beakta behovet av en lösning som även omfattar fler landsting än de tre som ansökt om indelningsförändring.

Om utredaren finner att det finns förutsättningar för en indelningsändring, ska utredaren lämna ett förslag på en ekonomisk reglering mellan de berörda landstingen.

Om önskemål framförs från andra landsting om indelningsändringar, ska utredaren bistå dessa, i lämplig omfattning, med att utifrån ett helhetsperspektiv, finna en möjlig geografisk indelning som kan leda till bestående fördel.

Utredaren ska lämna förslag på hur eventuella försämrade demokratiska förutsättningar vid landstingssammanläggningar kan motverkas. Därutöver ska utredaren beakta att utredningens förslag inte avviker ifrån befolkningens inställning till en indelningsändring.

Utredaren ska vid behov och efter samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) lämna delredovisningar av uppdraget.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m. (Fi 2009:07) Dir. 2010:72

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juli 2010

Sammanfattning

Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m. (Fi 2009:07) får i tilläggsuppdrag att belysa och klarlägga de rättsliga förutsättningarna för att Gotlands kommun ska ges möjlighet att kunna använda sig av beteckningarna region-fullmäktige och regionstyrelse. Utredningen ska vidare lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att göra detta möjligt. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 13 december 2010.

Bakgrund

Utredningens nuvarande uppdrag

Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m. har i uppdrag att göra en översyn av den statliga regionala förvaltningen och bl.a. lämna förslag på hur den statliga regionala förvaltningen kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Utredningen har även i uppdrag att lämna förslag på ändrad länsindelning i de fall där en sådan kan bli aktuell (dir. 2009:62). Utredningen har vidare i uppdrag att pröva om det är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller kraven i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, dels för Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting, dels för Uppsala, Dalarnas och Gävleborgs läns landsting (dir. 2010:12).

Riksdagens tillkännagivande

I propositionen Regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2009/10:156) föreslogs att den försöksverksamhet som har pågått enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i Västra Götalands och Skåne län görs om till att gälla permanent. Verksamheten ska regleras genom en ny lag som även omfattar Hallands och Gotlands län. Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, som träder i kraft den 1 januari 2011, innehåller bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Enligt lagen får Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse, utom vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade konstitutionsutskottet att övervägande skäl talar för att också Gotlands kommun bör ges möjlighet att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. Utskottet föreslog att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen bör återkomma med ett förslag i detta avseende (bet. 2009/10:KU37). Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut den 3 juni 2010 (rskr. 2009/10:324).

Tilläggsuppdraget

Utredningen ges i uppdrag att belysa och klarlägga de rättsliga förutsättningarna för att Gotlands kommun ska ges möjlighet att kunna använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. Utredningen ska vidare lämna förslag på de författningsändringar som krävs för att göra detta möjligt.

Redovisning av tilläggsuppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 13 december 2010.

(Finansdepartementet)

Följdändringar i författningar

Våra förslag medför att det behöver göras följdändringar i olika författningar, se avsnitt 10.3 om författningsmässiga konsekvenser och avsnitt 11.12 i författningskommentarerna. Nedan finns en genomgång av flertalet av de lagar och förordningar som behöver ändras.

Färre länsstyrelser och ny länsstyrelseinstruktion

I vissa författningar är dagens länsstyrelser nämnda vid namn. Vårt förslag om färre länsstyrelser, varav de flesta föreslås få nya namn, för med sig följdändringar i dessa författningar. Det handlar om att ändra namn på länsstyrelserna. Vidare förekommer det att hänvisningar görs i författningar till den nu gällande länsstyrelseinstruktionen. Dessa hänvisningar behöver ändras när en ny länsstyrelseinstruktion träder i kraft. Vi bedömer att följdändringar behöver göras i följande författningar.

Äktenskapsbalken

Enligt 15 kap. 1 § äktenskapsbalken prövas en ansökan om tillstånd till äktenskap av länsstyrelsen i ett län där en sökande är folkbokförd. Saknas en sådan behörig länsstyrelse prövas ansökan av *Länsstyrelsen i Stockholms län*.

Föräldrabalken och förmynderskapsförordningen (1995:379)

Enligt 19 kap. 18 § föräldrabalken meddelar regeringen föreskrifter om *vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt kapitlet*. Dessa föreskrifter återfinns i 20 § förmynderskapsförordningen.

Lagen (2005:105) om säkerhetsrätt i försäkringsersättning

I 7 § anges att behörig länsstyrelse är länsstyrelsen i det län där säkerhetsrätten är registrerad eller, när det inte har skett, det län där egendomen fanns vid försäkringsfallet. Om egendomen fanns utomlands är *Länsstyrelsen i Stockholms län* behörig.

Stiftelselagen (1994:1220), lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. samt stiftelseförordningen (1995:1280)

I 4 a § stiftelseförordningen anges att *vissa länsstyrelser* är tillsynsmyndigheter för en stiftelse enligt 9 kap. 1 § första stycket stiftelselagen. I 4 b § samma förordning anges att *vissa länsstyrelser* är tillsynsmyndighet för en pensions- eller personalstiftelse enligt 31 § lagen om tryggande av pensionsutfästelse m.m.

Vidare har Länsstyrelsen i Stockholms län vissa uppgifter på stiftelseområdet. I 10 kap. 12 § stiftelselagen anges att *Länsstyrelsen i Stockholms län* får förbjuda den som använder ordet stiftelse i strid med andra bestämmelser i lagen att fortsätta med det. I 23 § stiftelseförordningen finns bestämmelser om revisorer i stiftelser som förvaltas av statliga myndigheter. Uppgår värdet av tillgångarna i en stiftelse som förvaltas av en statlig myndighet vid utgången av föregående räkenskapsår till minst etthundra prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska *Länsstyrelsen i Stockholms län* utse och entlediga revisor i stiftelsen.

Pantbankslagen (1995:1000) och pantbanksförordningen (1995:1189)

Enligt 2 a § pantbankslagen meddelar regeringen föreskrifter om *vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt lagen*. Dessa föreskrifter återfinns i 2 – 2 c §§ pantbanksförordningen.

Begravningslagen (1990:1144), begravningsförordningen (1990:1147) samt förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden

Enligt 1 kap. 2 § begravningslagen meddelar regeringen föreskrifter om *vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt den lagen*. Dessa föreskrifter återfinns i förordningen om behörig länsstyrelse i begravningsärenden.

Lagen (2007:162) om bilskrotningsfonden och bilskrotningsförordningen (2007:186)

Enligt 5 § lagen om bilskrotningsfonden meddelar regeringen föreskrifter om *vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt lagen*. Dessa föreskrifter återfinns i 41 a § bilskrotningsförordningen.

Bisjukdomslagen (1974:211) och bisjukdomsförordningen (1974:212)

Enligt 3 a § bisjukdomslagen meddelar regeringen föreskrifter om *vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt lagen*. Dessa föreskrifter återfinns i 1 a § bisjukdomsförordningen.

Lagen (1974:191) om bevakningsföretag och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

Enligt 5 § lagen om bevakningsföretag meddelar regeringen föreskrifter om *vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt lagen*. Dessa föreskrifter återfinns i 1 a, 1 b, 1 c, 7, 26 och 27 §§ förordningen om bevakningsföretag m.m.

Lagen (2010:1933) om auktorisation av delgivningsföretag och förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag

Ett auktoriserat delgivningsföretag står under tillsyn av en länsstyrelse. Regeringen meddelar föreskrifter om *vilka länsstyrelser som är tillsynsmyndigheter och om deras tillsynsområden* (5 § lagen om auktorisation av delgivningsföretag). Dessa föreskrifter återfinns i 2 § förordningen om auktorisation av delgivningsföretag.

Rennäringslagen (1971:437) och rennäringsförordningen (1993:384)

I 17 och 102 §§ rennäringslagen samt i 13 § rennäringsförordningen omnämns *vissa länsstyrelser*.

Lagen (1952:166) om häradsallmänningar och förordningen (2012:365) om häradsallmänningar

Enligt 1 § lagen om häradsallmänningar meddelar regeringen föreskrifter om *vilka länsstyrelser* som ansvarar för uppgifter enligt lagen. Dessa föreskrifter återfinns i 1 § förordningen om häradsallmänningar.

Lagen (1984:983) om ensamrätt till bärgning och förordningen (2012:363) om ensamrätt till bärgning

Enligt 3 § lagen om ensamrätt till bärgning meddelar regeringen föreskrifter om *vilka länsstyrelser* som ansvarar för uppgifter enligt lagen. Dessa föreskrifter återfinns i 1 § förordningen om ensamrätt till bärgning.

Förordningen (2007:14) om förvaltning av EU:s strukturfonder

I 6 § anges vilka myndigheter, däribland ett antal länsstyrelser, som är *förvaltande och attesterande myndigheter för territoriella program*. I 29 § anges vilka myndigheter, däribland ett antal länsstyrelser, som är *ansvariga för kontroller enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006*.

Förordningen (2005:205) om stöd till investeringar i energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor i lokaler som används för offentlig verksamhet

Enligt 8 § prövas frågor om stöd av länsstyrelsen i det län där byggnaden är belägen. Dock ska stöd till vissa byggnader (svensk beskickning m.m.) prövas av *Länsstyrelsen i Stockholms län*.

Nationalparksförordningen (1987:938)

Enligt 3 § är *Länsstyrelsen i Örebro län* förvaltare även av den del av Tivedens nationalpark som ligger i Västra Götalands län. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* är förvaltare även av de delar av Färnebofjärdens nationalpark som ligger i Dalarnas, Västmanlands och Uppsala län.

Förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder

Enligt 10 § ska vissa frågor om stöd prövas av *Länsstyrelsen i Skåne län*. I 11 a § hänvisas till 45 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor

I 4 kap. 29 § sägs att det inom *länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar och Hallands län* ska organiseras en personalberedskap för räddningstjänsten enligt 4 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Dessa länsstyrelser samt *länsstyrelserna i Skåne och Västerbottens län* ska bistå andra länsstyrelser i frågor om sådan räddningstjänst. I 4 kap. 6 § LSO behandlas räddningstjänst vid större utsläpp av radioaktiva ämnen.

Förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

Enligt 9 § ska *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* upprätta förslag till och fastställa åtgärdsprogram för musselvatten.

Förordningen (2004:760) om EU:s direktstöd för jordbrukare m.m.

I 4 a § anges att uppgifter som rör företag med verksamhet i Blekingen län fullgörs av *Länsstyrelsen i Skåne län*. I 4 b § görs en hänvisning till 45 § förordningen (2007:825) med *länsstyrelseinstruktion*.

Förordningen (2005:765) om statsbidrag för nationella minoriteter

Enligt 9 § prövas ansökningar om bidrag enligt förordningen av *Länsstyrelsen i Stockholms län*. Länsstyrelsen omnämns även i 10, 12–12 a, 13 a och 15 §§.

Förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Ett antal länsstyrelser är ansvariga för viss tillsyn enligt förordningen. Länsstyrelserna omnämns i 15 – 16 och 18 §§.

Förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Enligt 2 § ansvarar *Länsstyrelsen i Stockholms län* för uppföljningen av förvaltningsmyndigheters tillämpning av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Förordningen (2009:956) om översvämningsrisker

I 8 § anges att *Länsstyrelserna i Norrbottens län, Västernorrlands län, Västmanlands län, Kalmar län och Västra Götalands län* inom det vattendistrikt som respektive länsstyrelse i egenskap av vattenmyndighet ansvarar för enligt 22 § förordningen (2007:825) med *länsstyrelseinstruktion*, ska utföra vissa uppgifter.

Förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

I 22 § görs en hänvisning till 45 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

En samlad statlig regional geografi

Vi föreslår att ett antal myndigheter ska ha en regional organisation och att den ska se ut på samma sätt. Bland våra författningsförslag återfinns förslag till en ny förordning om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation samt till ändringar av följande myndigheters instruktioner: *Trafikverket*, *Lantmäteriet*, *Arbetsmiljöverket* och *Skolinspektionen*. Den nya statliga regionala indelningen ska gälla från och med den 1 januari 2015.

För närvarande pågår ett arbete med att inrätta en så kallad enmyndighet för *polisen*. När den nya myndigheten bildas ska den ha en sådan regional organisation som anges i förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation. Detta ska anges i myndighetens instruktion.

För närvarande utreds frågan om *Säkerhetspolisen* ska bli en fristående myndighet. Om så blir fallet, ska den nya myndigheten ha en sådan regional organisation som anges i förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation. Detta ska anges i myndighetens instruktion.

Inspektionen för vård och omsorg kommer att inrättas den 1 juni 2013. När den nya statliga regionala indelningen införs den 1 januari 2015 ska en ändring göras i myndighetens instruktion. Det ska framgå av instruktionen att Inspektionen för vård och omsorg ska ha en sådan regional organisation som anges i förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala organisation.

Flytt av verksamhet från Skogsstyrelsen till länsstyrelsen

En flytt av Skogsstyrelsens regionala verksamhet till länsstyrelsen kräver flera författningsändringar. Vi har tagit fram ett förslag till ny instruktion för Skogsstyrelsen samt föreslagit att ett par nya paragrafer ska föras in i länsstyrelseinstruktionen. Därutöver behöver ändringar göras i de lagar och förordningar som reglerar den aktuella verksamheten. Till exempel krävs ändringar i skogsvårdslagen

(1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) och miljötillsynsförordningen (2011:13). Främst består ändringarna av att ordet Skogsstyrelsen ändras till ordet länsstyrelsen, men även andra följdändringar kan bli aktuella. Vi bedömer att följdändringar behöver göras i följande författningar.

Skogsvårdslagen (1979:429)

Skogsstyrelsen är omnämnd i ett stort antal paragrafer i lagen. Ordet Skogsstyrelsen ska i flertalet fall ändras till *länsstyrelsen*.

Skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Skogsstyrelsen är omnämnd i ett stort antal paragrafer i förordningen. Ordet Skogsstyrelsen ska i flertalet fall ändras till *länsstyrelsen*.

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Skogsstyrelsen är omnämnd i ett stort antal paragrafer i förordningen. Ordet Skogsstyrelsen ska i flertalet fall ändras till *länsstyrelsen*.

Skogsstyrelsen är även omnämnd i följande författningar, som vi bedömer behöver ändras med anledning av våra förslag. Även här handlar det oftast om att ändra ordet Skogsstyrelsen till länsstyrelsen.

- Kungl. Maj:ts nådiga Stadga (1873:26) om avvittring i Västerbottens och Norrbottens läns lappmarker
- Skrivelsen (1878:bih. 56 s.1) angående de å kronoparkerna i Arvidsjaur socken belägna hemman och nybyggen tillhöriga ängar m.m.
- Skrivelsen (1883:bih. 39 s. 1) angående de å kronoparkerna i Gällivare socken belägna, hemman och nybyggen tillhöriga ängar m.m.
- Lagen (1933:269) om ägofred
- Förordningen (1983:790) om ersättning till vissa förrättningsmän
- Minerallagen (1991:45)
- Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.
- Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

- Förordningen (1998:904) om anmälan för samråd
- Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
- Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- Förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.
- Inkomstskattelagen (1999:1229)
- Förordningen (2000:338) om biocidprodukter
- Förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte
- Förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel
- Förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder
- Förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation
- Förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket
- Förordningen (2012:31) om stöd till insatser på skogsområdet

Uppgifter som flyttas från länsstyrelsen

Vi föreslår att viss verksamhet ska flyttas från länsstyrelserna till nationella myndigheter. Dessa förslag föranleder lagändringar, som återfinns bland våra författningsförslag. Därutöver behöver ändringar göras i ett antal förordningar. Ändringar består till största del i att byta ut ordet länsstyrelse mot en annan myndighets namn, se nedan.

Lönegarantilagen (1992:497) och lönegarantiförordningen (1992:501)

Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter enligt lönegarantilagen förs över till Skatteverket. Förslag till ändringar i lagen återfinns bland våra författningsförslag. Därutöver behöver ändringar göras i *1 a, 5, 6, 6 a, 6 b och 6 c §§ lönegarantiförordningen*.

Lotterilagen (1994:1000) och lotteriförordningen (1994:1451)

Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter enligt lotterilagen förs över till Lotteriinspektionen. Förslag till ändringar i lagen återfinns bland våra författningsförslag. Därutöver behöver ändringar göras i 2 a, 2 b, 4 d, 4 e, 5 och 8 a §§ *lotteriförordningen*.

Lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och medborgarskapsförordning (2001:218)

Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter enligt lagen om svenskt medborgarskap förs över till Migrationsverket. Förslag till ändringar i lagen återfinns bland våra författningsförslag. Därutöver behöver ändringar göras i 3 § *medborgarskapsförordning*.

Lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher och förordningen (2006:1068) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher

Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter enligt lagen om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher ska föras över till den ännu inte inrättade *Inspektionen för vård och omsorg*. Bestämmelserna om kampsportsdelegationen har därför strukits ur det förslag till ny länsstyrelseinstruktion, som återfinns bland våra författningsförslag.

I 1 § förordningen om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher anges att *Länsstyrelsen i Örebro län* prövar frågor om tillstånd att anordna kampsportsmatch samt utövar tillsyn enligt lagen om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher. Länsstyrelsen i Örebro län omnämns även i 2–4 §§. I ett senare skede, när Inspektionen för vård och omsorg har inrättats, behöver *ändringar göras i den ovan nämnda förordningen*.

Lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden och förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden

Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter enligt lagen om Allmänna arvsfonden förs över till Kammarkollegiet. Förslag till ändringar i lagen återfinns bland våra författningsförslag. Därutöver behöver ändringar göras i 13 a § *förordningen om Allmänna arvsfonden*.

Lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet och förordningen (1927:485) om nedsättning av pengar hos myndighet

Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter enligt lagen om nedsättning av pengar hos myndighet förs över till Kammarkollegiet. Förslag till ändringar i lagen återfinns bland våra författningsförslag. Därutöver behöver ändringar göras i 1, 2 och 3 §§ *förordningen om nedsättning av pengar hos myndighet*.

Lagen (1981:1363) om notarius publicus och förordningen (1982:327) om notarius publicus

Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter enligt lagen om notarius publicus och förordningen om notarius publicus förs över till Kammarkollegiet. Förslaget medför inte att några ändringar behöver göras i lagen. Däremot behöver ändringar göras i 1, 2, 3, 4, 5, 10, 13, 16 och 17 §§ *förordningen om notarius publicus*.

Konkurrensförordningen (2008:604)

Vi föreslår att länsstyrelsernas uppgifter enligt konkurrensförordningen förs över till Konkurrensverket. Förslaget för med sig att ändringar behöver göras i 1 och 7 §§ konkurrensförordningen.

Regionalt tillväxtarbete m.m.

Vi föreslår att de kommunala samverkansorganen ska avvecklas och att lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen ska upphävas. Det finns ett antal författningar där de kommunala samverkansorganen och lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen nämns och där följdändringar därför behöver göras. Följdändringarna innebär att i den reglering som rör de kommunala samverkansorganen och lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen ska upphöra att gälla. Vi bedömer att sådana följdändringar behöver göras i följande författningar.

Lagen (2000:1335) om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för anläggande av telenät

Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen omnämns i 1 §.

Lagen (2007:459) om strukturfondspartnerskap

I 2 § anges att strukturfondspartnerskapet i vissa fall ska samråda med berört *samverkansorgan*.

Förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd

I 7 § anges att det i *lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen* finns bestämmelser om att ett *samverkansorgan* har till uppgift att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.

Förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

I 17 § anges att det i *lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen* finns bestämmelser om att ett *samverkansorgan* har till uppgift att upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur

Samverkansorgan enligt *lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen* omnämns i 8 och 11 §§.

Förordningen (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling

I 6 § anges att det i *lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen* finns bestämmelser om att ett *samverkansorgan* har till uppgift att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.

Förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service

Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen omnämns i 3 §.

Förordningen (2000:1469) om stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät

I 3 § talas om regionalt självstyrelseorgan och *samverkansorgan*.

Förordningen (2003:62) om stöd till kommuner för anläggande av anslutning till rikstäckande telenät

I 3 § talas om regionalt självstyrelseorgan och *samverkansorgan*.

Förordningen (2004:619) om stöd till kommuner för etablering av telenät m.m. på orter och i områden där telenätet är eftersatt

I 3 § talas om regionalt självstyrelseorgan och *samverkansorgan*.

Förordningen (2008:81) om stöd till anläggning av kanalisation

I 5 § nämns de *kommunala samverkansorganen*.

Förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken

I 1 § nämns de *kommunala samverkansorganen*.

Förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning

I 5, 9 och 10 §§ nämns de *kommunala samverkansorganen*.

Förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft

I 4 § anges att stöd får ges till ett *samverkansorgan enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen* som beslutat att, i samverkan med länsstyrelsen och de berörda kommunerna i länet, medverka till att klarlägga förutsättningarna för en utbyggnad av vindkraftsanläggningar.

Förordningen (2012:545) om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

I 4 § anges att stöd får ges till ett *samverkansorgan enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen* som avser att, i samverkan med länsstyrelsen och de berörda kommunerna i länet, medverka till att klarlägga förutsättningarna för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i kommunerna. Samverkansorganen nämns även i 7 §.

Benämningen vattenmyndighet

Vi ställer oss bakom det förslag som Utredningen om inrättandet av havs- och vattenmyndigheten har lämnat om att benämningen vattenmyndighet ska utgå författningstext. Förslaget innebär att ändringar måste göras i den av oss föreslagna förordningen om vattendelegationer samt i följande författningar:

- Miljöbalken
- Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
- Badvattenförordning (2008:218)
- Förordningen (2009:956) om översvämningssrisker
- Havsmiljöförordningen (2010:1341)

Vissa nationella myndigheters bidragsfinansiering av länsstyrelser

Tabell 1 Anslag som ligger till grund för vissa nationella myndigheters bidragsfinansiering av länsstyrelser

Myndighet	Utgiftsområde Anslag	Anslagspost Ram (tkr)	Utfallsprognos 2012 för bidrag till länsstyrelser (tkr)	Belopp som länsstyrelserna ska disponera (tkr)
Naturvårds- verket	<u>Utgiftsområde 20:</u> 1:2 Miljöövervakning m.m.	ap 1 Miljöövervakning m.m	29 000	15 000
		135 083		
		ap 8 Program för utsläpp och avfall		
		49 894	180	0
	1:3 Åtgärder för värdefull natur	ap 2 Kostnader för skötsel av skyddade områden m.m.	424 000	394 000
		615 500		
	1:4 Sanering och återställande av förorenade områden	ap 1 Sanering och efterbehandling av förorenade områden	447 000	50 000
		449 600		
	1:14 Internationellt miljö- och kärnsäkerhetsarbete	ap 1 Internationellt miljösamarbete med Ryssland	153	0
		7 000		
	1:16 Skydd av värdefull natur	ap 1 Skydd av värdefull natur	20 300	15 300
		751 000		
	34:10 Stöd till klimatinvestering	ap 2 Administration och information	851	0
		0		
	<u>Utgiftsområde 23:</u> 1:8 Ersättningar för viltskador m.m.	ap 1 Bidrag för att förebygga skador på annat än renar och fiske samt att ersätta inträffad sådan skada	17 778	0
		17 778		

Havs- och vattenmyndigheten	<u>Utgiftsområde 20:</u> 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö	ap 2 Havs- och vattenmiljöer 737 565	143 800	138 800
	1:17 Havs- och vattenmyndigheten	ap 1 Havs- och vattenmyndigheten 183 256	7 612	7 600
	<u>Utgiftsområden 23:</u> 1:8 Ersättningar för viltskador m.m.	ap 3 Bidrag för att förebygga skador orsakade av säl och för att ersätta inträffad sådan skada 25 000	25 000	0
Jordbruksverket	1:9 Statens jordbruksverk	ap 1 Förvaltningskostnader 466 588	48 765	0
	(1:14 Strukturstöd till fisket m.m.)	ap. 3 Strukturstöd till fisket m.m. – Europeiska fiskerifonden 2007–2013 18 482	0	0
		ap 4 Strukturstöd till fisket m.m. 0	0	0
	(1:15 Från EU-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.)	ap 4 Från EU-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m. 0	0	0
	1:19 Konkurrenskraftig livsmedelssektor	ap 7 Jakt och fiske 15 000	500	0
	1:21 Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	ap 5 Återföring av handelsgödsel 0	16 110	0
		ap 9 Landsbygdsprogram 2007–2013 2 809 951	118 592	0
	1:22 Från EU-budgeten finansierade åtgärder för landsbygdens miljö och struktur	ap 7 Landsbygdsprogram för Sverige 2007–2013, EU-medel 2 982 947	118 593	0
	1:24 Stöd till jordbrukets rationalisering m.m.	ap 1 Stöd till jordbrukets rationalisering m.m. 2 616	2 616	0

	1:25 Stöd till innehavare av fjällägenheter m.m.	ap 1 Stöd till innehavare av fjällägenheter m.m. 1 029	1 029	1 029
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	<u>Utgiftsområde 6:</u> 2:2 Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor	ap 2 Förebygg. åtgärder – del till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 39 850	5 000	0
	2:4 Krisberedskap	ap 5 Krisberedskap 1 100 845	57 500	57 500
	2:7 MSB	ap 1 MSB 1 044 528	21 170	5 500
Riksanstalts- ämbetet	<u>Utgiftsområde 17:</u> 7:2 Bidrag till kulturmiljövård	ap 1 Bidrag till kulturmiljövård 245 718	54 826	0
Folkhälso- institutet	<u>Utgiftsområde 9:</u> 2:6 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel	ap 2 ANDT-samordnare 30 000 ap 3 Förstärkt egenkontroll alkohol/tobak 12 000 ap 4 Övriga åtgärder 49 000	30 000 12 000 2 000	30 000 12 000 0
Statens energimyndighet	<u>Utgiftsområde 21:</u> 1:2 Regionala och lokala insatser för energieffektivisering m.m.	ap 10 Energi- och klimat rådgivning 140 000	2 000	2 000
	1:3 Insatser för uthållig energianvändning	ap 1 Insatser för uthållig energianvändning 109 673	400	0
	1:5 Energiforskning	ap 11 Forskning utveckling och innovation 1 271 181	1 500	0
	1:7 Planeringsstöd för vindkraft m.m.	ap 1 Nationellt nätverk för vindbruk 15 000	5 800	0
	1:9 Energiteknik	ap 2 Solcellstöd 60 000	57 500 (via Boverket)	575

1:1 Energi- effektiviserings- program	ap. 1.1 Energi- effektiviseringsavtal 101 000	1 800	0
	ap. 1.2 Regionala samverkansprojekt 15 000	2 500	2 500
	ap 1.3 Regionala energi- och klimatstrategier 36 000	36 000	36 000

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om person-uppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagarskydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningsstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt
vid sjötransporter – Atenförordningen och
försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
Snabbare betalningar. [11]
Penningtvätt – kriminalisering, förverkande
och dispositionsförbud. [12]
En sammanhållen svensk polis. [13]
En ny brottskadslag. [26]
Nya påföljder + kort presentation. [34]
Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och
barnäktenskap. [35]
Konsumenten i centrum
– ett framtida konsumentstöd. [43]
Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
Tolkning och översättning vid straffrättsliga
förfaranden. Genomförande av EU:s
tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
En översyn av tryck- och yttrandefriheten.
Del 1 och 2. [55]
Tydligare regler om fri rörlighet för EES-
medborgare och deras familjemedlemmar.
[57]
Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
Tomträttsavgäld och friköp. [71]
En tydligare organisation för Säkerhetspolisen.
[77]
En sammanhållen svensk polis.
Följdändringar i författningar.
Del 1 och 2. [78]

Försvarsdepartementet

Sveriges möjligheter att ta emot internationellt
stöd vid kriser och allvarliga händelser i
fredstid. [29]
Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
Åtgärder mot fusk och felaktigheter med
assistansersättning. [6]

Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar
och samhällsskydd. [17]
Enklare för privatpersoner att hyra ut sin
bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och
hinder för äldre att arbeta längre. [28]
Upphandlingsstödet framtid. [32]
Gör det enklare! [33]
Bättre behörighetskontroll. Ändringar i
förordningen (2006:196) om register
över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter
att använda månadsuppgifter i social- och
arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
Pris, tillgång och service
– fortsatt utveckling av läkemedels- och
apoteksmarknaden. [75]
Statens regionala förvaltning
– förslag till en angelägen reform. [81]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]
Ekonomiskt värde och samhällsnytta
– förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
Vital kommunal demokrati. [30]
Registerdata för forskning. [36]
Nystartszoner. [50]
Bostadstaxering – avveckling eller förenkling.
[52]
AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare
förvaltning av pensionsreserven. [53]
Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem.
[60]
Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]
Skatteincitament för forskning och utveckling.
[66]
Förvaltare av alternativa investeringsfonder.
[67]
En databas för övervakning av och tillsyn över
finansmarknaderna. [79]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning
– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]
- Folkbildningens samhällsvärden
– En ny modell för statlig utvärdering [72]
- Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012
– långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
- Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
- Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
- Dammsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
- Återvinning av fartyg
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

- Små företag – stora möjligheter med it. [63]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
- Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingssperspektiv. [70]
- Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]

Kulturdepartementet

- Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]
- Att angöra en kulturbrygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]
- Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
- Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
- Nya villkor för public service. [59]
- Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
- Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]
- Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]
- Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]
- Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]
- Utbildningsanställning. [80]