

Förslag till riksdagen 1999/2000:RR3

Riksdagens revisorers förslag angående det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling



1 Granskningens bakgrund och inriktning

Granskningsförslagets ursprung

Riksdagens revisorer beslutade den 9 juni 1998 att genomföra en förstudie av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. Mot bakgrund av vad som framkom i förstudien beslutade Riksdagens revisorer den 17 december 1998 att inleda en granskning av det aktuella stödet. Granskningen hade föreslagits av riksdagens bostadsutskott som också låtit genomföra en egen uppföljning av stödgivningen (1998/99:URD1).

Resultatet av revisorernas granskning har redovisats i rapporten 1998/99:8 Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling (se bilaga 1). Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2.

Riksdagens revisorers överväganden i denna skrivelse begränsar sig främst till frågor där revisorerna önskar att riksdagen tar ställning. Skrivelsen behandlar även de förslag i rapporten där revisorerna inte längre finner ett sådant ställningstagande nödvändigt. Vidare redovisas några frågor som flera remissinstanser har uppmärksammat. För revisorernas övriga synpunkter hänvisas till rapporten i bilaga 1.

Stödets utformning

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling omfattar ca 6,8 miljarder kronor under perioden 1998–2002. Stödet kan endast sökas av kommuner och kommunalförbund. Beslut om stöd fattas av regeringen efter beredning av Miljödepartementet. Stöd utbetalas till lokala investeringsprogram bestående av åtgärder som främjar en ekologiskt hållbar utveckling. Ytterligare villkor för stödet framgår av förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället.

Satsningen är i jämförelse med tidigare satsningar med liknande inriktning betydligt mer omfattande. Valet av modell för fördelning av stödet avviker också från såväl mer traditionell bidragsfördelning som de modeller som

under senare år har använts för fördelning av stöd till satsningar på ett hållbart samhällsbyggande.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen i budgetpropositionen för år 2000 föreslår ett antal förändringar av fördelningsmodellen. Bland dessa märks en tydligare koppling till de regionala tillväxtavtalen, ett system med successivt beviljande av bidrag samt att en mindre del av anslaget bör kunna användas för stöd till enskilda åtgärder av hög kvalitet med avseende på miljöeffekter och sysselsättning. Dessutom betonar regeringen att åtgärder som omfattas av statligt energistöd inte bör kunna beviljas stöd inom ramen för de lokala investeringsprogrammen.

Frågeställningar i granskningen

Revisorernas granskning avgränsades till de processer som resulterade i fördelningen av 1998 och 1999 års stöd till lokala investeringsprogram samt resultatet av dessa båda års fördelning. Även kommunernas skattningar av de lokala investeringsprogrammets miljö- respektive sysselsättningseffekter analyserades.

Fördelningsprocessens viktigaste moment är kommunernas arbete med intresseanmälan och ansökan, Miljödepartementets beredning av ansökningarna, länsstyrelser och sektorsmyndigheters roll i beredningsarbetet samt regeringens beslutsfattande om fördelningen av stöd.

Huvudfrågorna i denna del av granskningen var att utröna hur den nya fördelningsmodellen har fungerat och om den kan betraktas som lämplig och effektiv för det aktuella ändamålet. Granskningen inriktades här främst på vilka aktörer (internt inom Regeringskansliet, länsstyrelser, sektorsmyndigheter, kommuner, m.fl.) som har varit inblandade under olika delar av ansöknings- och beredningsarbetet. De olika aktörernas erfarenheter av arbetet redovisas.

Fördelningsresultatet syftar på hur stöd har fördelats på kommuner, åtgärder och olika huvudmän. Granskningen kretsade i denna del kring frågor om huruvida kommunernas geografiska läge, storlek, arbetsmarknadssituation etc. har något samband med fördelningen av stödet. Vidare besvarades frågor om hur stödet har fördelats på olika åtgärds kategorier och på olika huvudmän. En analys av de förväntade miljöeffekterna och deras bidrag till att uppfylla målen om en ekologiskt hållbar utveckling ingick också i granskningen.

Riksrevisionsverkets granskningsuppdrag

Sedan Riksdagens revisorer påbörjat sin förstudie fick Riksrevisionsverket (RRV) i september 1998 i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera det aktuella stödet. Den första etappen av RRV:s arbete inriktades främst på kommunernas genomförande av lokala investeringsprogram och deras fortsatta ansökningsarbete. RRV delredovisade sitt uppdrag i början av september 1999 (RRV 1999:37).

Riksdagens revisorer har i sin granskning inte analyserat enskilda åtgärders överensstämmelse med förordningen eller hur åtgärderna har implemente-

rats. I det avseendet utgör RRV:s rapport ett komplement till revisorernas granskning. RRV riktar i sin rapport ett antal kritiska synpunkter mot regeringens hantering av stödet till de lokala investeringsprogrammen.

Regeringen anger i budgetpropositionen för år 2000 att en analys av RRV:s rapport och förslag till ändringar av regelsystemet för de lokala investeringsprogrammen kommer att föreläggas riksdagen under år 2000.

2 Revisorernas överväganden och förslag

Målen för stödet

Rapporten

Riksdagens revisorer har på flera håll i rapporten påpekat konsekvenserna av att ett omfattande statligt stöd fördelas utan att tydliga mål finns för satsningens inriktning.

Riksdagens revisorer konstaterar även att många av de åtgärder som ingår i de lokala investeringsprogrammen kan uppvisa betydande positiva lokala eller regionala miljöeffekter. Detta kan delvis uppväga ett litet bidrag till måluppfyllelse på nationell nivå. Revisorerna menar dock att en fördelning av stöd baserad i alltför stor utsträckning på lokal eller regional måluppfyllelse kan resultera i sådan suboptimering som gör att strävanden mot nationella miljömål försvåras. Denna risk förefaller särskilt påtaglig i en situation där en miljömålsstruktur fortfarande är under utarbetande och de regionala och lokala miljömålen därför ännu saknar en tydlig koppling till mål på den nationella nivån. Revisorerna menar att det inte behöver finnas en motsättning mellan en tydlig målbild på nationell nivå för vad en ekologisk omställning av samhället innebär och kommunernas önskan om att på ett självständigt sätt få anpassa sina satsningar till lokala förhållanden.

Revisorerna har även undersökt de lokala investeringsprogrammets skattade bidrag till uppfyllandet av nationella miljömål. I rapporten konstateras att för de miljöeffekter där jämförelser mot befintliga kvantitativa miljömål varit möjliga, förväntas de åtgärder som erhållit stöd under det första fördelningsåret bidra med som högst 3,6 % av vad som krävs för att nå det nationella målet. Revisorerna finner det dock tveksamt att regeringen med hjälp av andra styrmedel kan driva fram sådana åtgärder som gör att återstående minst 95 % av vad som krävs för att målen skall nås verkligen uppkommer. I den mån det finns nationellt handlingsutrymme kan det mot den bakgrunden vara motiverat att närmare analysera nivån på de svenska miljömålen. En lämplig instans för dessa överväganden kunde vara Miljömålskommittén.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser vänder sig mot revisorernas kritik mot bristen på en klar målbild för stödet. Synpunkterna har emellertid olika utgångspunkter. *Statskontoret* anser att revisorernas ståndpunkt bygger på en alltför traditionell bild av statlig styrning och att en mål- och resultatstyrning där målen betonas har begränsningar när det gäller relationen mellan stat och kommun.

Statskontoret anser vidare att den tidtabell som gäller för den parlamentariska Miljömålskommitténs arbete inte medger framtagandet av en målbild som väsentligt förändrar förutsättningarna för fördelningen av stödet till lokala investeringsprogram.

Några remissinstanser menar att revisorerna inte i tillräcklig omfattning har beaktat att de lokala förutsättningarna och miljömålen har en särskild betydelse när det gäller de lokala investeringsprogrammen. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att revisorernas slutsatser angående de lokala investeringsprogrammets bidrag till uppfyllandet av nationella miljömål är tveksamma då kommunernas redovisningar av miljöeffekter är så pass bristfälliga. *Lunds kommun* menar att revisorernas ifrågasättande av de nationella miljömålens nivåer saknar grund då dessa baseras på vad som på vetenskapliga grunder anses vara bärkraftigt.

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer vidhåller den i rapporten redovisade uppfattningen att en omfattande statlig satsning på ekologiskt hållbar utveckling av flera skäl hade varit betjänt av en mer konkretiserad målbild än den som fanns tillgänglig under de två första fördelningsåren. Revisorerna vill särskilt betona att man inte anser att det behöver finnas en motsättning mellan lokala och nationella miljömål. En tanke bakom den nya miljömålsstrukturen var enligt den miljöpolitiska propositionen att de nationella målen och deras regionala anpassningar skulle fungera som viktiga utgångspunkter för formulerandet av lokala målsättningar och åtgärdsprogram.

En konkretiserad målbild hade enligt revisorernas förmenande sannolikt underlättat kommunernas sammanställningar av lokala investeringsprogram samt fungerat som ett stöd för regeringens prioriteringar vid beslut om att bevilja stöd eller ej. Den konkretiserade målbilden hade även tydliggjort regeringens bedömningsgrunder, vilket flera aktörer har efterfrågat.

Revisorerna medger att beräkningarna i rapporten av de lokala investeringsprogrammets bidrag till uppfyllandet av nationella miljömål bygger på ett begränsat underlagsmaterial. Kvaliteten på kommunernas ansökningar har för övrigt delvis kritiserats av revisorerna. Revisorerna noterar dock att det är detta material som står till såväl revisorernas som regeringens förfogande.

Sedan revisorernas rapport publicerades har även RRV redovisat delar av sitt regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera det aktuella stödet. I sin uppföljning konstaterar RRV bl.a. att projektägarnas angivelser ofta ligger i överkant av det intervall inom vilket det är rimligt att de positiva miljöeffekterna hamnar. Sammantaget innebär detta att revisorernas skattningar av de lokala investeringsprogrammets direkta bidrag till uppfyllande av nationella miljömål sannolikt är lägre än de maximala 3,6 % som anges i rapporten.

Riksdagens revisorer avstår från att lägga fram något förslag under denna punkt. Revisorerna utgår ifrån att regeringen och Miljömålskommittén har tagit del av revisorernas resonemang och remissinstansernas synpunkter och beaktar dessa i sitt fortsatta arbete.

Rapporten

Riksdagens revisorer konstaterar i rapporten att Miljödepartementet har vidtagit ett antal åtgärder för att inhämta synpunkter från sektorsmyndigheterna. Bland annat har Miljödepartementets formella remittering av åtgärder blivit något mer omfattande än under det första fördelningsåret. Det är dock alltså endast ett begränsat antal åtgärder som ingår i den formella remittering där myndigheternas bedömningar kan granskas av berörda kommuner eller andra intresserade. Riksdagens revisorer anser att det är viktigt att råda bot på de insynsproblem som finns i Miljödepartementets informella konsultationer med sektorsmyndigheterna samt att förstärka inslaget av formella expertbedömningar i beredningsarbetet. Revisorerna föreslår därför i rapporten att ett större antal åtgärder remitteras till sektorsmyndigheterna för yttrande.

Enligt ett regeringsbeslut har tio myndigheter i uppdrag att biträda Miljödepartementet och kommunerna med bedömningar av projekt som söker statligt stöd inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Bland dessa myndigheter ingår inte Arbetsmarknadsverket (AMV). Riksdagens revisorer menar att AMV borde ha utnyttjats mer i beredningsarbetet. Mot bakgrund av de brister som iaktagits i kommunernas redovisning av de lokala investeringsprogrammens sysselsättningseffekter menar Riksdagens revisorer att kvaliteten i dessa redovisningar skulle gagnas av ett närmare samråd med AMV:s lokala organisation.

I rapporten konstaterar Riksdagens revisorer också att Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) möjligheter att ge ett helhetsperspektiv på arbetsmarknadssituationen borde ha tagits till vara på ett bättre sätt. Eventuella oönskade arbetsmarknadseffekter som statligt subventionerade arbetstillfällen kan medföra hade sannolikt även beaktats i större omfattning om AMS gjorts mer delaktig i beredningsarbetet.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser tillstyrker revisorernas förslag om att fler åtgärder bör remitteras till sektorsmyndigheterna för yttrande. Bland dessa återfinns *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Riksantikvarieämbetet*, *Byggforskningsrådet*, *Närings- och teknikutvecklingsverket* och *Svenska Naturskyddsföreningen*. *Naturvårdsverket (NV)* menar att de metoder som använts för att inhämta synpunkter från myndigheterna fått bli okonventionella. De har enligt NV mer bestått i expertstöd än övergripande lämplighetsbedömningar. NV har dock uppfattat sin medverkan som konstruktiv.

Miljödepartementet anger att man har för avsikt att remittera fler åtgärder till sektorsmyndigheterna. Departementet menar även, i linje med revisorernas förslag, att det kan finnas skäl för att involvera AMS och AMV:s lokala och regionala organisation i beredningsarbetet. Flera andra remissinstanser t.ex. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*,

Även AMS instämmer i rapportens slutsatser om betydelsen av AMV:s medverkan i beredningsarbetet inför besluten om lokala investeringsprogram.

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer vidhåller den i rapporten redovisade uppfattningen att det är viktigt att råda bot på de insynsproblem som finns i Miljödepartementets informella konsultationer med sektorsmyndigheterna. Det är dessutom angeläget att förstärka inslaget av formella expertbedömningar i beredningsarbetet. Mot bakgrund av att Miljödepartementet anger att man har för avsikt att vidta åtgärder i den riktningen, finner revisorerna det dock inte nödvändigt att begära ett riksdagens ställningstagande i frågan.

I likhet med revisorerna konstaterar RRV i sin rapport att kommunernas redovisning av investeringsprogrammets sysselsättningseffekter är bristfällig. Vanligen anges endast grovt uppskattade bruttosiffror för investeringsprogrammets påverkan på sysselsättningen.

Miljödepartementet anger i sitt remissvar att det kan finnas skäl att involvera AMS och AMV:s lokala och regionala organisation i beredningsarbetet. Riksdagens revisorer finner dock denna inställning alltför begränsad. Revisorernas anser det även vara motiverat att inkludera AMV bland de myndigheter som har ett regeringsuppdrag att biträda Miljödepartementet och kommunerna med bedömningar av de lokala investeringsprogrammen. Detta skulle sannolikt även innebära att AMV:s lokala och regionala organisation mer aktivt involveras inte bara i beredningsarbetet utan även i det lokala arbetet med upprättande av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram. Revisorernas föreslår därför

- att AMV inkluderas bland de myndigheter som har till uppgift att biträda Miljödepartementet och kommunerna med bedömningar av de lokala investeringsprogrammen.

Länsstyrelsernas roll

Rapporten

Riksdagens revisorer konstaterar i rapporten att länsstyrelserna har en viktig roll att fylla när det bl.a. gäller att bedöma de lokala investeringsprogrammets förenlighet med regionala statliga strategier. Som statlig myndighet bör även länsstyrelsen kunna ge viss vägledning om vilka åtgärder som är förenliga med förordningen. Riksdagens revisorer menar vidare att länsstyrelserna bör kunna fungera som stimulerande kraft i kommunernas arbete med de lokala investeringsprogrammen.

Riksdagens revisorer finner i rapporten bl.a. att länsstyrelsernas roll under det s.k. samrådet varit oklar. Även om samrådets inriktning har förtydligats genom riktlinjer från Miljödepartementet anser Riksdagens revisorer att dess innebörd bör klargöras i den förordning som reglerar stödgivningen.

Flertalet av de länsstyrelser som yttrat sig över revisorernas rapport instämmer i huvudsak i revisorernas iakttagelser och/eller tillstyrker förslaget om att syftet med samrådet mellan kommunerna och länsstyrelsen förtydligas i förordningen. Bland dessa märks *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län*. Även *Byggforskningsrådet* tillstyrker revisorernas förslag. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anger att kravet på samrådsyttrande bör utgå ur förordningen. *Naturvårdsverket* vill särskilt understryka att länsstyrelsernas roll kan förstärkas och förtydligas ytterligare.

Miljödepartementet anger i sitt remissvar att någon ändring av förordningen inte bedöms vara nödvändig för närvarande. Syftet med samrådet har enligt Miljödepartementets uppfattning redan förtydligats i information från departementet till länsstyrelserna och kommunerna.

Revisorernas överväganden

Länsstyrelsernas roll är, enligt vad som framkommit i granskningen, mycket vagt preciserad i förordningen. Detta har sannolikt bidragit till att många länsstyrelser har haft svårt att finna sin roll i fördelningsprocessen.

Enligt Riksdagens revisorers uppfattning bör en strävan från regeringens sida vara att låta praxis få genomslag i den reglerande förordningen. Revisorerna är medvetna om att en förhållandevis ”öppen” förordning skänker ett visst handlingsutrymme för regeringen att själv avgöra hur exempelvis ett samrådsförfarande skall utformas. Samtidigt riskerar bristen på vägledning i förordningen att skapa onödigt förvirring kring vad som efterfrågas av exempelvis en länsstyrelses samrådsinsatser.

Revisorerna delar således inte Miljödepartementets syn på behovet av ett förtydligande av förordningen. Denna synpunkt skall även ses mot bakgrund av att Miljödepartementet eller en myndighet inte kan utfärda riktlinjer som innebär angivande i efterhand av hur förordningstexten skall tolkas. Varken Miljödepartementet eller någon sektorsmyndighet kan med hjälp av begreppsdefinitioner eller genom att retroaktivt ange förordningsmotiv snäva in förordningen. Regeringen kan däremot besluta om en promemoria som innehåller nödvändiga preciseringar av förordningen.

Revisorerna anser mot bakgrund av detta att det i förordningen bör framgå att länsstyrelserna bör bedöma investeringsprogrammets förenlighet med kommunernas olika planer och nationella mål nedbrutna till regional nivå samt med regionala strategier. Att samrådet även syftar till att utröna åtgärdernas förenlighet med annan lagstiftning samt andra statliga stöd bör uttryckas i förordningen. Främst skulle detta tydliggöra länsstyrelsernas roll för de kommuner som söker bidraget vilket i sin tur sannolikt skulle leda till att relationerna mellan länsstyrelserna och kommunerna förenklades.

Riksdagens revisorer föreslår därför

- att regeringen i förordningen (1998:23) om statliga bidrag som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället förtydligar syftet med samrådet mellan kommunerna och länsstyrelsen.

Rapporten

Ett av de mer framträdande karaktärsdragen i fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram är att kontakten mellan kommunerna och Regeringskansliet har intensifieras. Under det första året förekom en del problem i kommunikationerna mellan kommunerna och departementet. De erfarenheter som efter hand har växt fram inom Miljödepartementet har emellertid resulterat i att kommunerna numera upplever departementets agerande och besked som avsevärt tydligare.

I rapporten konstaterar Riksdagens revisorer emellertid att det finns en besvärande motsättning mellan å ena sidan en tendens från regeringen att ta en mer aktiv del i förvaltningsliknande ärendehantering och kommunernas önskan om tydlighet och klargörande återkopplingar. Avsaknaden av tydlig vägledning i förordningen och regeringsbesluten gjorde att den beredande enheten vid Miljödepartementet fick handla under betydande osäkerhet. Denna osäkerhet ledde till ett i många fall improviserat agerande vilket i sin tur fick till följd att kontinuiteten i de besked som gavs blev lidande. Regeringskansliet känner sig dessutom i viss utsträckning tvingat till otydlighet, då man inte anser sig ha rätt att binda upp regeringens framtida beslutsfattande genom att tydligt tillkännage vilka bedömningskriterier som använts. Miljödepartementet ansåg sig heller inte ha befogenheter att tolka regeringens ställningstaganden. Kommunerna svävade ofta i stor ovisshet om vilka ”fel” en avslagen ansökan innehöll vilket gjorde att möjligheterna att anpassa ansökan till gällande kriterier begränsades. Detta bidrar i sin tur till ineffektivitet i ansöknings- och beredningsarbetet. Den brist på återkoppling i processen som därmed uppkommer är enligt revisorernas uppfattning allvarlig.

I rapporten föreslås att regeringen utreder hur problemet med otillräcklig information om bedömningskriterier och avslagsmotiv påverkar effektiviteten i upprättande och beredning av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser instämmer i revisorernas förslag att regeringen bör utreda hur problemet med otillräcklig information om bedömningar och avslagsmotiv påverkar effektiviteten i upprättande och beredning av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram. Bland dessa återfinns *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Byggforskningsrådet* och *Svenska Naturskyddsföreningen*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att regeringsbeslutens brist på motiveringar har resulterat i svårigheter för länsstyrelsen att ge vägledning till kommunerna.

Miljödepartementet understryker, i likhet med revisorerna, att informationen till kommunerna om grunderna för regeringens ställningstaganden är mycket betydelsefull. Departementet anser att informationen har förbättrats i takt med att en allt rikhaltigare praxis har utvecklats. En strävan från departementets sida är att tydligare motivera besluten. Departementet anser att den

viktigaste informationskanalen är de dialoger som inför den tredje ansökningsomgången genomförs med samtliga kommuner. Tillsammans med övriga informationskanaler som brev, Internetsida, regionala konferenser och telefonrådgivning bedömer departementet att kommunerna numera får den information de behöver.

Revisorernas överväganden

När det gäller Miljödepartementets kontakter med kommunerna anser revisorerna att departementet måste göra större ansträngningar för att förklara de bedömningar som legat till grund för regeringens ställningstaganden. RRV gör liknande iakttagelser i sin uppföljningsrapport.

Riksdagens revisorer menar att regeringsbesluten är en informationskanal som bör utnyttjas i större utsträckning för detta ändamål, särskilt mot bakgrund av att det inte finns några formella hinder för regeringen att motivera sina beslut. I motiven till förvaltningslagen anges tvärtom att förvaltningsärenden i regeringen i görligaste mån handläggs enligt samma regler som gäller för underordnade myndigheter. Vidare anges i Statsrådsberedningens handbok om handläggningen av ärenden i Regeringskansliet att det är viktigt att man i regeringsärenden följer de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. En av dessa principer är att beslut skall motiveras.

Sammanfattningsvis menar Riksdagens revisorer att de problem som förknippas med regeringens bristande avslagsmotiveringar och svårigheter att kommunicera rådande bedömningsgrunder är av betydande omfattning. Revisorerna föreslår därför

- att regeringen i sina beslut om att inte bevilja stöd till lokala investeringsprogram informerar om bedömningar och motiv för avslag.

Hinder för kommungemensamma satsningar

Rapporten

Riksdagens revisorer har inte granskat enskilda åtgärders överensstämmelse med förordningen. Däremot har de båda årens fördelning av stöd analyserats på kommunnivå.

I rapporten konstaterar revisorerna bl.a. att andelen flerkommunala projekt är liten och att den minskade det andra året. När det gäller den låga andelen kommunala samverkansprojekt befarar Riksdagens revisorer att den konkurrenssituation som det aktuella stödet skapar mellan kommunerna i viss mån missgynnar gemensamma satsningar.

Revisorerna menar vidare i rapporten att kraven på ansökans utformning sannolikt har motverkat en del kommungemensamma initiativ. Kommungemensamma satsningar måste exempelvis redovisas i en separat ansökan från respektive berörd kommun. Även kostnaderna och effekterna för en gemensam investering måste särredovisas för respektive kommun. Detta krav har enligt Riksdagens revisorers uppfattning resulterat i en del orimliga konsekvenser bl.a. när det gäller kommunernas fördelning av investeringens effekter och kostnader mellan sig.

I rapporten föreslår revisorerna att regeringen överväger en sådan tillämpning av förordningen att hinder för kommungemensamma initiativ elimineras.

Remissinstanserna

Byggforskningsrådet och *Svenska Naturskyddsföreningen* tillstyrker revisorernas förslag om att de formella hinder för kommungemensamma initiativ som förekommer måste elimineras. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller vikten av att möjligheterna till kommunal samverkan underlättas och *Svenska Kommunförbundet* menar att ytterligare insatser bör göras för att underlätta för fler kommuner att samverka kring arbetet med lokala investeringsprogram. Ett liknande synsätt redovisar *Naturvårdsverket* som anser det ändamålsenligt om medel kan användas för kommungemensamma initiativ. *Närings- och teknikutvecklingsverket* har i ett yttrande över förslaget om lokala investeringsprogram påpekat vikten av ett helhetsperspektiv som sträcker sig utanför enskilda kommuner. *Landstingsförbundet* anser att revisorernas förslag ligger i linje med ett eget förslag som lämnats till regeringen.

Miljödepartementet anser att det enda formella hindret för kommungemensamma initiativ är att en kommun inte kan söka bidrag för en annan kommuns räkning. Departementet understryker dessutom att man numera alltid tar upp frågan om värdet av kommungemensamma projekt vid dialoger, regionala konferenser etc.

Revisorernas överväganden

Av revisorernas analys av hur stödet har fördelats framgår att det finns vissa hinder för kommungemensamma initiativ. Miljödepartementet hävdar att det enda formella hindret för kommungemensamma satsningar är att kommuner inte kan söka stöd för varandras räkning. Enligt uppgift från Miljödepartementet tillämpas dock fortfarande en praxis där kommunerna måste fördela det gemensamma projektets effekter och kostnader på varje berörd kommuns ansökan. Riksdagens revisorer anser inte att en dylik praxis kan anses främja tillkomsten av kommunövergripande program. Revisorerna föreslår därför

- att regeringen överväger en sådan tillämpning av förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället så att hindren för kommungemensamma initiativ elimineras.

Stöd till folkbildning och information m.m.

Rapporten

Riksdagens revisorer för i rapporten inget utförligare resonemang om förhållandet mellan fysiska ("hårda") investeringar och investeringar i folkbildning, information, kompetensuppbyggnad etc. ("mjuka"). Under 1998 fördelades endast ca 5 % av den totala stödsumman till folkbildnings- och informationsprojekt. Revisorerna noterar även att det i kommunernas ansökningar

förekom många folkbildningsåtgärder, men att dessa ofta saknade en direkt koppling till någon investering och därför inte kunde anses uppfylla kraven i förordningens första paragraf.

Till detta kan även fogas att flera kommuner anger att de mjukare frågorna inledningsvis gavs ett stort utrymme i Miljödepartementets riktlinjer men att dessa efter hand tonades ned till förmån för fysiska investeringar. Man menar att inriktningen på fysiska investeringar inte gynnade den helhetssyn som departementet och regeringen sade sig sträva efter.

I sammanhanget bör även det uttalande från riksdagens bostadsutskott nämnas som refereras i rapporten. Bostadsutskottet menade att då stödet till rena investeringar kan kombineras med stöd till informations- och folkbildningskampanjer kan det skapas förutsättningar för en bredare användarmedverkan (bet. 1997/98:BoU1, s. 26 f.).

Av rapporten framgår att regeringen har överlämnat vissa ändringar i förordningen till EU för notifiering. Bland annat föreslås att informations- och folkbildningsinsatser ska kunna beviljas stöd utan att dessa åtgärder har en direkt koppling till en investering.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser för resonemang om s.k. mjuka satsningar. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser det vara mycket angeläget att de ”mjuka” miljömålen som inte alltid är mät- och definierbara ska kunna erhålla bidrag. *Närings- och teknikutvecklingsverket* anser att den hittillsvarande fokuseringen på investeringar i realkapital bör mildras till förmån för ”mjuka” investeringar i form av kompetens- och metodutveckling. *Lunds kommun* menar att stödet till de lokala investeringsprogrammen har resulterat i frustration och grusade förväntningar, särskilt när det gäller uteblivet stöd till ”mjuka” projekt.

Länsstyrelsen i Skåne län menar att fördelarna med den valda fördelningsmodellen motverkas av att miljöeffekterna ska vara kvantifierbara. ”Mjuka” åtgärder med indirekta effekter kan därför endast i mindre omfattning genomföras i programmen.

Göteborgs kommun anser att ”mjuka” miljöinvesteringar inom ett traditionellt Agenda 21-arbete bör prioriteras i större omfattning än tidigare.

Svenska Kommunförbundet pekar på skillnaden mellan kommunernas Agenda 21-arbete och de lokala investeringsprogrammen. Det breda medborgardeltagande i ”mjuka” sektorer som präglar Agenda 21-arbetet ställs mot de lokala investeringsprogrammets satsning på ”hårda” sektorer som infrastruktur och byggande. Kommunförbundet anser att beteendefrågor som informations-, utbildnings- och opinionsbildningsfrågor har fått en lägre prioritet än vad som förespeglades när programmen presenterades.

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer delar remissinstansernas uppfattning om att det som i förordningen betecknas lokala folkbildningsinsatser har missgynnats vid fördelningen av stöd. Främst förefaller kravet på att dessa insatser ska ha en

direkt koppling till en fysisk investering ha fungerat som en begränsande faktor.

1999/2000:RR3

Revisorerna konstaterar dock att regeringens förslag till förändringar av förordningen har godkänts av EU. Revisorerna utgår därmed ifrån att detta resulterar i att s.k. mjuka satsningar gynnas vid kommande fördelningstillfällen. Enligt revisorernas uppfattning skulle detta även stärka de lokala investeringsprogrammets koppling till kommunernas Agenda 21-arbete. Denna koppling har enligt en undersökning genomförd av Miljödepartementet och Svenska Kommunförbundet visat sig vara svag (Miljödepartementet och Svenska Kommunförbundet, 1999, *Svenska kommuners arbete med Agenda 21*).

Kommunernas redovisning av investeringsprogrammets miljöeffekter

Rapporten

Det övergripande intrycket av kommunernas redovisning av miljöeffekterna är enligt revisorernas rapport positivt. Granskningen visar emellertid på bristande enhetlighet när det gäller vilka miljöeffekter som anges för liknande åtgärder. Dessutom använder kommunerna olika beräkningsunderlag, vilket ytterligare försvårar jämförelser av olika åtgärder. Revisorerna menar att vissa brister på detaljnivå sannolikt är oundvikliga samtidigt som det bör vara Miljödepartementets ambition att genom ytterligare åtgärder säkerställa kvaliteten i regeringens beslutsunderlag. Ett i allra möjligaste mån korrekt och enhetligt beslutsunderlag är också en viktig förutsättning för att åtgärdernas verkliga miljöeffekter på ett meningsfullt sätt ska kunna utvärderas mot såväl de skattade effekterna som mot miljömål på olika nivåer.

Mot bakgrund av detta föreslår revisorerna i rapporten att Miljödepartementet sammanställer ett informationsmaterial där det framgår vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdstyper och som därför bör beaktas samt vilka beräkningsunderlag (exempelvis när det gäller emissionsfaktorer) som lämpligen bör användas.

Uppgifter om åtgärdernas miljöeffekter saknar i vissa avseenden värde om de inte kan relateras till de kostnader som insatsen medför. Utifrån det material som finns tillgängligt om respektive åtgärds effekter och kostnader är kostnadseffektivitetsberäkningar dock inte möjliga att göra. Främsta skälet till detta är att Miljödepartementet i sin databas inte på ett tillfredsställande sätt fördelar en åtgärds stöd på de effekter den genererar. Riksdagens revisorer menar i rapporten att en sådan fördelning utgör en nödvändig förutsättning för beräkningar av miljöeffekternas kostnadseffektivitet. Tillförlitliga kostnadseffektivitetsberäkningar kräver dessutom att samtliga relevanta miljöeffekter för en viss insats kommer med i redovisningen. Beräkningar av miljöeffekternas kostnadseffektivitet bör ha ett sådant värde i Miljödepartementets beredningsarbete att ansträngningar för att möjliggöra sådana är motiverade.

Flera remissinstanser anser att förslaget om att ett informationsmaterial sammanställs bör genomföras. Bland dess märks *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Riksantikvarieämbetet*, *Byggforskningsrådet*, *Sigtuna kommun* och *Svenska Naturskyddsföreningen (SNF)*.

Länsstyrelsen i Skåne län påpekar att bristfälliga riktlinjer när det gäller effektberäkningar kan leda till att kommuner som anger för positiva värden gynnas i stödfördelningen på bekostnad av dem som är mer restriktiva i sina värderingar av åtgärdernas effekter. *SNF* betonar vikten av att kommunernas beräkningar av effekter utgår från samma data.

Även förslaget om att Miljödepartementet bör bearbeta sitt databasmaterial så att kostnadseffektivitetsberäkningar möjliggörs, mottas positivt av flera remissinstanser. Bland dessa återfinns *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Byggforskningsrådet*, *Sigtuna kommun* och *SNF*.

Revisorernas överväganden

Riksdagens revisorer vill ånyo understryka vikten av att Miljödepartementet bearbetar tillgängligt databasmaterial i syfte att möjliggöra beräkningar av de skattade miljöeffekternas kostnadseffektivitet. De iakttagelser revisorerna gör i rapporten om bristfälliga underlag för kostnadseffektivitetsberäkningar stöds också av RRV. RRV konstaterar bl.a. i sin uppföljning på åtgärdsnivå att kommunernas kostnadsberäkningar ibland är kraftigt överskattade eller baserade på grova uppskattningar. Enligt RRV har departementets kontroll i detta avseende varit bristfällig.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen vidhåller Riksdagens revisorer sin uppfattning att Miljödepartementet bör sammanställa ett informationsmaterial om åtgärdernas förväntade miljöeffekter m.m. Revisorererna föreslår

- att Miljödepartementet bearbetar tillgängligt databasmaterial så att beräkningar av miljöeffekternas kostnadseffektivitet möjliggörs och
- att Miljödepartementet sammanställer ett informationsmaterial där det framgår vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdstyper och som därför bör beaktas samt vilka beräkningsunderlag (exempelvis när det gäller emissionsfaktorer) som lämpligen bör användas.

Stöd till ny teknik och nya arbetsmetoder

Rapporten

Enligt 16 § förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället krävs det att stöd till vinstdrivande verksamhet ska kunna antas bidra till ny teknik eller nya arbetsmetoder.

I regeringens bedömningskriterier för vad som är ny teknik betonas att åtgärden bör utveckla och/eller nyttja en ny teknisk lösning eller arbetsmetod

på försök eller i pilotanläggning eller att åtgärden innebär en tillämpning i full skala av en teknik eller arbetsmetod som tidigare endast prövats/ använts i försöksanläggningar eller i mindre omfattning. Slutligen kan inriktningen mot användande av ny teknik uppnås genom att åtgärden bidrar till utvecklingen av en teknik eller metod som kan bli kommersiellt tillgänglig.

Av rapporten framgår att regeringen överlämnat vissa ändringar i förordningen till EU för notifiering. Bland annat föreslås ett avskaffande av kravet på att vinstdrivande verksamhet endast kan få stöd för åtgärder som bidrar till utveckling av ny teknik eller nya arbetsmetoder.

I rapporten menar Riksdagens revisorer att då kravet på användande av ny teknik eller nya arbetsmetoder endast gäller vinstdrivande verksamhet, kan den klara dominansen av kommunala huvudmän göra att det innovativa inslaget i de åtgärder som fått stöd blir begränsat.

Revisorerna menar vidare att regeringens förslag, att kravet på ny teknik eller nya arbetsmetoder slopas helt inför kommande år, sannolikt kan öka möjligheterna för vinstdrivande verksamhet att erhålla stöd. Samtidigt kan en konsekvens av förslaget bli att det innovativa inslaget i de lokala investeringsprogrammen minskar.

Remissinstanserna

Närings- och teknikutvecklingsverket anser att de lokala investeringsprogrammets fokusering på skapandet av snabbt tillkommande arbetstillfällen har medfört att de långsiktiga tillväxtperspektiven fått en underordnad roll. Nydanande teknik och lösningar bör premieras.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att satsningar på ny teknik har försumrats inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Kriterierna för urvalet bör omformas så att satsningar på ny teknik stimuleras liksom att ny miljöanpassad teknik prioriteras vid beviljande av stöd.

Revisorernas överväganden

Den s.k. kretsloppsmiljarden var ett femårigt statligt investeringsbidrag för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling (1997–2001). Medlen skulle i första hand användas till kretsloppsanpassning av befintlig bebyggelse och infrastruktur. Som villkor för bidraget gällde att investeringen skulle bidra till bättre miljö, ge sysselsättning samt utnyttja ny teknik eller nya arbetsmetoder. I 1999 års vårproposition föreslog regeringen att kretsloppsmiljarden avvecklas i förtid genom att delar av anslaget dras in som en besparing.

Kretsloppsmiljarden hade med andra ord en uttalad orientering mot satsningar som främjar utvecklande av ny teknik och nya arbetsmetoder. Även stödet till de lokala investeringsprogrammen innefattade vissa krav i dessa avseenden. EU har dock godtagit regeringens förslag till slopande av kravet på utnyttjandet av ny teknik för vinstdrivande verksamheter som beviljas stöd inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Detta i kombination med kretsloppsmiljardens avveckling gör att revisorerna befarar att satsningar på ny teknik inte kommer att ges det utrymme som är önskvärt inom ramen för ett omfattande statligt investeringsstöd. Satsningar på ny teknik och nya arbetsmetoder innebär inte sällan ett påtagligt tekniskt och affärsmässigt

risktagande. Det är revisorernas mening att staten genom sina satsningar bör främja att projekt av det här slaget kommer till stånd.

Även RRV har i sin uppföljning konstaterat att nytänkande och innovationer är svåra att förena med investeringsprogrammets villkor. RRV har inte kunnat påvisa att projekt med vinstdrivande huvudmän innehåller någon form av ny teknik eller arbetsmetoder som inte tidigare har använts i landet.

Sammantaget leder detta till att Riksdagens revisorer föreslår

- att regeringen redovisar för riksdagen hur man har för avsikt att främja ny teknik och eller nya arbetsmetoder under återstoden av satsningen på lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling.

Kunskapsspridning

Rapporten

Frågan om spridningen av kunskaper och erfarenheter från de lokala investeringsprogrammen behandlas inte närmare i rapporten. Revisorer konstaterar endast att regeringen vid sina bedömningar anger att man lägger vikt vid om åtgärden eller sättet att genomföra den är intressant för många andra offentliga eller privata aktörer och avses att spridas aktivt. Dessutom värderades om åtgärden genomförs i samverkan med eller utvärderas av universitet, högskola eller annan forskningsinstitution.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser berör frågan om spridning av kunskaper och erfarenheter från de lokala investeringsprogrammen.

Byggforskningsrådet anser att effektiv kunskapsåterföring och kunskapsspridning är strategiskt för programmets genomförande.

Vägverket anser att det är angeläget att det sprids kunskap till kommunerna om effektiva åtgärder inom vägtransportsystemet.

Närings- och teknikutvecklingsverket anser att åtgärder som kan fungera som demonstrationsprojekt och därmed ge spridningseffekter bör prioriteras.

Svenska Kommunförbundet anser att de erfarenheter som vinns och den kunskap som skapas måste förmedlas till övriga aktörer. Även en internationell spridning till exempelvis länderna kring Östersjön förespråkas. Det nyinrättade centret för ekologiskt hållbar utveckling kan här fylla en funktion. Kommunförbundet anser att ett handlingsprogram för detta ändamål bör upprättas och särskilda medel avsättas. Informations- och utvecklingsprojekt kan knytas till framgångsrika projekt och bör inkludera såväl de kunskapsbärande kommunerna som forskare och praktiker.

Även *Landstingsförbundet* anser att initiativ bör tas så att den kunskap och erfarenhet som erhållits i arbetet med de lokala investeringsprogrammen kan spridas. Särskilda medel bör avsättas för detta arbete.

Revisorerna delar remissinstansernas uppfattning att det är viktigt att erfarenheter och goda exempel som genereras inom ramen för de lokala investeringsprogrammen aktivt sprids till så många som möjligt.

Bland annat för detta ändamål har regeringen från och med den 1 februari 1999 inrättat en särskild myndighet (Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet).

Riksdagens revisorer utgår ifrån att denna myndighet kan tillgodose de önskemål som remissinstanserna uttrycker.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört angående *förstärkning av sektorsmyndigheternas roll*,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört angående *länsstyrelsernas roll*,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört angående *regeringens avslagsmotiveringar*,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört angående *hinder för kommungemensamma satsningar*,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört angående *kommunernas redovisning av investeringsprogrammets miljöeffekter*,
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört angående *stöd till ny teknik och nya arbetsmetoder*.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svensson (m), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s), Ingvar Eriksson (m) och Ann-Kristin Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och avdelningsdirektören Roger Berggren (föredragande).

Stockholm den 14 oktober 1999

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Roger Berggren

Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar ut- veckling

Förord

1999-06-16

Riksdagens revisorer har granskat det statliga stödet till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället. Stödets syftet är dels att stimulera sådana investeringar som bidrar till att Sverige uppnår målet att fungera som ett föregångsland vad gäller ekologiskt hållbar utveckling, dels att bidra till målet om halverad arbetslöshet till år 2000. Stödet utgår till kommuner och beslut om stöd fattas av regeringen efter beredning av Miljödepartementet. Förslaget till granskning kommer från riksdagens bostadsutskott.

Revisorernas granskning har främst inriktats mot att analysera den fördelningsmodell som använts. Granskningen berör även stödets fördelning på kommuner, åtgärder och huvudmän. Därutöver analyseras kommunernas skattningar av investeringarnas miljö- respektive sysselsättningseffekter.

Granskningen bygger på nära 50 intervjuer med representanter för Regeringskansliet, länsstyrelser, sektorsmyndigheter, kommuner och intresseorganisationer samt deltagande i ett antal seminarier anordnade av Miljödepartementet. Vidare har en enkät skickats till samtliga kommuner som ansökte om stödet inför 1998 års fördelning samt till ett urval av de kommuner som ansökte inför 1999 års fördelning. I arbetet med att bedöma investeringsprogrammets miljöeffekter har AB Institutet för Vatten- och Luftvårdsstudier (IVL) anlitats.

Revisorernas rapport har utarbetats i revisorernas andra avdelning av Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (f.d. riksdagsledamot (m)), v. ordf., Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Ingemar Eriksson (m), Gunilla Tjernberg (kd), Ulla Wester (s) och Ronny Korsberg (f.d. riksdagsledamot (mp)).

Inom revisorernas kansli har avdelningsdirektör Roger Berggren haft ansvaret för utredningsarbetet. Medarbetare har varit pol. kand. Anna Björnemo samt pol. stud. Mirja Andersson. Även kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Margaretha Stålfors har deltagit i granskningsarbetet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Sammanfattning

Inledning

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling omfattar 6,77 miljarder kronor under perioden 1998–2001. I regeringens vårproposition 1999 aviseras en förlängning av programmet till år 2002.

Stödet kan endast sökas av kommuner och kommunalförbund. Beslut om stöd fattas av regeringen efter beredning av Miljödepartementet. Stöd utbetalas till lokala investeringsprogram bestående av åtgärder som främjar en ekologiskt hållbar utveckling. Ytterligare villkor för stödet framgår av förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället (se bilaga 1).

Regeringen har under 1998 och 1999 beslutat att fördela drygt 3,7 miljarder kronor i stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. Det är Riksdagens revisorers uppfattning att de två första fördelningsårens ansöknings- och beredningsarbete har stimulerat det lokala arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling. Tankeprocesser har satts i gång eller förstärkts i kommunerna under ansökningsförfarandet. Fördelningen av det aktuella stödet har emellertid inte varit helt invändningsfri.

Riksdagens revisorer konstaterar att en beredningsorganisation upprättades och arbetsformer etablerades för hanteringen av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram under en kort tidsperiod. Revisorerna anser att flera av de problem som uppkommit under det första fördelningsåret hade kunnat undvikas med ett grundligare förarbete innan stödformen etablerades. Det gäller bl.a. svårigheter för Miljödepartementet att informera om vilka bedömningsgrunder som använts vid fördelningen av stödet, klargörande av sektorsmyndigheternas och länsstyrelsernas roll i processen samt vilka krav som ställdes på kommunernas ansökningar.

Då den fördelningsmodell som användes inte tidigare har prövats, menar Riksdagens revisorer att vissa frågetecken kan resas kring att en så anseilig summa som 2,3 miljarder kronor fördelades redan under 1998. Denna iakttagelse stärks av att det saknades en förordning till grund för arbetet under större delen av det första fördelningsåret. Även bristen på en konkretiserad målbild för arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling under de två första fördelningsåren uppmärksammas av Riksdagens revisorer.

En av Riksdagens revisorers huvudsynpunkter är mot bakgrund av vad som anförts ovan att fördelningsmodellen borde ha prövats i mindre skala under det första fördelningsåret.

Fördelningsprocessen

Sektorsmyndigheternas roll

Den fördelningsmodell som använts innebär bl.a. att kontakterna mellan Regeringskansliet och kommunerna utökas i jämförelse med mer traditionella modeller för fördelning av statliga bidrag. Samtidigt minskar sektors-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

myndigheternas direkta inblandning i beredningsarbetet. Tanken är dock att sektorsmyndigheternas kompetens skall tas till vara på olika sätt.

Vid fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram hade sektorsmyndigheterna vissa svårigheter att finna sin roll. Detta sammanhänge med oklarheter om det informella momentets förvaltningsrättsliga status och icke uppfyllda förväntningar på det formella remissförfarandets kvantitativa omfattning. Därutöver upplevdes svårigheter i att upprätthålla kvalitet på bedömningarna på grund av bristfälligt underlagsmaterial och korta remisstider samt negativa erfarenheter beroende på att myndigheterna endast konsulterades under den inledande intresseanmälningsfasen.

Bristerna i rollfördelningen mellan Miljödepartementet och de inblandade myndigheterna kan även tillskrivas de oklara styrningsrelationer som uppkommer då flera departement är inblandade samt att förordningen och dess förarbeten inte tydligare preciserar sektorsmyndigheternas roll. Oklarheter kring hur beslutsstrukturerna ser ut inom Regeringskansliet samt vilken tillämpningspraxis som har skapats vid den beredande enheten vid Miljödepartementet kan även ha bidragit till att många sektorsmyndigheter har haft svårt att finna sin roll i beredningsprocessen.

Vidare konstateras att den valda fördelningsmodellen medför att Regeringskansliet åtar sig tyngande ärendehantering av förvaltningskaraktär. Konsekvensen av detta blir att den ordinarie förvaltningen i viss mån ställs vid sidan om fördelningsprocessen. Till viss del sker detta även i motsats till den renodling av rollerna mellan myndigheterna och Regeringskansliet som eftersträvs i samband med etablerandet av ett sammanhållet system för resultatstyrning under 1990-talet.

Riksdagens revisorer noterar att Miljödepartementet har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att bemästra några av de problem som identifierats ovan. Utöver dessa åtgärder föreslår Riksdagens revisorer bl.a. att en större andel av investeringsprogrammets åtgärder remitteras till sektorsmyndigheterna för yttrande.

Länsstyrelsernas roll

Många av de slutsatser som sammanfattar sektorsmyndigheternas roll i processen gäller också länsstyrelsernas erfarenheter av beredningsförfarandet. Bristen på ett klart definierat uppdrag i kombination med ett särskilt dialogmoment mellan kommuner och Miljödepartementet gjorde att många av länsstyrelserna hade problem att finna sin roll i processen. Problemen förstärktes av att kommuner, särskilt de som inte fått stöd till sina program, krävde besked från länsstyrelsen på vilka grunder de fått avslag och hur de lämpligen skulle gå vidare i nästa ansökan. Sådana besked eller dylik rådgivning hade länsstyrelserna som regel svårt att ge.

Det genomgående intrycket från intervjuer med länsstyrelsernas kontaktpersoner är att det föreskrivna samrådet mellan kommuner och länsstyrelser fick en klarare utformning under det andra fördelningsåret. Detta berodde sannolikt på att Miljödepartementets riktlinjer blev tydligare, men även på att länsstyrelserna själva hade byggt upp erfarenheter kring hur man lämpligast borde organisera samrådet med kommunerna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

I syfte att ytterligare underlätta länsstyrelsernas roll föreslår Riksdagens revisorer bl.a. att regeringen i förordningen (1998:23) om statliga bidrag som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället förtydligar syftet med samrådet mellan kommunerna och länsstyrelsen.

Kommunernas syn på fördelningsprocessen

En klar majoritet av kommunerna ansåg att det fanns brister i de riktlinjer som Miljödepartementet gav om det aktuella stödet under det första året. Man ansåg bl.a. att riktlinjerna var oklara, att de förändrades över tid samt att olika kommuner gavs olika besked om vilka åtgärder som kunde anses vara stödberättigade. Riksdagens revisorer anser att ett omfattande statligt stöd bör kännetecknas av väl genomarbetad struktur som uppvisar en viss kontinuitet i såväl tid som rum. Revisorererna ifrågasätter om så har varit fallet när det gäller det statliga stödet till lokala investeringsprogram.

Kommunernas arbete med intresseanmälan och ansökan kännetecknades under första fördelningsåret av en stark tidspress. Detta resulterade bl.a. i att en del kommuner uppger att de haft svårt att hinna förankra investeringsprogrammen hos kommunmedlemmarna.

Riksdagens revisorer konstaterar att kommunerna upplever Miljödepartementets agerande och besked som avsevärt tydligare under det andra året. Det finns hos departementet en medvetenhet om vilka de huvudsakliga problemen är i relationerna till kommunerna, och åtgärder har vidtagits för att minska dess negativa effekter.

Riksdagens revisorer finner ändå anledning att föreslå att regeringen utreder hur problemet med otillräcklig information om bedömningskriterier och avslagsmotiv påverkar effektiviteten i upprättande och beredning av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram.

Stödets fördelning på kommuner, åtgärder och huvudmän

Av den analys som genomförts av fördelningen av stöd på kommunnivå framgår att varken befolkningsstorlek eller arbetslöshetssituation samvarierar med stödets storlek per capita under något av de två fördelningsår som undersökts. Riksdagens revisorer finner heller inget stöd för hypotesen att ju högre arbetslösheten är i en kommun desto mer stöd beviljas per nytillkommet årsarbete.

När det gäller stödets geografiska fördelning framgår det tydligt att kommuner i Norrland erhöll betydligt mindre stöd per capita vid 1998 års fördelning än kommuner i Götaland och Svealand. Detta faktum vägdes emellertid upp av att Norrlandskommunerna i proportion till befolkningsstorleken fick mer stöd än de andra landsdelarna vid 1999 års fördelning.

Beträffande fördelningen av stöd på åtgärdsnivå nöjer sig revisorererna med att konstatera att målen för regeringens arbete mot en ekologiskt hållbar utveckling ännu bara är definierade på en övergripande nivå. Riksdagen tog i slutet av april 1999 ställning till den något mer konkretiserade miljömålstruktur som presenterats i den miljöpolitiska propositionen (prop. 1997/98:145), men skall även ta ställning till de delmål för arbete mot en hållbar utveckling som för närvarande är under utarbetande. Riksdagens

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

revisorer saknar därmed i betydande utsträckning möjligheter att jämföra den inriktning som fördelningsresultatet indikerar med målen för regeringens arbete mot en hållbar utveckling. Bristen på en konkretiserad målbild torde även ha försvårat för olika aktörer att veta vilka åtgärder som borde prioriteras och att närmare motivera gjorda prioriteringar. Det senare sammanfaller bl.a. med svårigheterna för Miljödepartementet att kommunicera den tillämpningspraxis som utvecklats under beredningsarbetet.

Riksdagens revisorer konstaterar vidare att fördelningen av stöd på olika kategorier av huvudmän visar på en klar dominans för kommunala förvaltningar och kommunala bolag. Dessutom är andelen kommungemensamma projekt liten. Revisorerne föreslår att regeringen överväger en sådan tillämpning av förordningen (1998:23) om statliga bidrag som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället att hinder för kommungemensamma initiativ elimineras.

De lokala investeringsprogrammens skattade miljöeffekter

Enligt Riksdagens revisorer är det övergripande intrycket av kommunernas redovisning av de lokala investeringsprogrammens miljöeffekter positivt. Vissa brister på detaljnivå är sannolikt oundvikliga samtidigt som det bör vara Miljödepartementets ambition att genom ytterligare åtgärder säkerställa kvaliteten i regeringens beslutsunderlag. Detta kan bl.a. gälla strävan efter enhetlighet i redovisningarna genom en samlad information om vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdstyper och vilka beräkningsunderlag som lämpligen bör användas.

Beträffande de sju miljöeffekter där jämförelser mot befintliga kvantitativa miljömål varit möjliga, bidrar de åtgärder som erhållit stöd under det första fördelningsåret med mellan 0,029 och 3,6 % av vad som krävs för att nå det nationella målet.

Uppgifter om miljöeffekternas bidrag till uppfyllande av nationella miljömål eller minskning av nuvarande belastningar/nivåer saknar i vissa avseende värde om de inte kan relateras till de kostnader som insatsen medför. Utifrån det material som finns tillgängligt om respektive åtgärds effekter och kostnader är kostnadseffektivitetsberäkningar dock inte möjliga att göra. Riksdagens revisorer föreslår därför att Miljödepartementet bearbetar tillgängligt databasmaterial så att effektbaserade kostnadseffektivitetsberäkningar möjliggörs.

De lokala investeringsprogrammens skattade sysselsättningseffekter

Riksdagens revisorer konstaterar att kommunerna inte redovisar sysselsättningseffekterna på ett enhetligt sätt i ansökningarna. Det saknas också i en stor majoritet av de undersökta ansökningshandlingarna en redovisning av hur sysselsättningseffekterna har skattats och hur kostnaderna har beräknats. Sammantaget innebär detta att framtida uppföljnings- och utvärderingsarbete försvåras och att materialets tillförlitlighet som beslutsunderlag för regeringen kan ifrågasättas.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Riksdagens revisorer menar att Arbetsmarknadsverkets (AMV) möjligheter att ge ett helhetsperspektiv på arbetsmarknadssituationen borde ha tagits till vara på ett bättre sätt. Eventuella oönskade arbetsmarknadseffekter, som statligt subventionerade arbetstillfällen kan medföra, hade sannolikt även beaktats i större omfattning om AMV gjorts mer delaktigt i beredningsarbetet. Riksdagens revisorer föreslår vidare att Arbetsmarknadsstyrelsen inkluderas bland de myndigheter som har till uppgift stödja kommuner och länsstyrelser i deras arbete med de lokala investeringsprogrammen samt att AMS i större utsträckning konsulteras av Miljödepartementet under beredningsarbetet.

Avslutningsvis noterar Riksdagens revisorer att stödet per arbetstillfälle inte på något betydande sätt avviker från motsvarande nivåer vid tidigare satsningar på investeringsstöd med miljö- och sysselsättningsinriktning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Inledning

Granskningsförslagets ursprung

Riksdagens revisorer beslutade den 9 juni 1998 att genomföra en förstudie av det statliga stödet till de s.k. lokala investeringsprogrammen för ekologiskt hållbar utveckling i syfte att utröna förutsättningarna för genomförandet av en närmare granskning. Mot bakgrund av vad som framkom i förstudien beslutade Riksdagens revisorer den 17 december 1998 att inleda en granskning av det aktuella stödet. Granskningen hade föreslagits av riksdagens bostadsutskott.

Utgångspunkter och frågeställningar i granskningen

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling omfattar 6,77 miljarder kronor under en fyraårsperiod. Satsningen är i jämförelse med tidigare satsningar med liknande inriktning betydligt mer omfattande. Valet av modell för fördelning av stödet avviker också från såväl mer traditionella bidragsfördelningsmodeller som de modeller som under senare år har använts för fördelning av stöd till satsningar på ett hållbart samhällsbyggande.

Utöver vad som framkommit i den förstudie av de lokala investeringsprogrammen som Riksdagens revisorer genomförde under hösten 1998, baseras denna granskning på ytterligare tre utgångspunkter. För det första genomförde riksdagens bostadsutskott under hösten 1998 en uppföljningsstudie med en liknande inriktning som denna granskning (1998/99:URD1). Bostadsutskottets syfte med studien var främst att skapa ett bättre underlag för budget-arbetet och för beredningen av eventuella förslag om de lokala investeringsprogrammen väckta under allmänna motionstiden. Studien innehöll flera preliminära slutsatser, baserade på ett begränsat empiriskt underlag, vilka bör följas upp och säkerställas.

För det andra har Riksrevisionsverket (RRV) givits i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera det aktuella stödet (Regeringsbeslut 60, 1998-09-17). Den första etappen av RRV:s arbete inriktas på kommunernas arbete med att implementera de investeringsprogram som beviljats stöd och icke-stödbeviljade kommuners agerande i syfte att erhålla stöd vid ett senare ansökningstillfälle. Någon närmare granskning av fördelningsresultatet eller på vilka grunder fördelningen har skett ingår inte i RRV:s uppdrag.

Den valda fördelningsmodellen betraktas som central i sammanhanget. Därför bör den del av RRV:s studie som skall redovisa för- och nackdelar med att beslut om bidrag till lokala investeringsprogram fattas av regeringen i stället för av en eller flera förvaltningsmyndigheter kompletteras och fördjupas. Regeringens och Regeringskansliets agerande bör här ägnas särskild uppmärksamhet.

Slutligen bör det understrykas att vi befinner oss i inledningen av en fördelningsprocess som kommer att fortgå under de närmaste åren och där eftersträvade miljö-, sysselsättnings- och eventuella spridningseffekter i många

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

fall inte visar sig förrän på ännu längre sikt. En närmare granskning av de lokala investeringsprogrammets verkliga effekter är därför i nuläget inte meningsfull. Däremot utgör de skattningar av miljö- respektive sysselsättningseffekter som redovisas i kommunernas ansökningshandlingar en viktig del av det underlag som ligger till grund för regeringens beslut om att bevilja eller avslå en ansökan om stöd. I syfte att få en uppfattning om standarden på regeringens beslutsunderlag och därmed kunna göra en bedömning av förutsättningarna för ett väl underbyggt beslutsfattande finns det anledning att närmare analysera delar av kommunernas ansökningshandlingar. Analysen inriktas främst mot hur kommunerna har redovisat de lokala investeringsprogrammets miljö- respektive sysselsättningseffekter.

Övergripande teman för frågeställningar

Mot bakgrund av dessa utgångspunkter avgränsas granskningen till följande tre övergripande teman:

- De processer som resulterade i fördelningen av 1998 och 1999 års stöd till lokala investeringsprogram
- Resultatet av 1998 och 1999 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram
- Kommunernas skattningar av de lokala investeringsprogrammets miljö- respektive sysselsättningseffekter

Frågeställningar kring fördelningsprocessen

Fördelningsprocessen omfattar perioden från det att det statliga stödet för lokala investeringsprogram introducerades till det att det sista beslutet om stöd fattades under respektive år. För det första fördelningsåret innebär detta perioden mellan mars 1997 och maj 1998. Under det andra fördelningsåret är det perioden maj 1998 till april 1999 som åsyftas. Fördelningsprocessens viktigaste moment är kommunernas arbete med intresseanmälan och ansökan, Miljödepartementets beredning av ansökningarna, länsstyrelser och sektorsmyndigheters roll i beredningsarbetet samt regeringens beslutsfattande om fördelningen av stöd.

Huvudfrågorna i denna del av granskningen är att utröna hur den nya fördelningsmodellen har fungerat och om den kan betraktas som lämplig och effektiv för det aktuella ändamålet. Frågorna besvaras genom att jämförelser görs med liknande fördelningsmodeller och mer traditionella modeller för fördelning av statligt stöd. Därutöver görs jämförelser mellan de två årens fördelningsarbete. Granskningen inriktas här på vilka aktörer (internt inom Regeringskansliet, länsstyrelser, sektorsmyndigheter, kommuner, m.fl.) som har varit inblandade under olika delar av ansöknings- och beredningsarbetet. De olika aktörernas erfarenheter av arbetet redovisas.

Som grund för utarbetandet av kommunernas ansökningar och för Miljödepartementets beredning av dessa ansökningar ligger förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället. Förordningen lämnar i vissa avseenden

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

förhållandevis stort tolkningsutrymme för den beredande myndigheten och en särskild tillämpningspraxis har utvecklats. Frågan är om tillämpningen förändrades över tid bl.a. mot bakgrund av att den reglerande förordningen endast förelåg i en preliminär version till några veckor före det första ansökningstillfällets slutdatum.

Frågeställningar kring fördelningsresultatet

Fördelningsresultatet syftar på hur stöd har fördelats på kommuner, åtgärder och olika huvudmän. Granskningen kretsar i denna del kring frågor om huruvida kommunernas geografiska läge, storlek, arbetsmarknadssituation etc. har något samband med stödets fördelning. Vidare besvaras frågor om hur stödet har fördelats på olika åtgärds-kategorier såsom exempelvis avfall, vatten och avlopp, energiomställning och på olika huvudmän (kommunala förvaltningar, företag, föreningar etc.).

Fördelningsresultatet analyseras även med avseende på de förväntade miljöeffekternas bidrag till att uppfylla målen om en ekologiskt hållbar utveckling.

Frågeställningar kring kommunernas skattningar av investeringsprogrammets miljö- respektive sysselsättningseffekter

I syfte att bedöma kvaliteten i kommunernas ansökningshandlingar, dvs. regeringens beslutsunderlag, analyseras kommunernas skattningar av investeringsprogrammets miljö- och sysselsättningseffekter. Frågan är vilka brister som finns i bedömningarna och om eventuella brister är av den karaktären att ansökningshandlingarnas tillförlitlighet som beslutsunderlag kan ifrågasättas.

Metoder och material

Metoder

Granskningen har genomförts med hjälp av flera olika datainsamlings- och analysmetoder. För det första identifieras och beskrivs fördelningsprocessens egenskaper i huvudsak på basis av *intervjuer* med aktörer som tagit del i processen. Dessa aktörer återfinns företrädesvis på den beredande enheten vid Miljödepartementet, inom övriga delar av Regeringskansliet, inom berörda myndigheter (Boverket, Naturvårdsverket m.fl.), vid intresseorganisationer samt hos de kommuner som ansökt om stöd till lokala investeringsprogram.

Intervjuerna kompletteras med *deltagande observation* under ett flertal seminarier som Miljödepartementet har genomfört med kommuner, länsstyrelser och sektorsmyndigheter.

För att få en bild av kommunernas syn på fördelningsprocessens funktion har *enkätdata* samlats in från samtliga kommuner som ansökte om stöd till lokala investeringsprogram under det första fördelningsåret. En motsvarande undersökning har genomförts bland ett urval av de kommuner som sökte stöd under det andra fördelningsåret. Enkäterna har bearbetats med hjälp av *statistiska metoder*. Statistiskt baserade slutsatser har även genererats i de delar

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

av granskningen där kommunernas ansökningshandlingar analyseras med avseende på omfattning och tillförlitlighet i skattningar av de lokala investeringsprogrammets miljö- respektive sysselsättningseffekter.

Även fördelningsresultatet har analyserats med hjälp av statistiska metoder. Beskrivande statistik har kombinerats med sambandsanalyser i syfte att besvara flera av de ovan angivna frågorna kring stödets förhållande till olika kommun- och åtgärdsvariabler.

Slutligen har beskrivning och analys breddats genom att några kommuners investeringsprogram och deras ”väg genom” beredningsprocessen har studerats närmare i en *fallstudieanalys*. Fallstudierna belyser kommunernas motiv till att ansöka om stöd, deras erfarenheter av fördelningsprocessen och deras uppfattningar om fördelningsresultatet.

Material

Granskningen baseras såväl på muntliga uppgifter från intervjupersoner som på olika former av skriftligt material. Det skriftliga materialet kan delas upp i flera olika kategorier. För det första studeras som bakgrundsmaterial relevanta utredningar samt befintlig riksdagsdokumentation. För det andra utgör det ärendespecifika material som finns samlat vid den beredande myndigheten en viktig informationskälla. Här ingår kommunernas ansökningshandlingar, men även annat material som beskriver handläggningen av ansökningarna samt Miljödepartementets interaktion med andra aktörer än kommunerna.

En annan viktig källa är den databas som sammanställts av Miljödepartementet och som bl.a. redovisar de stödbeviljade kommunerna och deras investeringsprogram. För att denna skall kunna användas i syfte att besvara alla de frågor som redovisas ovan, krävs att den kompletteras med ytterligare kommunvariabler. Dessa erhålls från berörda statistikansvariga myndigheter och kan exempelvis gälla kommunernas aktuella arbetslöshetssituation, befolkningsdata etc.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

2 Lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling

Sammanfattning

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling har sitt ursprung i ett förslag från delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling. Riksdagen beslutade hösten 1997 att stödet skulle omfatta 5,4 miljarder kronor under perioden 1998–2000. Efter vissa omprioriteringar i budgetpropositionen för 1999 omfattar stödet numera 6,77 miljarder kronor under perioden 1998–2001. I regeringens vårproposition 1999 aviseras en förlängning av programmet till år 2002. Någon utökning av den totala stödsumman sker emellertid inte.

Stödet kan endast sökas av kommuner och kommunalförbund. Beslut om stöd fattas av regeringen efter beredning av Miljödepartementet. Stöd utbetalas till lokala investeringsprogram bestående av åtgärder som främjar en ekologiskt hållbar utveckling. Ytterligare villkor för stödet framgår av förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället (se bilaga 1).

Stödets tillkomst och hantering i budgetarbetet

Bakgrund

I sin regeringsförklaring den 17 september 1996 uttryckte statsminister Göran Persson viljan att göra Sverige till ett föregångsland när det gäller ekologiskt hållbar utveckling. Som ett led i detta arbete tillsattes i januari 1997 den s.k. delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling¹ bestående av dåvarande statsråden Johansson, Lindh, Messing, Åhnberg och Östros. Delegationen fick inledningsvis till uppgift att föreslå ett investeringsprogram för ekologisk hållbarhet samt en gemensam plattform för det fortsatta arbetet (Statsrådsberedningen, 1997-01-21).

Den 21 mars 1997 lämnade delegationen sina första förslag vilka sedermera låg till grund för bilagan Ett hållbart Sverige i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150, bilaga 5). I propositionen föreslog regeringen även att utgiftsområde 18 (Samhällsplanering, bostadsförsörjning och bygande) tillförs 800 miljoner kronor för år 1998, 1,8 miljarder kronor för år 1999 och 2,8 miljarder kronor för år 2000 för ett lokalt investeringsprogram för ekologiskt hållbar utveckling. Bostadsutskottet hade inget att invända mot förslaget.

I rapporten Lokala investeringsprogram – kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället som delegationen lade fram i mitten av juni 1997, presenterades ett mer konkret förslag till hur stödet till de lokala investeringsprogrammen kunde utformas. Av rapporten framgår bl.a. att de åtgärder som anges i investeringsprogrammen skall vara delar i ett sammanhållet arbete för en ekologiskt hållbar utveckling. Tanken med de lokala

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

¹ I den följande texten kallad delegationen.

investeringsprogrammen är att kommunerna tillser att insatser, som lokala aktörer från både den offentliga och privata sektorn vill genomföra, sammanställs i ett investeringsprogram för vilket stöd kan utverkas. Enligt rapporten skall programmet ses som ett erbjudande från kommunen att se till att vissa resultat uppnås för en preciserad bidragssumma. Motivet till att endast kommunerna och inte enskilda investerare kan söka stödet anges vara behovet av ett helhetsperspektiv. Nämnas bör även att rapporten innehöll det första utkastet till den förordning som sedermera skulle reglera bidragsgivningen.

De lokala investeringsprogrammen skulle parallellt med bl.a. det nationella programmet för investeringar i ekologisk omställning av byggnader och infrastruktur (kretsloppsmiljarden) bidra till att Sverige uppnår målet att fungera som ett föregångsland vad gäller ekologiskt hållbar utveckling. Stödet till de lokala investeringsprogrammen är effektorienterat vilket innebär att det är resultatet i form av positiva miljö- och sysselsättningseffekter som utgör grundkriterierna för fördelningen av bidrag.²

De lokala investeringsprogrammen i budgetpropositionen för 1998 och behandlingen i riksdagen

Det konkretiserade förslaget om statligt stöd till lokala investeringsprogram från juni 1998 upprepades sedermera i allt väsentligt i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 18, s. 43 f.).

Bostadsutskottet såg i sitt betänkande positivt på att regeringen bedömt det vara möjligt att genomföra en offensiv satsning med den inriktning och omfattning som föreslagits i budgetpropositionen (bet. 1997/98:BoU1, s. 26 f.). Bostadsutskottet bedömde att det fanns möjligheter att påskynda det lokala arbetet med ekologisk omställning och att stödet till lokala investeringsprogram kunde bidra till sektorsövergripande lösningar. Genom att stödet till rena investeringar kan kombineras med stöd till informations- och folkbildningskampanjer ansåg bostadsutskottet det kunna skapas förutsättningar för en bredare användarmedverkan. Vidare menade utskottet det vara viktigt att de genomförda satsningarna kan komma alla till del och att regeringen vid sin bedömning av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram skall beakta möjligheterna till kunskapsspridning.

Bostadsutskottet ansåg även att den föreslagna fördelningsmodellen uppvisade flera fördelar i jämförelse med mer traditionell bidragsgivning. Då invändningar hade riktats mot den valda modellen, bl.a. i vissa motioner, ansåg utskottet det vara av stor vikt att en kontinuerlig uppföljning genomförs av såväl användningen av medlen som erfarenheterna av den tillämpade modellen för beredning av ansökningarna. Sammantaget menade utskottet att eventuella problem med den valda beredningsmodellen bör kunna hanteras genom det uppföljnings- och utvärderingsarbete som regeringen förordar.

² Se bl.a. vårpropositionen 1997 (prop. 1996/97:150, bilaga 5, s. 11), budgetpropositionen 1997 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 18, s. 45). För stöd till vinstdrivande verksamhet gäller dock enligt förordningen (16 §) att åtgärderna skall utgöra investeringar i mark, byggnader och utrustning som kan antas bidra till utvecklingen av ny teknik eller nya arbetsmetoder.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Riksdagen anvisade sedermera i linje med bostadsutskottets uppfattning 800 miljoner kronor för budgetåret 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 18, bet. 1997/98:BoU1, rskr. 1997/98:81). Riksdagen bemyndigade vidare regeringen att i fråga om detta anslag åta sig ekonomiska förpliktelser om högst 1 miljard kronor under år 1999 och högst 1 miljard kronor under år 2000.

I regleringsbrevet för utgiftsområde 18 budgetåret 1998 framgår att ramanslaget E 1 Stöd till lokala investeringsprogram delas upp i tre anslagsposter. Den första, som utgör det egentliga stödet, uppgår till 770 miljoner kronor. Den andra anslagsposten omfattar 8,8 miljoner kronor och avser administration. Återstående 21,2 miljoner har avsatts för utvärdering, informationsinsatser m.m.

De lokala investeringsprogrammen i 1998 års ekonomiska vårproposition och behandlingen i riksdagen

I 1998 års vårproposition (prop. 1997/98:150) angav regeringen att 2 miljarder kronor beräknas tillföras utgiftsområde 18 för år 2001 för en ökning av det lokala investeringsprogrammet. Bostadsutskottet hade inget att invända (bet. 1997/98:BoU5y) och riksdagen tillstyrkte förslaget.

Budgetpropositionen för 1999

I budgetpropositionen för budgetåret 1999 föreslogs vissa förändringar i stödet till ekologisk omställning och utveckling (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 18, s. 57 f.). Bland annat angavs att stödet bör vidgas till att också omfatta allergisanerande åtgärder i bebyggelse, vilka genomförs i samband med de ombyggnadsåtgärder som regelverket för närvarande ger möjlighet att stödja. Regeringen föreslog även en minskning av anslaget med anledning av att det kunskapscentrum för biologisk mångfald som skall inrättas i Umeå redovisas under ett särskilt anslag (E 2) under utgiftsområde 18.

Regeringen föreslog vidare en omprövning av vissa medel till andra områden inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Bland annat förordades ett nytt anslag för genomförande av särskilt angelägna åtgärder för sanering av mark eller vatten, framför allt i kommuner som inte beviljats stöd för detta inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Sammantaget innebär detta att det tidigare anslagsförslaget på 1,8 miljarder kronor för 1999 och 2,8 miljarder kronor för år 2000 minskades till 1 495 miljoner respektive 2 495 miljoner kronor. Regeringen föreslog därutöver att riksdagen borde ge regeringen bemyndigande att under 1999 fatta beslut som inklusive tidigare åtaganden innebär utgifter på högst 3 miljarder kronor under perioden år 2000–2002.

I sin behandling av budgetpropositionen för år 1999 beslutade riksdagen att 50 miljoner kronor av anslaget för stöd till lokala investeringsprogram budgetåret 1999 skall få disponeras för forskningsändamål (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 18, bet. 1998/99:BoU1, rskr. 1998/99:63). Beslutet fattades mot bakgrund av att byggforskningen förordades få en tydligare inriktning mot forskning som kan bidra till framväxten av ett långsiktigt hållbart samhälle.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Riksdagen beslutade även att begränsa omfattningen av det bemyndigande som regeringen hade föreslagit. I stället för de föreslagna 3 miljarder kronorna för åren 2000–2002 ansåg riksdagen att bemyndigandet för den aktuella perioden skulle omfatta 2,5 miljarder kronor. Bostadsutskottet menade att den förordade nivån resulterar i att ett större handlingsutrymme bibehålls samtidigt som möjlighet skapas att anpassa stödverksamheten till de synpunkter som kan komma fram i de uppföljningar som genomförs under våren 1999. Riksdagens revisorer konstaterar dock att det i regleringsbrevet för det aktuella anslaget, trots riksdagens beslut om en minskning på 500 miljoner kronor, står att bemyndigandet uppgår till 3 miljarder kronor under perioden 2000–2002.

Totalt avsätts därmed 6,77 miljarder kronor till de lokala investeringsprogrammen under perioden 1998–2001.

Nuläget

Från hösten 1997 fram till sommaren 1998 har en första urvalsprocess genomförts som resulterade i att regeringen beslutade att ge 42 kommuner sammanlagt 2,3 miljarder kronor i stöd till lokala investeringsprogram. Därutöver har landets 70 minsta kommuner givits ett särskilt stöd på 50 000 kr för att närmare utveckla sina investeringsprogram (Regeringsbeslut 16, 1998-05-07).

Drygt 230 kommuner anmälde i juni 1998 intresse av att få del av 1999 års fördelning. När ansökningstiden gick ut den 16 november 1998 hade 176 kommuner och kommunalförbund lämnat in ansökan om stöd. Regeringen fattade vid tre olika tillfällen under perioden mars–april 1999 beslut om att fördela drygt 1,4 miljarder kronor i stöd till 47 kommuners investeringsprogram.

Regeringen har i 1999 års vårproposition föreslagit att tidsperioden för de lokala investeringsprogrammen förlängs genom att 1,2 miljarder kronor för perioden 1999–2001 förskjuts till år 2002 (prop. 1998/99:100, kap. 7, s. 151). Dessutom föreslås en besparing för år 2000 med 37 miljoner kronor. Stödet skall enligt vårpropositionen även kunna innefatta investeringar som förbättrar inomhusmiljön genom minskning av hälsofarliga och allergiframkallande ämnen. Därutöver föreslås stöd kunna utgå till insatser som främjar en miljöinriktad näringslivsutveckling. Noteras bör även att regeringen avser att precisera och förtydliga beredningsprocessen när det gäller krav på ekonomiska kalkyler och analyser av miljö- och sysselsättningseffekter liksom när det gäller kommunernas slutredovisning av projekt som beviljats stöd.

Regeringen har vidare överlämnat vissa ändringar i förordningen till EU för notifiering. Bland annat föreslås ett avskaffande av kravet på att vinstdrivande verksamhet endast kan få stöd för åtgärder som bidrar till utveckling av ny teknik eller nya arbetsmetoder. Dessutom föreslår regeringen att informations- och folkbildningsinsatser skall kunna beviljas stöd utan att dessa åtgärder har en direkt koppling till en investering.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

De övergripande målen för de lokala investeringsprogrammen

Miljömål

Ett av målen med de lokala investeringsprogrammen är att dessa skall främja en ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen uttalade i anslutning till 1997 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 1998 att inriktningen mot en ekologiskt hållbar samhällsutveckling i huvudsak går att inordna under de tre övergripande målformuleringarna:

- Skyddet av miljön
- En hållbar försörjning
- En effektiv användning

Som ett led i strävan att uppnå dessa övergripande mål föreslog regeringen en ny målstruktur för det svenska miljöarbetet i den miljöpolitiska proposition som presenterades i april 1998 (prop. 1997/98:145). En viktig del i denna nya miljömålstruktur är de 15 s.k. miljö kvalitetsmål som fastställs av riksdagen och som till viss del skall ersätta den svåröverblickbara och ibland motstridiga flora miljömål som har formulerats på olika nivåer under de senaste årtiondena. Till vart och ett av de 15 miljö kvalitetsmålen har man för avsikt att knyta ett flertal delmål. Många av dessa delmål är ännu inte formulerade utan blir huvudsakligen en uppgift för den parlamentariskt sammansatta kommitté (Miljömålskommittén) som har utsetts av regeringen för att föreslå delmål och åtgärdsstrategier för miljöarbetet (dir. 1998:45).

Den miljöpolitiska propositionen behandlades av riksdagen i slutet av april 1999 (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Riksdagen biföll miljö- och jordbruksutskottets förslag om att tillstyrka den nya miljömålsstrukturen. Beslutet innebar även att regeringen skall återkomma till riksdagen med redovisning och förslag beträffande de delmål som behövs för det fortsatta arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen.

Sysselsättningsmål

Utöver att de lokala investeringsprogrammen skall bidra till en hållbar utveckling, bör dessa enligt budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 18, s. 43) genom sin utformning aktivt bidra till målsättningen att halvera den öppna arbetslösheten fram till år 2000. Hur eller i vilken omfattning de lokala investeringsprogrammen skall bidra till målsättningen preciseras inte närmare i förarbeten, författningar eller riktlinjer.

Villkor och riktlinjer för de lokala investeringsprogrammen

Förordningens huvudinnehåll

Fördelningen av medel till de lokala investeringsprogrammen regleras i förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället (se bilaga 1). Förordningen utfärdades den 22 januari 1998 med ikraftträdande den 3 februari, dvs. några veckor innan kommunerna skulle lämna in ansökan om stöd för lokala inve-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

steringsprogram. Förordningen skulle även granskas ur konkurrensperspektiv av EG-kommissionen. Denna process drog ut på tiden och förordningen godkändes inte slutgiltigt förrän i augusti 1998.

En kommun kan enligt denna förordning få bidrag till lokala investeringsprogram som främjar en ekologiskt hållbar utveckling genom åtgärder som syftar till att:

1. Minska belastningen på miljön
2. Öka effektiviteten i användningen av energi och andra naturresurser
3. Gynna användningen av förnybara råvaror
4. Öka återbruk, återanvändning och återvinning
5. Bidra till att bevara och förstärka den biologiska mångfalden samt tillvarata kulturmiljövärden
6. Bidra till att förbättra cirkulationen av växtnäringssämnen i ett kretslopp.

En kommun kan även få bidrag till allmänna näringslivsfrämjande insatser med anknytning till programmen och till administration av programmen. Den kan vidare få bidrag till lokala folkbildningsinsatser och till åtgärder som främjar arkitektoniska kvaliteter eller ökar jämställdheten mellan könen. Dessutom kan bidrag utgå till åtgärder inom bostadsbebyggelsen. Så kallade utsatta bostadsområden skall i dessa fall prioriteras. Dessa bidrag kräver dock att det ovan angivna syftet med främjandet av en ekologiskt hållbar utveckling kan uppfyllas samt att åtgärden är direkt knuten till en investering.

I förordningen anges även ett antal övriga riktlinjer och villkor som har betydelse för fördelningen av de avsatta medlen. Några av dessa är:

1. Endast kommuner och kommunalförbund får ansöka om stöd
2. Kommunerna får fördela stödet vidare till olika lokala aktörer
3. Stödet förutsätter att kommunen har utarbetat ett investeringsprogram
4. Investeringsprogrammet skall bl.a. redovisa samband med översiktlig planering samt påverkan på teknikutveckling, jämställdhetsarbetet och arkitektonisk kvalitet
5. Beräknad kostnad för åtgärden skall redovisas
6. Konkurrensutsatt verksamhet får ges högst 30 % stöd av den skäligen kostnad som har tillkommit för att åtgärderna ges den inriktning som anges i förordningens 1–4 §§ och kan antas medföra en påtaglig förbättring av miljön
7. Påbörjade åtgärder ges inte stöd
8. Åtgärderna i ett lokalt investeringsprogram skall kunna antas öka sysselsättningen

Hela ramanslaget för stöd till lokala investeringsprogram står till regeringens eller Regeringskansliets förfogande. Regeringen fattar beslut om fördelningen av bidragen. Vid mer traditionell bidragsgivning är det vanligen klart vilka åtgärder som är stödberättigade, och bidrag ges i den ordning som ansökningar kommer in. Prövning sker då av berörda sektorsmyndigheter

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

och inte, som i fallet med de lokala investeringsprogrammen, av regeringen efter beredning av en särskild enhet vid Miljödepartementet.

Miljödepartementets urvalskriterier

Utöver tillämpningen av de formella villkor som regleras i förordningen uppkommer bedömningssituationer där mer preciserade kriterier saknas. I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 18, s. 45) anges exempelvis att "de kommuner som bedöms ha de bästa förslagen till lokala insatser för en ekologiskt hållbar utveckling får del av de statliga pengar som anslagits till investeringsprogrammen". Vidare framgår att "programmen skall värderas utifrån vilka resultat avseende målen om ekologisk hållbarhet samt i fråga om ökad sysselsättning som beräknas åstadkommas i förhållande till det statliga stödet".

När Miljödepartementet tar ställning till om ansökan redovisar ett bra investeringsprogram använder man kriterier som: Kommunens analys av sina miljöproblem, investeringarnas bäring på miljöproblemen, kommunens miljöarbete i övrigt, delaktighet/brukarmedverkan/samarbete med andra aktörer samt kostnadseffektivitet, dvs. miljöeffekt i relation till bidragsbehov. Till dessa kriterier bör även fogas att Miljödepartementet anser att ett bra investeringsprogram kännetecknas av helhetssyn, genomförbarhet och att kraven i förordningen uppfylls.

Vid bedömningen av de enskilda åtgärderna var Miljödepartementets kriterier att det handlade om en fysisk, varaktig investering som ger direkta miljöeffekter enligt något av förordningens miljökriterier samt att åtgärderna genererar sysselsättningseffekter under programperioden. Om åtgärderna bestod av folkbildningsinsatser eller allmänna näringslivsbefrämjande insatser med direkt koppling till en fysisk investering som uppfyllde kraven enligt ovan vägdes också detta in i bedömningen.

De kriterier som låg till grund för bedömningen på åtgärdsnivå preciseras ytterligare under de tre rubrikerna Hållbarhet, Ny teknik och Spridning. Vid bedömningen av en åtgärds hållbarhet lades särskild vikt vid att åtgärden påtagligt bidrar till minskad resurs- och energianvändning, påtagligt motverkar uppkomsten av utsläpp, avfall och av farliga ämnen samt att den påtagligt bidrar till den biologiska mångfalden/produktionsförmågan och motståndskraften hos ekosystemen.

Under rubriken Ny teknik betonades att åtgärden bör utveckla och/eller nyttja en ny teknisk lösning eller arbetsmetod på försök eller i pilotanläggning eller att åtgärden innebär en tillämpning i full skala av en teknik eller arbetsmetod som tidigare endast prövats/använts i försöksanläggningar eller i mindre omfattning. Slutligen kan inriktningen mot användande av ny teknik uppnås genom att åtgärden utvecklar en teknik eller metod som kan bli kommersiellt tillgänglig.

Kriterierna knutna till rubriken Spridning innebar att Miljödepartementet lade vikt vid om åtgärden eller sättet att genomföra den är intressant för många andra offentliga eller privata aktörer och avses att spridas aktivt. Dessutom värderades om åtgärden genomförs i samverkan med eller utvärderas av universitet, högskola eller annan forskningsinstitution.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Uppföljning och utvärdering

Regeringen har, som tidigare framhållits, givit Riksrevisionsverket i uppdrag att utvärdera måluppfyllelse och medelsanvändning i de lokala investeringsprogrammen (Regeringsbeslut 60, 1998-09-17). Därutöver skall investeringsprogrammen utvärderas med avseende på delaktighet och lokal förankring samt deras lönsamhet utan stöd. Samråd skall ske med berörda aktörer. En utvärdering sker även av fördelningsmodellen.

Uppdragets första etapp genomförs under våren 1999 med avrapportering den 1 september 1999. Syftet med denna delrapportering är att erhålla tillämpbar information under pågående fördelningsperiod. En utvärdering av hela stödsystemet genomförs under våren 2002 med slutrapportering senast den 1 juli år 2002. Regeringen har även för avsikt att ge länsstyrelserna och Regeringskansliet i uppdrag att årligen göra en samlad uppföljning av de lokala investeringsprogrammen.

Utöver dessa övergripande utvärderingar skall varje kommun som beviljats stöd enligt 13 § i förordningen i särskilda verksamhetsrapporter årligen redovisa hur tidsplanen i respektive projekt följs, vilka resultat som uppnåtts samt vilka medel som har förbrukats.

Revisorernas iakttagelser

Riksdagens revisorer noterar att en beredningsorganisation upprättades och arbetsformer etablerades för hanteringen av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram under en kort tidsperiod. Då den fördelningsmodell som användes inte tidigare har prövats och då en förordning till grund för arbetet saknades under större delen av det första fördelningsåret, kan vissa frågetecken resas kring att en så anseelig summa som 2,3 miljarder kronor fördelades redan under 1998.

Den förordning som ligger till grund för fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram lämnar ett relativt stort handlingsutrymme åt regeringen att avgöra vilka projekt som skall beviljas stöd. Dessa bedömningar liksom kommunernas ställningstaganden vid upprättandet av de lokala investeringsprogrammen hade sannolikt varit förtjänta av en tydlig målstruktur för arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling. Riksdagen tog emellertid inte ställning till målen för detta arbete förrän i slutet av april 1999, och ännu återstår för riksdagen att behandla de mer preciserade delmål som är under utarbetande. Således har fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram till viss del skett utan att en konkretiserad målbild har funnits som grund för arbetet. Riksdagens revisorer menar att detta är olyckligt med tanke på det aktuella stödets omfattning.

Riksdagens revisorer menar att fördelningsmodellen borde ha prövats i mindre skala t.ex. genom att en mindre andel av den tillgängliga stödsumman hade fördelats under det första året. Detta hade möjliggjort en uppbyggnad av sådana lärdomar som nu fått erfaras under fördelningsprocessens gång.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

3 Fördelningsprocessen

Inledning

I syfte att närmare belysa den aktuella fördelningsmodellens karaktär inriktas de följande kapitlen på att besvara nedanstående frågeställningar:

- Hur har den nya fördelningsmodellen fungerat? Vilka jämförelser kan göras med liknande fördelningsmodeller och mer traditionella modeller för fördelning av statligt stöd?
- Vilka jämförelser kan göras mellan de två årens fördelningsprocesser? Vilka erfarenheter har olika aktörer dragit och vilka eventuella problem kvarstår?
- Vilka aktörer (internt inom Regeringskansliet, länsstyrelser, sektorsmyndigheter, kommuner, intresseorganisationer, m.fl.) har varit inblandade i beredningsarbetet och i vilka delar av processen? Vilka är dessa aktörers erfarenheter av arbetet?

Beredningen i sammanfattning

1998 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram

Den 15 oktober 1997 gick tiden ut för det första fördelningsårets anmälan om intresse av att få del av stöd till lokala investeringsprogram. Vid den tidpunkten hade 286 anmälningar inkommit till Miljödepartementet.³ Miljödepartementet gjorde en översiktlig bedömning av anmälningarna där faktorer beaktades som möjligheterna att genomföra det beskrivna lokala investeringsprogrammet, analysen av kommunens miljösituation och åtgärdernas karaktär. Bland intresseanmälningarna prioriterades 40 kommuner som särskilt lovande och bjöds in till Miljödepartementet för det man kallade dialog. Vid detta urval fungerade delegationen för ekologiskt hållbar utveckling som bollplank. Den viktigaste aktören var dock den departementsöverskridande tjänstemannagrupp (se nedan) som sammanträdde ungefär en gång i veckan. Ett mindre antal av de åtgärder som ingick i de investeringsprogram för vilka stöd söktes remitterades för synpunkter till berörda sektorsmyndigheter.

Under dialogfasen träffade Miljödepartementet representanter från kommunerna enskilt under cirka en timme. Vid dessa tillfällen fördes en allmän diskussion om det föreslagna programmet, men även kring den tillämpningspraxis som under beredningsprocessens gång utvecklats vid den ansvariga enheten vid Miljödepartementet och som sedan realiserades genom regeringens beslut om fördelning av stöd. Vid dialogmötena framfördes även synpunkter på redovisningen av kvantitativa effekter samt på sådana åtgärder som inte kunde förväntas vara stödberättigade. Några löften om stöd gavs inte och ca 35 % av de kommuner som var med under dialogfasen beviljades inte heller bidrag.

³ Därutöver förekom ett mindre antal ansökningar från kommunalförbund och från "oegentliga sökanden", bl.a. ekonomiska föreningar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Ansökningstiden gick ut den 16 februari 1998. Vid denna tidpunkt hade 115 kommuner ansökt om stöd. Många av ansökningarna var enligt Miljödepartementet formellt tveksamma. Även det materiella innehållet kunde i vissa fall ifrågasättas. I de fall ansökningarna uppvisade formella fel, men var materiellt intressanta, kontaktades kommunerna för att göra erforderliga kompletteringar i syfte att möta de formella kraven.

Det slutliga urvalet gjordes i princip i tre steg. Först valdes cirka trettio kommuner på basis av en översiktlig bedömning av sina program enligt de kriterier som redovisas i föregående kapitel. Med detta första preliminära urval fanns fortfarande marginaler kvar upp till den sammanlagda totala stödsumma som kunde betalas ut. Parallellt med bedömningen av program skedde en beredning på åtgärdsnivå bland såväl dessa kommuner som de övriga som ansökt om stöd. Detta ledde till att ytterligare några kommuner beviljades stöd.

1999 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram

Parallellt med att regeringen fattade beslut om det första årets fördelning av stöd under våren 1998, började Miljödepartementet sätta i gång 1999 års ansökningsprocess. I grova drag liknar de båda årens processer varandra. En viktig skillnad var emellertid att datum för intresseanmälan var satt till den 1 juni 1998 och sista ansökningsdatum till den 16 november. Detta innebar inte bara en förskjutning av arbetet under året utan även att mer tid fanns tillgänglig för processens olika faser.

Då kommunernas intresseanmälan skulle vara inlämnad redan i början av sommaren 1998, genomförde Miljödepartementet under perioden april–maj 1998 ett antal regionala konferenser där syftet var att informera, ge råd samt möjlighet till samtal kring såväl allmänna som kommunspecifika frågor.⁴ Inför dessa konferenser distribuerades även en broschyr om hur en intresseanmälan respektive ansökan om stöd borde utformas.⁵

När tiden för anmälan om intresse gick ut den 1 juni 1998, hade 236 kommuner anmält att de var intresserade av att få del av 1999 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram. Den beredande enheten vid Miljödepartementet ägnade sedan tiden fram till början av september huvudsakligen åt att utifrån innehållet i intresseanmälningarna välja ut s.k. dialogkommuner. Enligt ett brev från Miljödepartementet till samtliga kommuner och kommunalförbund framgår att 60 kommuner och kommunalförbund blev uttagna till dialog.⁶ Av brevet framgår även att Miljödepartementet hade för avsikt att genomföra ytterligare tre regionala konferenser för att informera om kraven

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

⁴ Miljödepartementet, *brev till kontaktpersonerna för lokala investeringsprogram i kommunerna, kommunalförbund samt på länsstyrelserna*, 1998-03-31.

⁵ Miljödepartementet, *Att ansöka om stöd till lokala investeringsprogram* (Broschyr, maj 1998)

⁶ Av dessa hade åtta (Malmö, Helsingborg, Kristianstad, Dals-Ed, Göteborg, Trollhättan, Vänersborg och Sundsvall) erhållit stöd till sina lokala investeringsprogram under det första årets fördelning.

på ansökan. Dessa konferenser arrangerades i samverkan med Svenska Kommunförbundet.⁷

När tiden för ansökan om stöd gick ut den 16 november 1998 hade 176 kommuner och kommunförbund lämnat in ansökningar. Preliminärt omfattade ansökningarna investeringar på drygt 27 miljarder kronor varav ca 25 miljarder betraktades som miljörelaterade. Den sökta bidragssumman uppgick preliminärt till drygt nio miljarder kronor.

Urvalet av de kommuner som beviljades stöd skedde på liknande sätt som det föregående året. Dels gjordes ett urval där kommuner rankades på basis av en översiktlig bedömning av respektive investeringsprogram, dels skedde en beredning på åtgärdsnivå.

Andra statliga stöd till ekologiskt hållbar utveckling

Den modell som valts för fördelning av stöd till lokala investeringsprogram kan betraktas som förhållandevis oprövad, även om statliga bidrag till satsningar på hållbar utveckling har delats ut under de senaste åren. Erfarenheterna från de modeller som då begagnats ligger sannolikt i viss mån till grund för valet av modell för fördelning av stöd till de lokala investeringsprogrammen.

Som bakgrund till beskrivningen och analysen av de lokala investeringsprogrammets fördelningsmodell redovisas i de följande avsnitten kortfattat några andra modeller som på senare tid har använts för fördelning av stöd till ekologisk omställning. De stöd som behandlas är "bidrag till miljöinvesteringar med sysselsättningsinriktning" (prop. 1994/95:24, bet. 1994/95:FiU1, rskr. 1994/95:145.), "investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologiskt hållbar riktning" (prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:JoU14, rskr. 1994/95:257) samt "det nationella programmet för investeringar i ekologisk omställning av byggnader, anläggningar och infrastruktur" (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307) – den s.k. kretslopps-miljarden.

Bidrag till miljöinvesteringar med sysselsättningsinriktning

Detta stöd omfattade 400 miljoner kronor. Av dessa disponerade Naturvårdsverket 250 miljoner kronor för miljöinvesteringar, Vägverket 50 miljoner kronor för bullersanering och NUTEK 100 miljoner kronor för fjärrvärmeutbyggnad. Verken gavs genom regleringsbrev en rad anvisningar och kriterier för stödets fördelning. Administrationen av stödet varierade något mellan de olika myndigheterna men kan betraktas som traditionell i den bemärkelsen att en eller flera förvaltningsmyndigheter fördelade tillgängliga bidragsmedel inom ramen för förhållandevis klara riktlinjer.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

⁷ Miljödepartementet, *brev till kommuner och kommunalförbund*, 1998-09-29.

Investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologiskt hållbar riktning

För fördelningen av de 100 miljoner kronor som fanns tillgängliga för detta stöd, valdes en modell som skiljer sig från den som används när det gäller de lokala investeringsprogrammen. Liksom för de lokala investeringsprogrammen knöts en särskild delegation till det aktuella programmet. Denna delegations sammansättning var dock av ett annat slag, och dess uppgift skilde sig från den statsrådsdelegation som var inblandad i arbetet med de lokala investeringsprogrammen.

Den viktigaste skillnaden mellan de båda delegationerna var att den ena kunde betraktas som en expertkonstellation medan den andra var sammansatt av politiker. De experter som ingick i den delegation som var knuten till den mindre satsningen hämtades från såväl statliga verk, företag och universitet som kommunala förvaltningar.⁸ Delegationens uppdrag var att besluta om fördelning av medlen. Besluten bereddes av ett särskilt kansli som knöts till Naturvårdsverket. Kansliet bestod av en till två tjänstemän, men hade även stor hjälp av handläggare vid Naturvårdsverket. Länsstyrelserna bistod i arbetet genom att besöka projekten och därefter inlämna rapport som underlag till beslut om utbetalning.

Stödet kunde sökas av såväl näringsliv som kommuner. Stöd utgick med högst 30 % av de direkta kostnaderna för åtgärden. Beslut fattades löpande om att tillstyrka respektive avslå ansökningar. Utbetalning av bidrag skedde först när projektet hade slutredovisats. Regeringen fattade beslut om det sökta bidragsbeloppet översteg 3 miljoner kronor.

Jämfört med de lokala investeringsprogrammets fördelningsmodell är detta sätt att fördela ett statligt stöd närmare besläktat med mer traditionella stödfördelningsmodeller. Visserligen har en särskild delegation ansvaret för beslutsfattandet, men det huvudsakliga beredningsarbetet genomförs av experter på en förvaltningssmyndighet. De som uppfyller kraven i förordningen får stöd, och beslut fattas löpande så länge det finns medel att fördela.

I Naturvårdsverkets utvärdering av det aktuella stödet (Naturvårdsverket, rapport 4744, 1997) slogs bl.a. fast att administrationen av ett investeringsbidrag på central nivå försåras av det fysiska avståndet till objekten. I det avseendet såg man fördelar med att hantera fördelningen på regional eller lokal nivå. I utvärderingen hävdades att administration av bidraget på decentraliserad nivå underlättar förmedling av regler samt underlättar insamlandet av uppgifter.

Kretsloppsmiljarden

Efterföljaren till det i föregående avsnitt beskrivna stödet till ekologisk omställning var "det nationella programmet för investeringar i ekologisk omställning av byggnader, anläggningar och infrastruktur", kallat kretsloppsmiljarden.

⁸ Miljödepartementet, *förordnande nr. 1*, 1995-04-27.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Denna satsning innebar att en miljard kronor avsattes till ett femårigt statligt investeringsbidrag för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling (1997–2001). Medlen skulle i första hand användas till kretsloppsanpassning av befintlig bebyggelse och infrastruktur. Som villkor för bidraget gäller att investeringen skall bidra till bättre miljö, ge sysselsättning samt utnyttja ny teknik eller nya arbetsmetoder.

I 1999 års vårproposition föreslår regeringen att kretsloppsmiljarden avvecklas i förtid genom att delar av anslaget dras in som en besparing. Beslut om stöd fattade efter den 15 april 1999 godtas inte som grund för utbetalning från kretsloppsmiljarden. Under resterande delen av 1999 och år 2000 fördelas endast redan beslutade stöd.

För arbetet med att fördela medel ur kretsloppsmiljarden inrättades ett särskilt kansli vid Miljödepartementet. Detta s.k. miljardkansli stod för beredningen av ansökningarna varefter regeringen fattade beslut om fördelningen av stöd. En mindre del av anslaget (300 miljoner kronor) disponerades av länsstyrelserna vilka fattar beslut om stöd till investeringar på högst 8 miljoner kronor.

Beredningsorganisationen för de lokala investeringsprogrammen

Till skillnad från ”stödet till ekologisk omställning” och ”kretsloppsmiljarden” fördelas bidrag till lokala investeringsprogram uteslutande genom regeringsbeslut. Delegationen för ekologiskt hållbar utveckling ansvarade för att ta fram förslag till hur regeringen skall besluta medan ansvaret för beredningen ligger hos Miljödepartementet. Vid departementet har det praktiska beredningsarbetet skett vid den enhet om tidigare hette enheten för stöd till ekologisk omställning och utveckling. Enheten skapades den 1 augusti 1997 och bestod då delvis av det s.k. miljardkansliet som inrättades i samband med tillkomsten av kretsloppsmiljarden. Efter en omorganisation av Miljödepartementet i januari 1999 har enheten fått beteckningen enheten för hållbart samhällsbyggande.

Enheten hade fram till efter Miljödepartementets omorganisation cirka tolv anställda samt några personer med tillfälliga förordnanden (avser juni 1998). Detta antal inkluderade även dem som arbetade med beredningen av beslut om stöd från kretsloppsmiljarden. Cirka fem personer ägnade sig under det första året i huvudsak åt handläggning av ansökningar om stöd. Någon klar organisatorisk uppdelning mellan handläggningen av kretsloppsmiljarden och de lokala investeringsprogrammen förekom emellertid inte. Detta understryks också av att intressanta åtgärder, som inte uppfyllde kraven på stöd enligt kriterierna för de lokala investeringsprogrammen, kunde ansöka om stöd ur kretsloppsmiljarden och prövas mot villkoren för detta stöd.

Regeringskansliets omorganisationen hösten 1998 innebar alltså även vissa förändringar av Miljödepartementets organisation. Bland annat överfördes några enheter från det nedlagda Inrikesdepartementet. För den enhet vid Miljödepartementet som bereder frågor om stöd till lokala investeringsprogram innebar nyordningen att enhetens personal mer än fördubblades. Vissa ytterligare ansvarsområden tillkom emellertid, vilket innebär att antalet per-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

soner som i huvudsak ägnar sig åt beredningen av ansökningarna om stöd till lokala investeringsprogram i princip är oförändrat.

Den interna samordningen inom Regeringskansliet

1998 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram

Den interna samordningen inom Regeringskansliet kring arbetet med upprättande av förordning och beredningen av de lokala investeringsprogrammen har dels skett genom informella underhandskontakter, dels genom sammanträden i ett flertal olika grupper. Bland de viktigaste grupperingarna bör följande nämnas:

- **Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling.** Delegationen tillsattes av regeringen och bestod under föregående mandatperiod av fem ministrar. Arbetet styrdes av kortfattade direktiv som ingick i regeringsbeslutet. Delegationen hade täta möten under 1997, men träffades därefter mer sällan. Den fungerade som ”bollplank” under urvalet av ”dialogkommuner”.
- **Statssekreterargruppen** bestod av statssekreterarna från de fem departement som var representerade i delegationen (Jordbruks-, Finans-, Miljö-, Arbetsmarknads- och Utbildningsdepartementen) samt statssekreterarna från Kommunikations-, Närings- och Inrikesdepartementen. Mötesfrekvensen var beroende av frågans art.
- **Grupp av politiskt sakkunniga.** Representerade de åtta ovan nämnda departementen och fungerade som forum för information om de lokala investeringsprogrammen och som kanal för den politiska förankringen. Gruppen träffades ungefär en gång i veckan. Tjänstemannagruppens ordförande föredrog vad som avhandlats i tjänstemannagruppen (se nedan).
- **Tjänstemannagruppen** bestod av tjänstemän på främst departementssekreterarnivå från de åtta departementen. Gruppen träffades ungefär en gång per vecka med chefen vid Miljödepartementets enhet för stöd till ekologisk omställning och utveckling som sammankallande. Här fördes breda diskussioner på såväl övergripande principiell nivå som mer konkret ärendenivå. Denna grupp har spelat en viktig roll under hela beredningsförfarandet och har enligt dess tidigare sammankallande fungerat mycket bra. Enligt hans uppfattning bryter den sektorsgränser och skapar tillsammans med gruppen av politiskt sakkunniga en god förankring inom Regeringskansliet.

1999 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram

Av de ovan nämnda grupperingarna spelade de politiskt tillsatta konstellationerna en betydligt mer undanskynd roll under det andra fördelningsåret. Delegationens roll minskade gradvis redan under det första året och när flera av de i delegationen ingående statsråden inte fick plats i regeringen efter ombildningen i samband med valet 1998, upphörde också delegationen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Det existerar ej heller någon grupp av politiskt sakkunniga eller en statssekreterargrupp som diskuterar stödet till de lokala investeringsprogrammen. Vad som däremot kvarstår och som alltså utgör det huvudsakliga forumet för samordning inom Regeringskansliet är den s.k. tjänstemannagruppen. Viss omstrukturering har skett av denna efter omorganisationen av Regeringskansliet, men sammansättningen och arbetssättet är i huvudsak densamma. Ordförande i gruppen är numera den biträdande enhetschef vid Miljödepartementet som i huvudsak ägnar sig åt de lokala investeringsprogrammen.

Revisorernas iakttagelser

Under de senaste åren har tre olika statliga stöd med direkt inriktning på ekologiskt hållbar utveckling eller omställning fördelats. I samtliga fall har olika modeller för fördelningen av stöden använts.

I fallet med stödet till ekologisk omställning fattades samtliga beslut av en delegation bestående av experter efter beredning av ett särskilt kansli knutet till Naturvårdsverket.

När det gäller kretsloppsmiljarden fattade länsstyrelserna beslut om stöd upp till 8 miljoner kronor medan större stödsummor beslutades av regeringen efter beredning av ett särskilt kansli knutet till Miljödepartementet.

I fallet med de lokala investeringsprogrammen fattar regeringen samtliga beslut om stöd efter beredning av Miljödepartementet. Formellt ansvarig för beredningen var från början en delegation bestående av fem statsråd. I nuläget ansvarar miljöministern för beredningsarbetet. I sammanhanget bör dock noteras att det i fallet med de lokala investeringsprogrammen är de bidragsbeviljade kommunerna som slutligt avgör om det av regeringen beslutade stödet skall betalas ut till en åtgärds huvudman.

Valet av de olika fördelningsmodellerna visar enligt Riksdagens revisorer på en tydlig tendens till att beslutsbefogenheter knutna till satsningar på ekologiskt hållbar utveckling flyttas från centrala och regionala förvaltningsmyndigheter till politiska organ på central nivå. Sektorsmyndigheter och länsstyrelser får i allt större utsträckning en rådgivande funktion samtidigt som Regeringskansliet och tillfälliga organisationslösningar åläggs en allt större mängd beslutsfattande av förvaltningskaraktär. Vilka konsekvenser detta kan medföra behandlas närmare i nästa kapitel.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

4 Stödets administration ur ett principiellt perspektiv

Inledning

Som en inledning till beskrivningen och analysen av de båda årens fördelning av stöd till lokala investeringsprogram, redovisas i detta kapitel en del principiella synpunkter på den modell som valts för administrationen av stödet.

Delegationer och andra tillfälliga organisationslösningar

Som ovan har angivits är det regeringen efter beredning av en särskild enhet vid Miljödepartementet som beslutar om vilka kommuner som skall komma i åtnjutande av stöd till lokala investeringsprogram. Detta tillvägagångssätt har mött kritik från flera olika håll.⁹

Statskontoret har på uppdrag av Kunskapslyftskommittén genomfört en studie av genomförandet av det s.k. kunskapslyftet. Studien presenteras i rapporten *Kunskapslyftet som modell och metod* (Statskontoret 1998:20). Många av de såväl teoretiska som empiriska slutsatser som dras i studien har relevans för hur de lokala investeringsprogrammets fördelningsprocess har fungerat. I studien görs även vissa direkta jämförelser med de lokala investeringsprogrammen.

I rapporten konstateras för det första att delegationer tycks vara på modet även om tidsbegränsade förvaltningsorganisationer vid sidan av de reguljära myndigheterna inte är något nytt fenomen.¹⁰ Motiven för en särskild delegation eller motsvarande kan vara att denna kan fungera som "startmotor" i situationer då problembilden är oklar och då bristande erfarenhet innebär att nya rutiner måste etableras. Den politiska viljeriktningen kan vara klar, men valet av metod och organisation inte fastslaget. Regeringen kan i det läget välja att temporärt behålla frågan för att med politiskt snarare än förvaltningsrättsligt grundad legitimitet närmare etablera erforderlig praxis. Vanligen brukar dessa tillfälliga organisationsformer sammankopplas med begrepp som flexibilitet, situationsanpassning, mångfald, differentiering och kreativitet. Styrformerna är mer informella och avreglerade och dialog premieras framför regeltillämpning. Andra tillkomstmotiv kan vara ett samordningsbehov ofta på sektorsövergripande nivå.

⁹ Såväl beslutet om att inrätta ett särskilt anslag för lokala investeringsprogram, anslaget storlek som den fördelningsmodell som valts har kritiserats. Se bl.a. 1997/98:BoU1y, avvikande mening nr 1 (m), nr 2 (fp), nr 3 (v), nr 4 (mp) och nr 5 (kd) samt 1997/98:BoU1, reservation nr 1 (fp), särskilda yttranden nr 1 (m), nr 3 (v), nr 4 (mp). Se även *Göteborgsposten* 1997-09-15, 1998-04-11, 1998-04-20, 1998-04-27; *Dagens Nyheter* 1997-12-01, 1998-02-18, 1998-02-26, 1998-05-19, 1998-06-03, 1998-06-09; *Dagens Industri* 1998-04-07, 1998-04-09; *Svenska Dagbladet* 1998-04-16; *Kommunaktuellt* 1998-06-04.

¹⁰ Exempel på sentida tillfälliga organisationer, ofta benämnda delegationer, är Delegationen för kunskapslyftet, Delegationen för stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden, Storstadsdelegationen, Delegationen för omställning inför år 2000, Kretsloppsdelegationen, Delegationen för resursarbete, Glesbygdsdelegationen samt den i denna studie aktuella Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Statskontoret menar även att en tillfällig organisationslösning kan vara lämpligare än ett befintligt organ inom statsförvaltningen om inslaget av experiment, förhandlingar och skönsmässighet i besluten är stort och förutsättningarna för och behovet av regelstyrning och likabehandling är begränsat eller, annorlunda uttryckt, i situationer då en klassiskt byråkratisk organisationsform riskerar att möta problem. Risken är dock att den eftersträlvade flexibiliteten som kan skapas inom ramen för en tillfällig organisationslösning resulterar i tillkortakommanden vad gäller sådana värden som likabehandling, kontinuitet och förutsägbarhet.

En tillfällig organisationsform kan enligt Statskontoret även motiveras när intressentmedverkan är önskvärd och legitim, t.ex. när avgränsade program samfinansieras av flera parter. Slutligen anser Statskontoret att en särskilt tillskapad organisation möjligen kan motiveras som nödlösning när andra alternativ saknas.

Enligt Statskontorets genomgång av olika motiv för ett antal tillfälliga organisationslösningar är det främst fyra som legat till grund för tillkomsten av Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling. Dessa är:

- Sektorsövergripande arbetssätt
- Snabba kraftfulla åtgärder
- Politisk handlingskraft
- Politisk vilja att behålla frågan

Nackdelar med tillfälliga organisationslösningar

Tillfälliga organisationslösningar väcker en del frågor ur såväl förvaltningspolitiskt och förvaltningsrättsligt perspektiv som ur ett kommunalt självstyrelseperspektiv. I Statskontorets rapport noteras att myndighetsutövning, inklusive myndighetsutövning mot kommun, åtnjuter en särskild status i regeringsformen. Innebörden är att denna varken får påverkas av regeringen eller av enskilda statsråd. Formellt uppstår dock inga problem när regeringen, som i fallet med stöd inom ramen för såväl kunskapslyftet som de lokala investeringsprogrammen, själv är den beslutsfattande myndigheten. Statskontoret slår emellertid fast att det kan finnas skäl att undvika den typ av ”gråzoner” som uppkommer vid tillskapande av myndigheter eller myndighetsliknande organ inom Regeringskansliet.

De tillfälliga lösningarna kan även resultera i oklarheter vad gäller det inom statsförvaltningen sedan ett tiotal år etablerade systemet för mål- och resultatstyrning. Detta system förutsätter en viss tydlighet i rollfördelningen mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna och kommunerna. Tillfälliga organisationslösningar passar inte alltid in i detta mönster, varför risken ökar för att dubbla eller flerdubbla styrsystem etableras. En konsekvens av detta är att ansvarsutkrävandet försvåras. Möjligheterna att utkräva ansvar kan även bli lidande om dessa organisationsformer bidrar till en alltför intim kontakt mellan stat och kommun. De fördelar detta kan resultera i måste vägas mot risken att tydligheten vad gäller det yttersta ansvarets placering går förlorad. Att de tillfälliga organisationsformerna har en tendens att göra

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

rollfördelningen otydlig och beslutsstrukturen dold är enligt rapporten ett av de allvarigaste problemen med modellen.

En annan risk är att den dialogmodell som tillämpas i relationerna mellan de tillfälliga organisationsformerna och de aktörer till vilka en åtgärd riktas leder till att de ordinarie statliga myndigheterna betraktas som avskilda från det demokratiska systemet och på den grunden ratas som programgenomförare. En negativ konsekvens av att nydanade och ”spännande” uppgifter mer och mer hamnar vid sidan om de ordinarie myndigheterna är att dessa på sikt utarmas. Detta skall enligt Statskontorets uppfattning även ses mot bakgrund av att man inom Regeringskansliet under senare år medvetet strävat efter att minska belastningen av sådan löpande ärendehantering som ofta blir följden av att tillfälliga organisationslösningar skapas.

Staten ser möjligheter att med hjälp av specialdestinerade bidrag öka inflytandet över kommunernas verksamhet. Detta kan möjligen vara motiverat i fall då statens och kommunernas prioriteringar inte överensstämmer och då snabba kraftfulla åtgärder anses vara nödvändiga. I rapporten slås dock fast att de grundläggande principerna om decentralisering och kommunal självstyrelse bryts genom detta förfarande.

Statskontoret noterar också att många av de tillfälliga organisationsformer som studerats har haft flera mål att hantera. Multipla, parallella och ibland motstridiga mål kan med dagens krav på resultatuppföljning orsaka problem. Vilka prioriteringar som gäller mellan olika mål samt hur genomförda insatser skall kopplas till uppnådda resultat är frågor som måste beaktas. I rapporten konstateras att både kunskapslyftet och de lokala investeringsprogrammen innehåller flera mål, däribland ett närbesläktat arbetsmarknadspolitiskt mål. Skillnaden är att för kunskapslyftet är detta mål preciserat i kvantitativa termer medan en sådan kvantifiering saknas i fallet med de lokala investeringsprogrammen. Resultatuppföljningen kan i det senare fallet bli svårare.

Medel till regeringens eller Regeringskansliets eget förfogande

Utöver de invändningar som redovisas i föregående avsnitt kan det även vad gäller kritik på en generell nivå noteras att riksdagens konstitutionsutskott inom ramen för den årliga granskningen av regeringsärendenas handläggning genomfört en undersökning av hur regeringen använt anslagsposter som den genom regleringsbrev ställt till sitt eget förfogande (bet. 1996/97:KU25, s. 12–16). KU fann att det var svårt att få en fullständig bild av användningen av dessa medel bl.a. beroende på att många av anslagen disponerades av andra myndigheter som betalade ut medel efter särskilda regeringsbeslut. Dessa myndigheter var då även ansvariga för bokföringen av utbetalningarna.

Av genomgången framgår även att Statsrådsberedningens anvisningar för handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Gula boken, Ds 1994:70) inte till fullo har följts. Flera anslagsposter disponeras av departement för ändamål som ligger utanför den interna verksamheten, berednings- och uppföljningsarbete eller informationsinsatser. Utöver detta konstaterar KU även att det finns vissa brister vad gäller de anslag som står till regeringens dispo-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

sition. Bristerna gäller bl.a. att anslagen har använts för ändamål som kan ifrågasättas mot bakgrund av det ändamål som anslaget eller anslagsposten har enligt sin beteckning.

Kritik riktad mot de lokala investeringsprogrammen

Kritik mer specifikt knuten till de lokala investeringsprogrammen riktas bl.a. mot att så mycket pengar läggs direkt i händerna på regeringen.¹¹ Denna kritik kan delvis härledas till en befarad nedrustning av de ordinarie miljöanslagen samt en misstro mot den kompetens som återfinns hos den beredande enheten vid Miljödepartementet. Kritikerna menar att kompetensen på departementsnivå inte är tillräcklig för att kunna göra de kvalificerade bedömningar som erfordras för att uppnå den eftersträvarvärda miljöeffektiviteten i användningen av de avsatta resurserna. Därutöver har det riktats miss-tankar mot en politisering av resursfördelningen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

¹¹ Se bl.a. *Dagens Nyheter* 1998-05-19.

5 Sektorsmyndigheternas roll

Inledning

I beredningen av de lokala investeringsprogrammen har sektorsmyndigheterna inte spelat den traditionella rollen som ett förvaltningsorgan med uppgift att pröva bidragsansökningar. Enligt budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utg.omr. 18, s. 46) framgår att ”vid bedömningen av ansökningar bör den kompetens och kunskap som finns hos berörda sektorsmyndigheter tillvaratas”. Sektorsmyndigheternas roll förväntas bli mer rådgivande till den enhet vid Miljödepartementet som ansvarar för beredningen av de beslut som slutligen fattas av regeringen.

I det följande beskrivs hur ett antal sektorsmyndigheter har berörts i fördelningen av de två första årens stöd till lokala investeringsprogram. Bland de myndigheter som varit inblandade i beredningen kan nämnas Vägverket, Banverket, Kommunikationsforskningsberedningen, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Boverket, NUTEK samt Byggforskningsrådet. Representanter från samtliga dessa myndigheter har intervjuats i granskningen. Här bör uppmärksammas att den myndighet som har ett arbetsmarknadspolitiskt ansvar – Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) – inte involverats i beredningen av kommunernas ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram, trots att det aktuella stödet har ett uttalat sysselsättningsmål.

Sektorsmyndigheternas första kontakt med de lokala investeringsprogrammen

Förslaget om stöd till lokala investeringsprogram presenterades i mars 1997 och innebar för många instanser den första kontakten med idéerna om de lokala investeringsprogrammen. De remissynpunkter som inkom på det mer konkretiserade förslaget från juni 1997 kännetecknades enligt Miljödepartementets remissammanställning av en positiv grundton.¹² Från några av de i sammanhanget särskilt berörda centrala myndigheterna noterades att man räknade med att få spela en framskjuten roll vid beredningen av ansökningarna.¹³

Kontakten med berörda myndigheter inleddes annars i huvudsak under en konferens på hösten 1997, där förslaget om de lokala investeringsprogrammen presenterades närmare. Många av de tillfrågade sektorsmyndigheterna fick i detta läge intryck av att de skulle bli förhållandevis djupt involverade i ärendeberedningen. Man förutsåg möjligheten att formellt framföra sina synpunkter på ett flertal åtgärder och dessa åtgärders roll i de lokala investeringsprogrammen.

¹² Förslaget remitterades till 82 instanser varav 19 anmodades att yttra sig och 63 bereddes tillfälle att inkomma med synpunkter. 57 yttranden inkom till Miljödepartementet. Miljödepartementets promemoria 1997-08-28 *Remissammanställning Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället* (M97/2410/9).

¹³ Se bl.a. remissvar från Byggforskningsrådet, Boverket och Naturvårdsverket.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

I februari 1998 – två veckor innan ansökningstiden gick ut – fattades ett formellt beslut om att tio myndigheter¹⁴ skulle biträda Miljödepartementet och kommunerna med bedömningar av åtgärder inom ramen för de lokala investeringsprogrammen.¹⁵ Den anslagspost på 8,8 miljoner kronor som i budgetpropositionen för 1998 avsattes för administration av de lokala investeringsprogrammen fick belastas med högst 300 000 kr för myndigheternas arbete med remissyttranden över projekt i de lokala investeringsprogrammen. Ersättning skulle enligt regeringsbeslutet utgå med 500 kr per timme. Av regleringsbrevet för 1999 framgår att den totala ramen för myndigheternas arbete med de lokala investeringsprogrammen fastställts till 500 000 kr.

Den informella fasen under det första året

Vid hanteringen av intresseanmälningarna utnyttjade Miljödepartementet sektorsmyndigheternas kompetens på i huvudsak två sätt. Dels begagnades ett informellt remissförfarande där olika myndighetspersoner tillfrågades om enskilda åtgärders förenlighet med förordningens villkor, dels remitterades ett begränsat antal åtgärder till olika myndigheter för formella yttranden.

När det gäller den informella delen kan det noteras att många av sektorsmyndigheterna uppfattade den som positiv, men att den även skapade en del problem. Ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv uppkom tveksamheter kring det informella förfarandets status. Detta gällde främst om det var myndigheten som tillfrågades om ett yttrande och att generaldirektörens underskrift därmed krävdes eller om det var de enskilda experternas syn på en åtgärd som efterfrågades. Nämnas bör även att insynen under det informella förfarandet var begränsad och att endast ett mindre antal åtgärder föranledde Miljödepartementet att genomföra informella myndighetskonsultationer för att erhålla det man betecknade som ”generella bedömningar av typåtgärder”.

Under denna fas av beredningsprocessen tog flera av myndigheterna initiativ till sammanträffanden med den ansvariga enheten på Miljödepartementet. Syftet med dessa träffar var främst att klargöra rollfördelningen under beredningen. Ett resultat av dessa sammanträffanden var den variant på informellt remissförfarande som Miljödepartementet prövade med en av myndigheterna. Detta innebar att en expert från Naturvårdsverket tillbringade några timmar vid den ansvariga enheten vid Miljödepartementet för att fungera som kunskapsstöd åt handläggarna inför dialogen med kommunerna. Liksom noterats ovan blir insynen i denna informella hantering begränsad.

Någon myndighet anger att de informella kontakterna med Miljödepartementet inte passade naturligt in i de normala rapporteringsvägarna. De förpliktelser man hade gentemot det egna fackdepartementet ansågs inte helt överförbara på relationen till Miljödepartementet. Risker i detta är att oklarheter på departementsnivå resulterar i tvetydig styrning när ett departement ansvarar för en fråga medan ett annat departement formellt är överordnat den

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

¹⁴ Banverket, Boverket, Byggforskningsrådet, Jordbruksverket, Kommunikationsforskningsberedningen, Naturvårdsverket, NUTEK, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet samt Vägverket.

¹⁵ Regeringsbeslut 6, 1998-02-05.

aktuella myndigheten. Möjligen kan detta ses som en delförklaring till att samarbetet mellan Naturvårdsverket och Miljödepartementet fungerade smidigare än mellan departementet och sektorsmyndigheter under andra departement.

Underhandskontakterna med myndigheterna låg bl.a. till grund för den tillämpningspraxis som den ansvariga enheten vid Miljödepartementet har format under beredningsprocessen. Denna praxis kan betecknas som ”internt upprättade tillämpningsföreskrifter” för förordningen. Där utrymme för olika tolkningar fanns i förordningen tillkom denna praxis genom diskussioner internt på enheten och med myndigheter och andra grupperingar inom Regeringskansliet. Det gäller bl.a. gränsdragningarna mot andra stödformer (jordbruksstöd, energiomställningsstöd etc.), praxis för stödnivåer till olika åtgärdsformer och vad som är en ”påbörjad åtgärd” etc. Denna praxis kan anses utgöra ett komplement till de mer övergripande urvalskriterier som Miljödepartementet delgivit kommunerna bl.a. vid de regionala konferenserna. Tillämpningspraxisen har sammanställs i en intern PM vid Miljödepartementet, vilken kontinuerligt uppdateras och fungerar som vägledning för handläggarnas beredning av kommunernas ansökningar.

Den formella fasen under det första fördelningsåret

Den formella remitteringen genomfördes för de flesta myndigheterna under tiden mellan intresseanmälan och den formella ansökan. Miljödepartementet remitterade delar av några kommuners intresseanmälan till vissa utvalda sektorsmyndigheter vilka uppmanades att lämna synpunkter efter en särskild checklista. Detta förfarande mötte kritik på flera punkter.

För det första uppfattades underlaget (delar av kommunernas intresseanmälan) vara av sådan översiktlig karaktär att det i många fall ansågs omöjligt för sektorsmyndigheterna att bedöma den aktuella åtgärden enligt Miljödepartementets checklista. För det andra saknade sektorsmyndigheterna möjlighet att ta ställning till de enskilda åtgärdernas roll i den aktuella kommunens investeringsprogram som helhet. Miljödepartementet valde att inte remittera programmen till myndigheterna då de ansågs sakna möjligheter att göra övergripande bedömningar på programnivå. För det tredje uppfattade många myndigheter att antalet remitterade åtgärder var oväntat få. Som exempel kan nämnas att Boverket endast ombads att lämna synpunkter på en åtgärd och att Byggforskningsrådet, som enligt en av deras representanter förväntade sig att få lämna synpunkter på 30–40 åtgärder, endast gavs tillfälle att lämna synpunkter på tre åtgärder. Detta skall även ses mot bakgrund av att kategorin ”bygg- och boende” dominerar den slutliga fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram.

Naturvårdsverket var den enda myndigheten som fick avge hela 23 remissyttranden. Vad som i övrigt skilde Naturvårdsverket från de övriga myndigheterna var att Naturvårdsverket även involverades formellt efter det att den slutliga ansökan inkommit från kommunerna. Övriga myndigheter ombads inte att lämna synpunkter på de slutliga, som regel betydligt mer genomarbetade, ansökningshandlingarna. Naturvårdsverket är också genom-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

gående den myndighet som är mest positiv till det beskrivna beredningsförfarandet.

Svårigheterna för vissa myndigheter att finna sin roll under beredningsförfarandet sammanhänge även med vilken ambitionsnivå man ville upprätthålla i remissvaren. Vissa myndigheter mötte exempelvis problem när det enligt Miljödepartementets checklista handlade om att ta ställning till de kostnadsberäkningar som i kommunernas intresseanmälningar vanligen var mycket bristfälliga. Vissa myndigheter påpekade svårigheterna medan andra helt enkelt avstod från att ta ställning till åtgärdernas kostnader då man ansåg att underlagsmaterialet var för dåligt. Generellt kan sägas att kostnaderna endast verkar ha bedömts summariskt av sektorsmyndigheterna.

Ambitionsnivån i svaren präglades även av den mycket korta remisstid som de flesta myndigheter gavs.¹⁶ Det var inte ovanligt att synpunkter skulle vara åter till Miljödepartementet inom en vecka. Med tanke på att vissa av åtgärderna var mycket omfattande, resulterade detta i svårigheter för många av myndigheterna att författa tillfredsställande svar, inte minst beroende på problem att hinna intern- eller underremittera projekten i önskvärd omfattning. Naturvårdsverket anser, trots att man var den myndighet som fick flest remisser, att förfarandet fungerade bra. Det bör dock noteras att verket främst valde att betrakta åtgärderna ur ett miljöperspektiv och bedömde endast rimligheten i kostnader där det ansågs möjligt.

En ytterligare komplikation i sektorsmyndigheternas arbete var att den förordning som i huvudsak skulle ligga till grund för deras bedömningar inte beslutades förrän två veckor före ansökningstidens utgång. Den majoritet av myndigheterna som endast var inkopplade i beredningen under intresseanmälningssfasen tvingades alltså grunda sina bedömningar på preliminära versioner av förordningen.

Den informella fasen under det andra fördelningsåret

Inom Miljödepartementet var man tidigt medveten om att sektorsmyndigheternas roll under det första fördelningsåret inte varit helt oproblematisk. I syfte att undanröja delar av problemen, anordnade man i början av september 1998 ett seminarium med representanter från sektorsmyndigheterna. Utgångspunkten var att man ville "förbättra/förenkla arbetssättet" genom att i stället för informella remisser använda det man betecknade som ett "mer direkt kontaktsätt". Departementet önskade även sektorsmyndigheternas hjälp med att precisera i vilka avseenden kommunernas intresseanmälningar borde kompletteras inför den slutgiltiga ansökan.¹⁷

Detta mer direkta kontaktsätt gick ut på att varje sektorsmyndighet under en eller flera dagar skulle finnas representerad på Miljödepartementet. Varje handläggare gavs på detta sätt möjlighet att diskutera enskilda åtgärder med

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

¹⁶ Undantaget torde vara Naturvårdsverket som även gavs möjlighet att yttra sig över de slutliga ansökningshandlingarna.

¹⁷ Miljödepartementet, *brev till sektorsmyndigheterna*, 1998-09-03.

respektive myndighetsföreträdare. Tillvägagångssättet mottogs positivt av de myndigheter som fanns representerade vid mötet med Miljödepartementet.

Sektorsmyndigheternas erfarenheter av denna variant av informellt remissförfarande verkar i huvudsak vara positiva. Myndigheterna tillbringade mellan några timmar och några dagar på Miljödepartementet och fick under den tiden ta del av en varierande mängd åtgärder. Naturvårdsverket spelade den mest framträdande rollen genom att vid sex olika tillfällen ha funnits på plats på Miljödepartementet för att lämna informella synpunkter på kommunernas intresseanmälningar. Därutöver lånade Naturvårdsverket ut en tjänsteman som på heltid under två veckor deltog i beredningsarbetet vid departementet.

En synpunkt på förfarandet som flera myndigheter framförde var att man i vissa delar kände sig oförberedd på de frågor som departementets handläggare ställde. Man menade att det hade varit önskvärt att materialet distribuerats i förväg. Ett sådant förfarande ansågs ha kunnat förbättra möjligheterna att sälla fram de mest väsentliga synpunkterna och möjliggjort konsultationer med andra inom den egna myndigheten.

I sammanhanget bör även noteras att det informella remissförfarandet skedde såväl före som efter ansökningstidens utgång. Detta gjorde att vissa av myndigheternas experter endast fick tillfälle att lämna synpunkter på kommunernas intresseanmälningar, medan andra även fick ta del av de i huvudsak kompletta ansökningshandlingarna.

De frågor som Miljödepartementets handläggare ställde handlade bl.a. om klargöranden kring teknik- och faktauppgifter, men även om den aktuella myndighetens syn på olika åtgärder. Några myndighetsrepresentanter angav att det informella remissförfarandet erbjöd ett bra tillfälle för myndigheten att informera departementets handläggare i grundläggande frågor inom myndighetens kompetensområde.

Miljödepartementet hade i sin inbjudan till mötet den 9 september beskrivit det informella remissförfarandet som ett tillfälle för handläggarna "att övergripande diskutera enskilda åtgärder med respektive *myndighetsföreträdare*".¹⁸ De tjänstemän vid olika myndigheter som intervjuats ansåg emellertid att den roll man spelade under det informella remissförfarandet var som "inlånad expert" och man uttalade sig alltså inte i myndighetens namn. Någon myndighet hade tydliggjort expertens status genom att understryka att dennes uttalanden inte fick citeras av Miljödepartementet under den fortsatta beredningen av ansökningarna.

Den formella fasen under det andra fördelningsåret

I början av november 1998 genomförde Miljödepartementet ytterligare ett seminarium med sektorsmyndigheternas kontaktpersoner. Denna gång diskuterades främst vad som förväntades av sektorsmyndigheterna i deras formella bedömningar av kommunernas ansökningshandlingar.

I slutet av 1998 remitterades sedan ett varierande antal åtgärder till sektorsmyndigheterna för formella yttranden. Miljödepartementet ville ha in

¹⁸ Miljödepartementet, *brev till sektorsmyndigheterna*, 1998-09-03. Kursiveringen i citatet tillagd.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

synpunkterna i mitten januari 1999. Detta var enligt några myndigheters förmenande en alldeles för kort remisstid.

Till skillnad från året innan distribuerades denna gång respektive kommuns hela investeringsprogram till sektorsmyndigheterna vilket möjliggjorde för dessa att sätta in åtgärderna i sitt sammanhang.

Flera av sektorsmyndigheterna uppfattade ansökningarna som mer genomarbetade än året innan även om materialets varierande kvalitet försvårade bedömningarna för vissa myndigheter. Även vissa ansökningars stora omfattning uppfattades av vissa myndigheter som besvärande. En myndighetsrepresentant anger att han med utgångspunkt från karaktären på intresseanmälningarna var positivt överraskad av ansökningarnas kvalitet. Bland annat hade man påpekat bristen på ekonomiska kalkyler, vilket förbättrades till den formella ansökan. Samtidigt menar några av myndigheternas kontaktpersoner att kraven på innehållet i ansökningarna var för lågt ställda och att Miljödepartementet borde ha agerat mer kraftfullt för att höja kvaliteten. Myndigheter som själva prövar ansökningar om närbesläktade statliga stöd menade att de knappast skulle ha accepterat kvaliteten i många av de ansökningar som beviljades stöd för lokala investeringsprogram. Man uppfattade det som problematiskt att det fanns en diskrepans mellan sektorsmyndigheternas krav och Miljödepartementets. Att ett departement ställde lägre krav än en sektorsmyndighet befarade man kunde leda till att den underordnade myndighetens auktoritet undergrävdes.

Ett annat omdöme var att den informella fasen uppfattades som mest effektiv medan det formella yttrandet kännetecknades av ett mer diplomatiskt uttryckssätt.

De tveksamheter kring myndigheternas interna hantering av ett yttrande till Miljödepartementet som förekom under det första året tycks ha försvunnit under det andra året. Myndigheternas formella yttranden förefaller med endast få undantag ha beslutats på enhetschefsnivå.

Revisorernas iakttagelser

Riksdagens revisorer konstaterar att sektorsmyndigheterna under det första året hade vissa svårigheter att finna sin roll i den fördelningsmodell som använts. Detta sammanhänge med oklarheter om det informella momentets förvaltningsrättsliga status, icke uppfyllda förväntningar på det formella remissförfarandets kvantitativa omfattning och svårigheter att upprätthålla kvalitet på bedömningarna på grund av bristfälligt underlagsmaterial. Dessutom uppkom problem på grund av korta remisstider samt negativa erfarenheter sammankopplade med det faktum att man endast konsulterades under intresseanmälningsfasen. Naturvårdsverket förefaller vara den enda myndigheten som inte stött på dessa problem i någon nämnvärd omfattning.

Riksdagens revisorer anser sammanfattningsvis att rutinerna för att involvera sektorsmyndigheterna i arbetet med att bereda kommunernas ansökningar visar brister under det första året. Den effektivitet och helhetssyn som eftersträvades med den valda fördelningsmodellen tillät inte att sektorsmyndigheternas kompetens togs till vara på ett tillfredsställande sätt. Ett resultat

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

av detta kan vara att vissa beslut om stöd fattades utan tillräckligt kvalificerade bedömningar som grund.

Vidare menar Riksdagens revisorer att sektorsmyndigheternas roll i processen har varit av liten betydelse bl.a. på grund av ett pressat tidsschema för beredningen under det första fördelningsåret samtidigt som Regeringskansliet har åtagit sig en ansevärd kvantitet tyngande ärendehantering av förvaltningskaraktär i motsats till vad som under senare år har eftersträfvats. Riksdagens revisorer anser att detta motverkar den renodling av rollerna mellan regeringen och myndigheterna som kännetecknat 1990-talets förvaltningspolitik.

Ytterligare brister i rollfördelningen mellan Miljödepartementet och de inblandade myndigheterna kan dels tillskrivas de oklara styrningsrelationer som uppkommer då flera departement är inblandade, dels att sektorsmyndigheternas roll inte preciseras i förordningen. Oklarheter kring hur beslutsstrukturerna ser ut inom Regeringskansliet samt vilken tillämpningspraxis som har skapats vid den beredande enheten vid Miljödepartementet kan även ha bidragit till att många sektorsmyndigheter haft svårt att finna sin roll i beredningsprocessen.

Riksdagens revisorer menar vidare att en institutionalisering av informella konsultationer med experter från sektorsmyndigheterna riskerar att begränsa insynen i beredningsarbetet på ett sådant sätt att det kan uppstå tveksamheter vad gäller kontinuitet, förutsägbarhet och likabehandling. Många beslutskriterier förekommer dessutom endast i den interna tillämpningspraxis som upprättats vid Miljödepartementet vilket gör att dessa farhågor riskerar att växa sig starkare.

Riksdagens revisorer noterar med tillfredsställelse att Miljödepartementet efter diskussioner med de berörda myndigheterna har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att bemästra några av de problem som identifierats ovan. Bland annat har man utvecklat ett informellt remissförfarande där experter från sektorsmyndigheterna på ett tidigt stadium i processen tillbringar tid på Miljödepartementet för att ge sin syn på de åtgärder för vilka bidrag söks. Den förbättrade kvaliteten i bedömningarna som detta sannolikt innebär måste dock enligt Riksdagens revisorer vägas mot de insynsproblem som redovisats ovan.

Det formella remissförfarandet har, till skillnad från det första året, förskjutits mot slutet av beredningsarbetet, vilket bl.a. inneburit att sektorsmyndigheterna formellt yttrar sig över innehållet i kommunernas slutliga ansökningshandlingar och inte över det ofta mer översiktliga materialet i intresseanmälningarna. Detta betraktar Riksdagens revisorer som positivt.

Revisorerna finner vidare att Miljödepartementets formella remittering av åtgärder har blivit något mer omfattande än under det första fördelningsåret. Det är dock alltså endast ett begränsat antal åtgärder som ingår i den formella remittering där myndigheternas bedömningar kan granskas av berörda kommuner eller andra intresserade. Sektorsmyndigheternas tid för formella ställningstaganden har för övrigt varit kort.

Avslutningsvis konstaterar Riksdagens revisorer att Arbetsmarknadsstyrelsen borde ha givits en mer framträdande roll i beredningsarbetet. AMS anger i sitt remissvar om förslaget till lokala investeringsprogram att man anser det

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

viktigt att arbetsmarknadsnämnderna deltar i beredningen av de lokala investeringsprogrammen och att lokala samråd sker med arbetsförmedlingarna. Riksdagens revisorer menar dock att även den centrala arbetsmarknadsmyndighetens möjligheter att ge ett helhetsperspektiv på arbetsmarknadssituationen borde ha tagits till vara på ett bättre sätt. Eventuella önskade arbetsmarknadseffekter som statligt subventionerade arbetstillfällen kan medföra (se vidare kapitel 10) hade sannolikt även beaktats i större omfattning om AMS gjorts mer delaktig i beredningsarbetet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

6 Länsstyrelsernas roll

Inledning

Synen på vilken roll länsstyrelserna skulle spela i arbetet med de lokala investeringsprogrammen förändrades under utarbetandet av fördelningsmodellen. I det första utkastet till förordning som fogades som bilaga 2 till delegationens rapport "Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället" förekommer länsstyrelsen endast i 5 § som lyder: "Efter att ha hört länsstyrelsen skall regeringen samråda med kommunen om innehållet i och utformningen av det lokala investeringsprogrammet. När samrådet är avslutat får kommunen ansöka om bidrag." Samtliga länsstyrelser ansåg i sina remissvar att ett samrådsförfarande mellan kommun och länsstyrelse skulle vara obligatoriskt, vilket sannolikt bidrog till att så slutligen blev fallet.

Således skall kommunerna, enligt 6 § förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället *samråda*, med länsstyrelsen i sina respektive län om det lokala investeringsprogrammet. I 7 § framgår att ett *samrådsyttrande* skall lämnas till regeringen. Utöver detta anges det även regelmässigt som villkor i regeringsbesluten att det är kommunernas ansvar att inhämta länsstyrelsens *samtyn* till utbetalning av stöd till åtgärder som bedrivs av kommunala huvudmän. Dessutom förväntas länsstyrelserna få en roll i *uppföljningen* av de lokala investeringsprogrammen.

Då denna granskning är inriktad på de delar av fördelningsprocessen som föregår regeringens beslutsfattande, redovisas i detta kapitel ett antal länsstyrelser syn på det s.k. samrådet. Redovisningen bygger på intervjuer med sex länsstyrelser kontaktpersoner för de lokala investeringsprogrammen. Dessutom baseras framställningen på sådan information som framkommit vid två av de seminarier som Miljödepartementet anordnat i syfte att klargöra länsstyrelsernas arbete med de lokala investeringsprogrammen.

Samrådet under det första fördelningsåret

Oklara riktlinjer

Länsstyrelsernas erfarenheter av arbetet med de lokala investeringsprogrammen varierar. Till viss del tycks detta sammanhålla med hur länsstyrelserna har organiserat sitt arbete och hur drivande man har varit i kontakten med kommunerna. Antalet kommuner i respektive län som ansökt om stöd verkar också ha inverkat på hur länsstyrelserna har upplevt sin roll.

Det verkar inte ha varit helt klart för länsstyrelserna vad syftet med samrådet var. Riktlinjerna från Miljödepartementet var få och länsstyrelserna fann liten vägledning i den förordning som under det första fördelningsåret endast existerade i preliminära versioner. Begreppet samrådsyttrande väckte i sig funderingar hos vissa länsstyrelser. Som jämförelse kan nämnas att länsstyrelsen enligt 4 kap. 3 § Plan- och bygglagen (PBL; 1987:10) skall delta i samråd om kommunernas översiktsplan. I förarbetena till lagen (prop. 1985/86:1, s. 540) anges att länsstyrelsen förutsätts lämna ett samrådsyttran-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

de till kommunen över vad som framkommit under samrådet. Kommunen sammanställer därefter olika samrådsaktörers synpunkter i en s.k. *samrådsredogörelse*. Länsstyrelsen bereds sedan möjlighet att i ett *granskningsyttrande* lämna sina synpunkter på kommunens slutliga förslag.

När det gäller de lokala investeringsprogrammen är upplägget annorlunda. Det s.k. samrådsyttrandet skall adresseras till regeringen. Samrådet förefaller dessutom ha genomförts under själva ansökningsprocessen och länsstyrelserna har därför inte alltid givits möjlighet att lämna synpunkter på kommunernas slutversioner av de lokala investeringsprogrammen. Att redovisa sin syn på ett preliminärt dokument utan formella möjligheter att återkomma med ett slutligt yttrande har uppfattats som problematiskt av vissa länsstyrelser.

Trots att länsstyrelserna på en konferens med Miljödepartementet inför arbetet med 1998 års ansökningar meddelades en tämligen omfattande lista med allmänna punkter om hur programmen och åtgärderna skulle bedömas, uppkom flera svårigheter. Detta hängde bl.a. samman med det ovan nämnda faktumet att förordningen endast förelåg i preliminära versioner under huvuddelen av den tid då samråd bedrevs. Dessutom saknades kravet på att länsstyrelserna skulle avge ett särskilt samrådsyttrande till regeringen i det utkast till förordning som i december 1997 distribuerades till de kommuner som inkommit med intresseanmälan. Någon länsstyrelse menar att Miljödepartementet egentligen inte visste mer än länsstyrelserna själva om vad samrådsyttrandet skulle innehålla.

Många länsstyrelser tycks ha fått frågor från kommunerna om vilka åtgärder som kan antas vara bidragsberättigade. Dessa frågor har uppfattats som svåra att besvara, bl.a. på grund av att länsstyrelserna inte i nödvändig utsträckning känner till den informella tillämpningspraxis som har tillkommit inom Miljödepartementet. Detta skall dock ställas mot den formulering som återfinns i en skrivelse från Miljödepartementet till länsstyrelserna, daterad 20 augusti 1998, där det konstateras att "[det är] av vikt att länsstyrelsen fungerar som indikator på huruvida programmet och åtgärderna är stödberättigade".¹⁹ Länsstyrelserna verkar även i många fall ha stått frågande inför om och hur man skulle yttra sig över programmens uppskattade sysselsättnings effekter.

Svårt med återkoppling

En annan svårighet i kontakterna mellan kommunerna och länsstyrelserna är att den särskilda dialog som förekommer mellan Miljödepartementet och vissa utvalda kommuner gör att länsstyrelserna ofta saknar kännedom om vilka diskussioner som förts och därför emellanåt anser sig komma på mellanhand i beredningsprocessen. Särskilt problematiskt tycks detta ha varit i de fall då en kommun uppfattar diskussionerna med Miljödepartementet som "halva löften" om bidrag till vissa åtgärder medan länsstyrelserna anser att de aktuella åtgärderna av olika skäl inte bör beviljas stöd.

¹⁹ Miljödepartementet, *brev till länsstyrelserna*, 1998-08-20.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Länsstyrelserna verkar även ha fått erfara att många kommuner kände sig åsidosatta genom att inte bli utvalda till dialog med Miljödepartementet eller att deras ansökan under andra skeden av processen inte har prioriterats. Möjligheterna för länsstyrelserna att ge besked om vilka bevekelsegrunder som har funnits för Miljödepartementet att inte godta vissa program eller åtgärder har dock som ovan nämnts varit begränsade. Flera länsstyrelser nämner att stödformen sporrar fram ett engagemang hos kommunerna som Miljödepartementet måste kunna svara upp emot genom klara och entydiga besked om varför vissa projekt inte får stöd etc. Man befarar annars att luften går ur det lokala miljöarbetet.

Brist på tid och resurser

Många länsstyrelser tycks ha saknat tid och resurser för ett kvalificerat samråd eller inte ha prioriterat detta arbete. I regleringsbrevet för 1998 avseende stödet till de ekologiska investeringsprogrammen framgår att regeringen beslutat att varje länsstyrelse tilldelas 32 000 kr i grundersättning och 4 500 kr per kommun i länet för det administrativa arbetet med fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram.

Omfattningen av länsstyrelsernas arbete med de lokala investeringsprogrammen uppfattades som svår att överblicka och därmed inte helt lätt att placera in i den löpande verksamhetsplaneringen. I vissa län där antalet ansökande kommuner var många och krav på samråd har rests i ett sent skede av processen, har samrådsyttranden avgivits utan att något egentligt samråd genomförts. Kommunernas pressade tidsramar under det första fördelningsåret gjorde att man i många fall sköt på kontakterna med länsstyrelserna till strax före ansökningstidens utgång.

Kravet på sena samråd har försvårat länsstyrelsernas hantering av ansökningarna. Detta problem verkar dock ha varit mest accentuerat hos de länsstyrelser som inte själva aktivt kontaktade länets kommuner för att skaffa sig kunskap om deras lokala investeringsprogram. I sammanhanget kan nämnas att några länsstyrelser formulerar en önskan om att enbart behöva yttra sig över investeringsprogram som kommer från kommuner som deltagit i den s.k. dialogen med Miljödepartementet. Något utrymme för detta lämnar dock inte förordningen.

Flera länsstyrelser nämner svårigheter med den dubbla roll man tvingas spela genom att man skall vara statens tillsynsmyndighet och samtidigt som man skall förespråka regional utveckling. Dessa svårigheter anser man förstärks av att kommunernas kontakter med Regeringskansliet har utvidgats och att länsstyrelserna har dålig insyn i de diskussioner som förs mellan dessa båda aktörer.

Samrådet under det andra fördelningsåret

Tydligare riktlinjer

I syfte att klarlägga samrådets innebörd distribuerade Miljödepartementet i augusti 1998 en "handledning" för länsstyrelsernas vidare arbete med de lokala investeringsprogrammen. Denna baseras på de erfarenheter man dragit

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

av 1998 års arbete.²⁰ Samrådets innebörd diskuterades även vid ett seminarium med länsstyrelsernas kontaktpersoner som Miljödepartementet anordnade i september 1998. En uppföljning av 1998 års samråd genomfördes vid ett seminarium i mars 1999.

Det genomgående intrycket från intervjuer med länsstyrelsernas kontaktpersoner och av vad som framförts under ovan nämnda länsstyrelseseminarier är att hela samrådsförfarandet fick en klarare utformning under det andra fördelningsåret. Detta berodde sannolikt på att Miljödepartementets riktlinjer blev tydligare, men även på att länsstyrelserna själva hade byggt upp erfarenheter kring hur man lämpligast organiserar samrådet med kommunerna. Bland annat för att slippa kraven på sena samråd insåg man vikten av att etablera tidiga kontakter med kommunerna.

De alltmer utbredda kunskaperna om de lokala investeringsprogrammen hos såväl kommuner som länsstyrelser verkar även ha bidragit till att diskussioner om dessa uppkom i andra sammanhang än där investeringsprogrammen utgjorde huvudintresset. Det kan exempelvis vara i samband med samråd kring kommunernas översiktsplaner.

De resurser som länsstyrelserna erhåller för sitt arbete med de lokala investeringsprogrammen har ökat från 32 000 kr per län plus 4 500 kr per kommun under 1998 till 40 000 kr plus 6 400 kr per kommun under 1999.

Förändrade rutiner inför fördelningen av stöd år 2000

Inför beredningen av kommande ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram aviserar Miljödepartementet vissa förändringar i kontakterna med kommunerna och länsstyrelserna.²¹ I stället för att välja ut kommuner till dialog, har man för avsikt att träffa samtliga kommuner som ämnar söka stöd. Dialogmötena mellan departementet och kommunerna sker sedan i samverkan med respektive länsstyrelse på plats i den aktuella regionen. Miljödepartementet menar att detta bl.a. kan bidra till att stärka länsstyrelsernas möjligheter att stödja kommunerna i arbetet med att utveckla lokala investeringsprogram.

Revisorernas iakttagelser

Riksdagens revisorer finner att många av de problem som identifierades i kapitlet om sektorsmyndigheterna även äger sin giltighet när det gäller länsstyrelsernas upplevelser av det första fördelningsåret. Bristen på ett klart definierat uppdrag i kombination med ett särskilt dialogmoment mellan kommuner och Miljödepartementet gjorde att många av länsstyrelserna hade problem med att finna sin roll i processen. Osäkerheten underblåstes även av att kommuner, särskilt de som inte fått stöd till sina program, krävde besked från länsstyrelsen om på vilka grunder de fått avslag och om hur de lämplig-

²⁰ Miljödepartementet, *brev till länsstyrelserna*, 1998-08-20.

²¹ Miljödepartementet, *brev till kommuner, länsstyrelser, berörda sektorsmyndigheter, Svenska Kommunförbundet och kommunförbunden (länsförbund)*, 1999-04-22.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

en skulle gå vidare för att få utdelning i nästa fördelningsomgång. Sådana besked eller dylik rådgivning hade länsstyrelserna som regel svårt att ge.

Riksdagens revisorer anser att en tydlig skriftlig instruktion, distribuerad redan innan det första årets ansökningsförfarande, sannolikt hade höjt effektiviteten i länsstyrelsernas arbete samt besparat dem en del negativa reaktioner från kommunerna. Länsstyrelsernas roll i beredningsprocessen hade tydliggjorts på ett sådant sätt att deras attityd till det fortsatta arbetet genomgående hade varit något mer positiv. Riksdagens revisorer tvingas konstatera att vagheten i riktlinjerna till länsstyrelserna sannolikt avspeglade en osäkerhet inom Regeringskansliet om vilken roll länsstyrelsen skulle spela i processen.

Riksdagens revisorer finner det emellertid positivt att Miljödepartementet uppvisar en tydlig insikt i vilka länsstyrelsens huvudsakliga problem har varit under det första fördelningsåret. Departementets åtgärder för att underlätta länsstyrelsernas arbete har också resulterat i en mer positiv syn från länsstyrelsernas sida på hur arbetet var organiserat under det andra fördelningsåret.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

7 Kommunernas syn på fördelningsprocessen

Inledning

Detta kapitel redovisar hur kommunerna har uppfattat Miljödepartementets, sektorsmyndigheternas och länsstyrelsernas roll och agerande i fördelningsprocessen, samt vilka eventuella problem kommunerna har mött under ansökningsförfarandet. Främst behandlas den process som ledde fram till 1998 års fördelning av stöd, men även 1999 års process berörs.

Underlagsmaterialet består i huvudsak av data insamlade via enkäter (se bilaga 2 och 3). En enkät skickades ut till samtliga de 115 kommuner som ansökte om stöd under 1998. 106 kommuner besvarade enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på drygt 92 %. Beträffande 1999 års fördelning skickades en förkortad variant av enkäten för 1998 ut till ett urval av de kommuner som ansökt om stöd.

Utöver enkätdata har information samlats in genom telefonintervjuer med kontaktpersonerna i några av de kommuner som ansökt om stöd. Även information som förmedlats vid intervjuer med länsstyrelser och sektorsmyndigheter har nyttjats.

1998 års fördelning

Den modell som används vid fördelningen av stöd till de lokala investeringsprogrammen innebär att kontaktkanalerna mellan Regeringskansliet och kommunerna öppnas upp på ett förhållandevis oprövat sätt.

Kommunerna gavs inledningsvis tillfälle att lämna synpunkter på delegationens rapport om de lokala investeringsprogrammen. En vanlig synpunkt från kommunerna var att de fastställda tidsramarna för intresseanmälan och ansökan var snäva under programmets första år. Dessutom påpekade flera kommuner risken för att de större kommunerna får stora resurser, medan de mindre blir utan statsstöd då dessa saknar möjlighet att presentera lika genomarbetade investeringsprogram. Denna synpunkt har sedermera hörsammats genom att de kommuner som har färre än 10 000 invånare givits ett särskilt stöd på 50 000 kr för upprättande av sina investeringsprogram.

I augusti 1997 distribuerade Miljödepartementet en broschyr om de lokala investeringsprogrammen och om hur kommunerna skulle gå till väga för att få del av dessa medel. Dessutom genomfördes ett antal regionala konferenser där den nya stödformen presenterades.

Vilken information låg till grund då kommunerna inledde arbetet med ett lokalt investeringsprogram?

Den information om stöd till lokala investeringsprogram som låg till grund då kommunerna inledde sitt arbete med att formulera en intresseanmälan varierade. Bland de 115 kommuner som senare ansökte om stöd var den klart vanligaste källan någon form av information från Regeringskansliet/regeringen. Framför allt handlar det om förslaget från delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling samt en informationsbroshyr från Miljödepartementet. Andra informationskanaler som nämns är bl.a. regionala

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

konferenser, Kommunförbundet, ”kontakter” eller ”rykten”, 1997 års ekonomiska vårproposition och massmedierna.

När inledde kommunerna arbetet med ett lokalt investeringsprogram?

Då olika information låg till grund för kommunernas arbete med att formulera en intresseanmälan, varierade också tidpunkten då detta arbete inleddes. Tabellen nedan visar vid vilken tidpunkt kommunerna påbörjade en diskussion om att sammanställa de investeringsprogram som beskrivs i intresseanmälningarna. Intresseanmälan skulle vara inlämnad senast den 15 oktober.

Tabell 7.1 När påbörjades diskussionen om ansökan om stöd?

Tidsperiod	Antal	Procent
Februari–april 1997	26	25 %
Maj–juni 1997	28	27 %
Juli–augusti 1997	32	30 %
September–oktober 1997	19	18 %
SUMMA	105	100 %

Fördelningen mellan tidsperioderna är enligt tabellen förhållandevis jämn. Juli till augusti är den tidsperiod då den största andelen av kommunerna påbörjade diskussionen om investeringsprogrammet.

Det tillfälle då kommunen anser sig ha påbörjat diskussionen om att sammanställa ett investeringsprogram varierar även om man tar hänsyn till om kommunen senare tilldelades bidrag eller ej. För båda fallen gäller att mellan 20 och 30 % av de svarande i varje kategori (stöd respektive ej stöd) återfinns i var och en av de tre första tidsperioderna. Andelen kommuner som påbörjade diskussionen sent (september till oktober) är dock högre bland de kommuner som inte erhöll stöd än bland dem som erhöll stöd (22 respektive 13 %).

Hur uppfattade kommunerna Miljödepartementets riktlinjer för arbetet med lokala investeringsprogram?

När arbetet med intresseanmälan inleddes uppstod vissa funderingar hos kommunerna om vad denna skulle innehålla. I enkäten instämmer 26 % av de svarande kommunerna helt (4 %) eller delvis (22 %) i påståendet att riktlinjerna om vad intresseanmälan skulle innehålla var tydliga. 65 % av kommunerna tar helt eller delvis avstånd från påståendet. Här bör observeras att endast kommuner som senare ansökte om stöd har besvarat enkäten.

I syfte att utröna vilka formella krav som ställdes på innehållet i intresseanmälan upprättade vissa kommuner redan på detta stadium en kontakt med den beredande enheten vid Miljödepartementet. Departementet gav i detta skede endast få riktlinjer om hur intresseanmälan skulle se ut eller vilka krav som ställdes på investeringsprogrammets innehåll.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Vid telefonintervjuer med kommuner som fått del av stödet har framkommit att handlingsutrymmet i förordningen var en fördel vid formulerandet av intresseanmälan och ansökan, samt att eventuella tveksamheter och krav på preciseringar som regel kunde redas ut under den senare dialogen med departementet. Enligt enkätsvaren kände sig emellertid många kommuner besvärade över att riktlinjerna var så vaga. Ett annat problem var att riktlinjerna förändrades över tid (se särskilt avsnitt nedan).

Arbetet med att ta fram intresseanmälningarna gjordes i många kommuner under en förhållandevis kort tidsperiod. Särskilt gällde detta kommuner där arbetet inte påbörjades förrän sommaren 1997. En konsekvens av detta var att en del kommuner hade svårt att etablera ett brett medborgardeltagande.

Uppskattade dialogbesök

Intresseanmälningarna låg till grund för Miljödepartementets urval av ca 40 kommuner för den s.k. dialog som genomfördes på senhösten 1997. Urvalet föregicks i vissa fall av att Miljödepartementet bad kommunerna att komplettera sina intresseanmälningar avseende bl.a. åtgärdernas kostnader och den miljörelaterade andelen av kostnaderna. I sammanhanget kan även nämnas att ett tiotal kommuner bjöd in sig själva på dialog, vilket man från Miljödepartementets sida inte ansåg sig kunna avstyra.

Under dialogen träffade departementet representanter för kommunerna enskilt under cirka en timme. Vid dessa tillfällen fördes en allmän diskussion om det föreslagna programmet och de kompletteringar som ansågs nödvändiga. Även den tillämpningspraxis som under beredningsprocessens gång utvecklats vid den ansvariga enheten vid Miljödepartementet diskuterades. Vidare framfördes synpunkter på redovisningen av kvantitativa effekter samt på sådana åtgärder som inte kunde betraktas som stödberättigade. Dessutom var kommunernas prioriteringar av olika åtgärder föremål för diskussioner. Några löften om stöd gavs inte och drygt en tredjedel av de kommuner som departementet hade valt för dialog erhöll inte bidrag i slutänden. Nämnas bör att dialogförfarandet saknar formellt stöd i förordningen.

Dialogbesöket upplevdes av de deltagande kommunerna som ett positivt inslag i ansökningsprocessen. I enkäten instämmer en övervägande majoritet av de svarande (72 %) helt eller delvis i påståendet att dialogbesöket var värdefullt för det fortsatta arbetet med ansökan. Det är främst de kommuner som erhållit stöd som menar att dialogen var värdefull för ansökningsarbetet. Bland de kommuner som ej beviljades bidrag har 60 % angivit att de tar avstånd från påståendet eller valt svarsalternativet "varken eller". Motsvarande siffra för de kommuner som fått stöd är 6 % (se tabell nedan).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 7.2 Dialogen var värdefull för det fortsatta arbetet med ansökan

	Totalt		Stöd		Ej stöd	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Instämmer helt	24	48 %	22	73 %	2	10 %
Instämmer delvis	12	24 %	6	20 %	6	30 %
Varken eller	5	10 %	1	3 %	4	20 %
Tar delvis avstånd	4	8 %	1	3 %	3	15 %
Tar helt avstånd	5	10 %	0	0 %	5	25 %
Vet ej/kan ej ange	0	0 %	0	0 %	0	0 %
SUMMA²²	50	100 %	30	100 %	20	100 %

Av dialogkommunerna är det flera som upplevde att relationen till departementet var bra. Några pekar på ett trevligt bemötande, andra skriver att tillgängligheten var god eller talar rent allmänt om dialogen i positiva ordalag. Bland de kommuner som inte varit hos Miljödepartementet på dialog återfinns däremot kritiska synpunkter om att det var svårt att upprätta någon djupare kontakt med departementet och att informationen som gavs om ansökningsförfarandet var bristfällig.

Enligt uppgifter som har framkommit vid telefonintervjuer ansåg några dialogkommuner att ytterligare besök för klargöranden hade underlättat författandet av ansökan. Någon kommun menade att man fick ”positiva tillrop” under dialogen men att det inte alltid var helt klart vilka preciseringar av ansökan som efterfrågades. Efter kommunernas besök i Stockholm etablerades fördjupade kontakter på handläggarnivå där Miljödepartementet efterfrågade ytterligare preciseringar eller kommunerna önskade rådgivning om hur man skulle gå till väga för att möta kraven i förordningen.

Bland de kommuner som inte valdes ut för dialog varierar reaktionerna i huvudsak med de förväntningar som skapats i kommunen. I kommuner där man investerat resurser i att skapa en attraktiv intresseanmälan har besvikelsen av förklarliga skäl varit som störst. De negativa reaktionerna har sannolikt varit mindre hos kommuner som inte anser sig ha haft varken tid eller resurser att producera en genomarbetad intresseanmälan och/eller som inriktat sig på kommande fördelningstillfällen. Enligt ett brev från Miljödepartementet skulle dock samtliga kommuner som lämnat in intresseanmälan kontaktas per telefon för ett samtal med utgångspunkt från Miljödepartementets preliminära bedömning av det inlämnade materialet. Av detta brev framgår även att samtliga kommuner skulle erbjudas tillfälle till dialog under budgetperioden 1997–1999 i flertalet fall redan under 1998. Det poängteras också att det faktum att en kommun träffar den beredande enheten vid Miljödepar-

²² Det bör påpekas att antalet kommuner som i enkäten angivit att de varit dialogkommuner är högre än det antal dialogkommuner som finns med på Miljödepartementets lista.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

temetet för att diskutera innehållet i sitt investeringsprogram inte innebär ett beslut om att en ansökan kommer att beviljas, och att samtliga ansökningar prövas på lika villkor mot förordningen.²³

Telefonåterkopplingen med de icke utvalda kommunerna tycks inte ha inneburit att Miljödepartementet givit någon mer utförlig feedback på vad i intresseanmälan som gjorde att kommunen inte valdes ut för dialog. Detta har några kommuner beklagat. En kommunal tjänsteman som fungerade som kontaktperson för ett lokalt investeringsprogram poängterade dock att en effekt av att Miljödepartementet hörde av sig, var att frågan om det lokala investeringsprogrammet fick särskild tyngd bland de kommunala politikerna. Enligt denne person hade en motsvarande effekt sannolikt uteblivit om kommunikationen hade skett med länsstyrelsen eller med en sektorsmyndighet.

Från Miljödepartementets sida är man medveten om dialogmötets betydelse för kommunerna när det gäller att få information om och stöd i ansökningsprocessen. Inför 1999 års fördelning utökade man därför antalet dialogkommuner.

Riktlinjernas förändring över tid

Ändrade premisser för ansökan, oklara eller obefintliga besked samt brist på konkreta riktlinjer är de klart dominerande synpunkterna då kommunerna i enkäten anger negativa erfarenheter av kontakterna med Miljödepartementet. ”Det mest irriterande var de olika beskeden över tid och att de förändras till och från. Hade varit bra att få tydliga besked inledningsvis i stället”, skriver en kommun. En annan uppger att hela upplägget var diffust och verkade ganska improviserat: ”Det var mycket man inte tänkt på.”

Av enkätresultatet framgår att två tredjedelar (66 %) av de svarande kommunerna ansåg att Miljödepartementets riktlinjer beträffande ansökans innehåll förändrades under perioden mellan intresseanmälan och slutdatum för ansökan (se tabell 7.3). 83 % av dessa kommuner upplevde förändringarna som mer eller mindre besvärande. Uppdelat på de kommuner som erhållit stöd och de som inte fått stöd kan man märka att av de stödbeviljade kommunerna upplevde 76 % förändringarna som besvärande. För dem som inte fått stöd uppgår denna siffra till 89 %.

Av de svarande kommunerna instämmer 91 % helt eller delvis i påståendet att riktlinjerna förändrades på ett sådant sätt att det skapade extraarbete för kommunen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

²³ Miljödepartementet, *brev till kommuner och kommunalförbund som lämnat intresseanmälan om stöd för lokala investeringsprogram*, 1997-12-04.

Tabell 7.3 Förändrades Miljödepartementets riktlinjer beträffande ansökans innehåll under perioden mellan intresseanmälan och slutdatum för ansökan?

	Antal	Procent
Ja	69	66 %
Nej	16	15 %
Ingen uppfattning	20	19 %
SUMMA	105	100 %

En av de vanligaste förändringarna i riktlinjerna var enligt kommunerna att de mjukare frågorna inledningsvis gavs ett stort utrymme men efter hand tonades ned till förmån för fysiska investeringar. Inriktningen på fysiska investeringar gynnade inte den helhetssyn som departementet och regeringen sade sig sträva efter. En annan viktig förändring var att riktlinjerna för vad ansökan skulle innehålla blev alltmer detaljerade. Bland annat skärptes kraven på redovisningen av miljöeffekter.

En kommun skriver uttryckligen i sitt enkätsvar att det kom helt olika direktiv från Miljödepartementet under processen. De flesta kommunerna talar dock om ständigt skärpta direktiv. En kommun anger: ”Vi upplevde att Miljödepartementet hade oklara riktlinjer för ansökans innehåll. Vi fick en känsla av att man improviserade sig fram. Ex. ansökans detaljeringsgrad, projektekonomi m.m.” Av de kommuner som kommenterat frågan är det en som skriver att riktlinjerna blev tydligare men ändrade inte riktning.

Motsägelsefulla riktlinjer?

Frågan om riktlinjernas förändring över tid är nära besläktad med en annan enkätfråga som handlar om huruvida kommunerna uppfattade att riktlinjerna från departementet ibland var motsägelsefulla. Hälften av de kommuner som besvarat enkäten säger sig instämma helt eller delvis i att så var fallet. 19 % tar helt eller delvis avstånd från påståendet att riktlinjerna skulle ha varit motsägelsefulla.

Kommunerna ger i sina kommentarer uttryck för att beskeden från departementet var vaga och otydliga. Några kommuner pekar på att olika handläggare gav direkt olika besked. Andra nämner att det fanns, om inte direkt motsägelsefulla uppgifter så i alla fall en stor osäkerhet hos handläggarna. En kommun som delvis instämmer i påståendet att riktlinjerna ibland var motsägelsefulla skriver att det förekom en intern osäkerhet om vad som gällde, dålig ”samkörning” om vilken information som skulle ges. ”Det fanns inte mycket att ta på och beskeden var så vaga att det gav möjlighet att tolka på mer än ett sätt”, skriver en annan kommun. Frågor som det var svårt för kommunerna att få klarhet i var bl.a. vilka uppgifter som skulle redovisas i ansökan och vilka kriterier som låg till grund för tjänstemännens bedömning av åtgärdsförslagen. En kommun uppger att handläggarna uppvisade ”olika syn på vad som var berättigat till bidrag”.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap. Bilaga 1 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

I sammanhanget bör det uppmärksammas att förordningen under större delen av ansökningsförfarandet endast förelåg som utkast.

Miljödepartementets kompetens

I inledande telefonkontakter med kommuner framkom vissa tvivel kring Miljödepartementets kompetens att hantera detaljerade ansökningar av tekniskt och naturvetenskapligt komplext slag. Någon kommun ställde sig tveksam till att Miljödepartementet hade tillräcklig förståelse för hur arbetet i allmänhet bedrivs inom en kommunal förvaltning.

För att utröna om detta var utbredda uppfattningar fick kommunerna i enkäten ta ställning till om de upplevde att Miljödepartementet hade erforderlig miljökompetens för att hantera ansökningarna och om departementet visade förståelse för hur den kommunala förvaltningen fungerar. 32 % av kommunerna anser sig inte veta eller kan inte ange något svar på frågan huruvida Miljödepartementet hade nödvändig miljökompetens. 33 % instämmer helt eller delvis i att så var fallet medan 23 % tar helt eller delvis avstånd från påståendet (se tabell 7.4).

Tabell 7.4 Miljödepartementet hade nödvändig miljökompetens

	Antal	Procent
Instämmer helt	15	14 %
Instämmer delvis	20	19 %
Varken eller	13	12 %
Tar delvis avstånd	16	15 %
Tar helt avstånd	8	8 %
Vet ej/kan ej ange	34	32 %
SUMMA	106	100 %

För påståendet ”Jag/vi upplevde att den handläggande enheten vid Miljödepartementet visade förståelse för hur den kommunala förvaltningen fungerar” blir svarsfördelningen snarlik. Av de svarande kommunerna instämmer 33 % helt (8 %) eller delvis (25 %) i påståendet, 28 % tar helt (9 %) eller delvis (19 %) avstånd och 24 % kan inte ange något svar.

För båda frågorna gäller att en stor andel av kommunerna har kryssat för något av alternativen ”varken eller” eller ”vet ej/kan ej ange”. Detta förhållande bör även ses i ljuset av att andelen kommuner som instämmer respektive tar avstånd från påståendena är förhållandevis jämn. Sammantaget gör detta att den bild som framkommer av kommunernas syn på Miljödepartementets miljökompetens och förståelse för den kommunala förvaltningen, inte är entydig.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Kommunal förståelse för Miljödepartementets situation

Sex kommuner nämner Miljödepartementets arbetssituation i enkätsvaren. Kommentarer uttrycker förståelse för att denna inte kan ha varit helt enkel. En kommun yttrar följande: "Jag hyser stor sympati för den svåra situation som uppstod med en stor mängd ansökningar, stor tidspress och komplexa frågeställningar. Handläggarna på Miljödepartementet gjorde säkert sitt bästa och var trevliga och tillmötesgående." I svaret från en annan kommun kan man läsa: "Vi lägger ingen skuld på enskilda tjänstemän på Miljödepartementet. Deras uppgift att administrera ansökningarna 1998 förefaller nästan omöjlig att genomföra friktionsfritt. De genomförde det så bra som möjligt under givna förutsättningar." Det kan här nämnas att andra positiva kommentarer om Miljödepartementet som anges i enkäten är att departementet visade stor förståelse för kommunernas uppfattning om miljöhot och behov av åtgärder och – i motsats till vad många andra kommuner anser – att departementet gav tydliga besked.

Kontakten med andra kommuner

Några kommuner har diskuterat gemensamma regionala ansökningar, men detta har bl.a. fallit på svårigheter att hinna förankra sådana planer politiskt. I något fall förekommer det att kommuner gemensamt annonserat i den regionala tidningen om möjligheterna för näringsliv och andra att komma in med förslag till åtgärder som kan inkluderas i kommunernas lokala investeringsprogram.

Vissa kommuner har också använt andra kommuner, såväl inom som utom det egna länet, som diskussionspartners när det exempelvis gäller tveksamheter om hur förordningen skall tolkas eller hur man skall förhålla sig till information som erhållits under hand från Miljödepartementet. Vid dessa diskussioner har det inte sällan uppfattats som att olika kommuner har fått olika besked från Miljödepartementet trots att man ansett sig ha ställt samma frågor. Flera kommuner har inte diskuterat de lokala investeringsprogrammen med andra kommuner. Man har inte ansett att detta varit nödvändigt eller uppfattat tiden som så knapp att sådana diskussioner fått stryka på foten.

I tabell 7.5 redovisas resultatet av hur kommunerna vid besvarandet av enkäten ställde sig till påståendet "Jag/vi fick intrycket att Miljödepartementet gav olika riktlinjer beträffande ansökans innehåll till olika kommuner".

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 7.5 Miljödepartementet gav olika riktlinjer till olika kommuner

	Antal	Procent
Instämmer helt	15	19 %
Instämmer delvis	19	24 %
Varken eller	12	15 %
Tar delvis avstånd	3	4 %
Tar helt avstånd	14	18 %
Vet ej/kan ej ange	17	21 %
SUMMA	80	100 %

Av de kommuner som har angivit att de haft kontakt med andra kommuner angående ansökan om stöd till lokalt investeringsprogram svarar 43 % att de instämmer helt eller delvis i påståendet att Miljödepartementet gav olika riktlinjer om ansökan till olika kommuner. Det bör dock betonas att detta är kommunernas egen, subjektiva uppfattning. Miljödepartementet kan ha givit konsekventa besked som kommunerna i sin tur har tolkat på olika sätt.

Av kommunernas kommentarer till frågan är det emellertid en entydig bild av var de angivna olikheterna i departementets riktlinjer ligger som framträder. En ofta återkommande synpunkt är att handläggarna gav olika besked om vilken typ av projekt som skulle kunna komma i fråga för bidrag. Bland annat återfinns följande svar på frågan vilka skillnader som tycks ha förekommit: "Olika riktlinjer om vad för projekt som kunde få stöd." "Vad vi borde fokusera på. I vissa kommuner var något viktigt, i grannkommunen var det något helt annat." "I vissa fall tilläts kretsloppsprojekt, för andra var det enbart teknikprojekt." En annan synpunkt som framförs av flera kommuner är att Miljödepartementet gav olika besked om hur miljöeffekter skulle redovisas i ansökan.

De uppgifter som framkommit i svaren på denna enkätfråga kan jämföras med resultatet av frågan om Miljödepartementets riktlinjer var motsägelserfulla. Den enkätfrågan visade att man också internt inom kommunen i vissa fall fick intrycket att olika handläggare hade olika uppfattning om vad som var stödberättigat och hur detaljerad ansökan skulle vara.

Kommunernas kontakter med länsstyrelserna

Kommunernas erfarenheter av kontakterna med länsstyrelsen tycks överlag ha varit goda. Då kommunerna i enkäten gavs tillfälle att placera in länsstyrelsen på en femgradig betygsskala (där 1 var sämst och 5 bäst) blev medelbetyget 3,5 och medianen 4. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande betyg för Miljödepartementet blev 2,7 i medelvärde och 3 i median.

Det kommunerna enligt enkätsvaren upplever har varit det bästa i kontakterna med länsstyrelsen är att denna har fungerat som stöd och bollplank under arbetet med ansökan. Handläggarna på länsstyrelsen har haft en positiv inställning till projekten och de har ofta varit sakkunniga och pålästa om

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

projekten. Fyra kommuner från fyra olika län poängterar att handläggningen har varit snabb.

Som negativt nämner många kommuner att länsstyrelsen var osäker på sin egen roll och dåligt informerad om stödet. En enstaka kommun menar att länsstyrelsen visade ointresse och två andra är av åsikten att länsstyrelsen borde ha tagit en mer aktiv roll.

Vid telefonkontakter med kommuner och länsstyrelser har framkommit att vissa kommuner uppvisar en samsyn med de regionala myndigheterna när det gäller svårigheterna att hinna upprätta ett formellt samråd med därtill hörande samrådsyttrande. Dessa kommuner verkar vara sådana som sedan tidigare har en väl fungerande relation med länsstyrelsen kring frågor om hållbar utveckling. Diskussioner om investeringsprogrammen har i dessa fall oftast förts under vad man kan beteckna som ömsesidigt givande informella former.

Kommunernas kontakter med sektorsmyndigheterna

Kommunernas kontakter med olika sektorsmyndigheter förefaller genomgående ha varit begränsade. De gånger kontakter förekommit verkar vara då en sektorsmyndighet av olika skäl ställt sig tveksam till en åtgärd. Kommunen har i dessa fall ofta fått vetskap om sektorsmyndighetens negativa inställning via Miljödepartementet, antingen underhand vid dialogförfarandet eller genom att den aktuella myndighetens formella remissyttrande kommit kommunen till del.

De kommuner som varit på dialog med Miljödepartementet förefaller tillfreds med detta och upplevde inget behov av att upprätta ytterligare kommunikation med olika sektorsmyndigheter. Några kommuner uttryckte vid telefonintervjuer lättnad över att slippa samverka med vissa sektorsmyndigheter då dessa uppfattades som byråkratiska och alltför regelorienterade. Sannolikt spelade den knappa tiden för ansökningsförfarandet även här en viss roll för att kommunerna inte i större utsträckning förde diskussioner med olika sektorsmyndigheter. Kontakter kan dock ha förekommit mellan åtgärdernas huvudmän och enskilda tjänstemän vid sektorsmyndigheterna.

Allmänna synpunkter på stödformen

I enkäten har kommunerna även givits möjlighet att lämna övriga synpunkter på de lokala investeringsprogrammen. Detta öppna alternativ har resulterat i en mängd synpunkter på ansökningsprocessen och stödformen. En kommun är uttalat positiv till modellen med stöd till lokala investeringsprogram och tycker att idén är bra och hoppas att stödformen förlängs. Kommunen anser att det råder stort lokalt intresse att delta och stödet har satt fokus på miljöfrågorna särskilt inom företag och fastighetsförvaltning. En annan kommun uppger att man, sett ur ett helhetsperspektiv, tror att konceptet kan bli bra om det får fortleva.

Det är dock få kommuner som är entydigt positiva till stödformen. En kommun skriver följande i sitt enkätsvar: "Hela idén och upplägget var nytt och fräscht med en attityd (konstruktiv) om helhetssyn och konkurrens som

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

kändes uppfriskande. Problemet var att det gick väl fort och saknade en prioriteringsprocess med basfakta om respektive miljösituation.”

En synpunkt som återkommer är att stödformen missgynnar resursfattiga småkommuner som inte har möjligheter att utforma påkostade bidragsansökningar. ”När det regnar manna från himlen har den fattige ingen sked”, som en kommun uttrycker det. Denna synpunkt hör samman med en relativt vanlig uppfattning att det är de kommuner som lämnar in de mest påkostade och detaljerade ansökningarna som erhåller stöd. Andra synpunkter är att ansökningsförfarandet är komplicerat och omständligt samt att det är olämpligt att skapa en konkurrenssituation mellan kommunerna. En kommun uttrycker följande: ”Det är synd att så mycket pengar slösas bort på projekt som ändå skulle blivit av. Dåligt genomtänkt. Skapar konkurrens mellan kommunerna – och vi som kämpar för att öka samarbetet. I de kommuner som ej fått medel trots omfattande nedlagt arbete av samordnare m.fl. har de senare fått sig en knäck och deras trovärdighet i kommunen likaså.”

Av kommentarerna till enkäten framgår också att avsaknaden av motiveringar till besluten förorsakat viss frustration och även osäkerhet i kommunerna över syftet med bidragen. Vissa kommuner säger sig uppleva att stödformen ger utrymme för godtycke.

Två kommuner skriver att de anser att pengarna borde ha fördelats via länsstyrelserna i stället för genom Regeringskansliet och regeringen (en av dessa kommuner nämner även Naturvårdsverket). En annan kommun menar att miljardbidragen blivit missriktade genom den ensidiga knytningen till arbetstillfällen och fysiska investeringar i gigantiska projekt. Kommunen är av uppfattningen att bidragen i stället borde fördelas proportionellt till kommunerna och vara öronmärkta för kretsloppsarbete.

1999 års fördelning

Klarare riktlinjer

När det gäller kommunernas upplevelser av ansökningsprocessen inför 1999 års fördelning av stöd har Riksdagens revisorer av tidsskäl endast genomfört en begränsad stickprovsundersökning bland de 176 kommuner och kommunalförbund som ansökte om stöd. 20 kommuner har fått besvara en något reducerad version av den enkät som användes vid undersökningen av de kommuner som ansökte om stöd 1998.

Då stickprovet är litet bör de redovisade resultaten av enkäten om 1999 års fördelningsprocess endast ses som en fingervisning om vad den totala populationen kan tänkas ha för uppfattning och vilka skillnader som eventuellt föreligger mellan kommunernas upplevelser av de båda ansökningsprocesserna.

Svaren på enkäten angående 1999 års fördelning är genomgående mer positiva än svaren i enkäten om 1998 års fördelning. I enkäten om processen inför 1999 års fördelning av stöd svarar en övervägande majoritet av kommunerna (80 %) att de instämmer helt (25 %) eller delvis (55 %) i påståendet att riktlinjerna om vad intresseanmälan skulle innehålla var tydliga. 5 % tar delvis avstånd från påståendet och ingen av de svarande kommunerna säger

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

sig ta helt avstånd (se tabell 7.6 nedan). I enkäten beträffande 1998 års ansökningsprocess instämde 26 % av kommunerna i påståendet medan 65 % tog avstånd från det.

Tabell 7.6 Riktlinjerna om vad intresseanmälan skulle innehålla var tydliga

	Antal	Procent
Instämmer helt	5	25 %
Instämmer delvis	11	55 %
Varken eller	3	15 %
Tar delvis avstånd	1	5 %
Tar helt avstånd	0	0 %
Vet ej/kan ej ange	0	0 %
SUMMA	20	100 %

På frågan om kommunerna upplevde att Miljödepartementets riktlinjer beträffande ansökans innehåll förändrades under perioden, är det lika många kommuner som har svarat ja som nej (45 % vardera). Av dem som svarade ja anger drygt hälften att förändringarna upplevdes som besvärande och samtliga utom en instämmer helt eller delvis i att förändringarna skapade extraarbete för kommunen.

Bland de kommuner som har angivit på vilket sätt riktlinjerna förändrades märks bl.a. följande kommentarer: "I början trycktes mer på s.k. 'nya' projekt vilket jag inte tycker det gjordes senare ... Annars tycker jag inte att riktlinjerna förändrades utan blev bara mer konkreta och tydliga, vilket var synd att de inte var i ett tidigare skede. Detta skulle ha underlättat processen." "Mer specifika och detaljerade krav på redogörelser." "Bl.a. redovisning av ekonomi och miljökonsekvenser." Dessa synpunkter liknar dem som framfördes av kommunerna beträffande processen inför 1998 års fördelning. Andelen kommuner som ansåg att en förändring av riktlinjerna hade ägt rum är emellertid högre i enkäten om 1998 års fördelning (66 %) än i den senare.

30 % av kommunerna instämmer helt eller delvis i att riktlinjerna från Miljödepartementet ibland var motsägelsefulla och en lika stor andel tar helt eller delvis avstånd från påståendet. Andelen som säger sig ta helt avstånd uppgår till 15 % medan andelen som instämmer helt är 5 %.

Det är inte någon kommun som instämmer helt i att Miljödepartementet gav olika riktlinjer om ansökans innehåll till olika kommuner. 14 % instämmer delvis och 35 % tar helt eller delvis avstånd från påståendet (se tabell 7.7).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 7.7 Jag/vi fick intrycket att Miljödepartementet gav olika riktlinjer beträffande ansökans innehåll till olika kommuner

	Antal	Procent
Instämmer helt	0	0 %
Instämmer delvis	2	14 %
Varken eller	5	36 %
Tar delvis avstånd	2	14 %
Tar helt avstånd	3	21 %
Vet ej/kan ej ange	2	14 %
SUMMA	14	100 %

Dialogen och Miljödepartementets kompetens

Beträffande påståendet att Miljödepartementet hade nödvändig miljökompetens för att hantera kommunernas ansökan, liknar svarsfördelningen den för 1998 års fördelning. En förhållandevis stor andel av kommunerna anger att de inte kan ange eller inte vet (20 %) eller att de varken instämmer eller tar avstånd från påståendet (35 %). Andelen som instämmer helt eller delvis uppgår till 30 % medan 15 % väljer alternativen att de tar helt eller delvis avstånd från påståendet. Sammantaget kan det konstateras att en mindre andel av de kommuner som besvarat 1999 års enkät anger att de tar avstånd från påståendet om att Miljödepartementet har nödvändig miljökompetens för att hantera kommunernas ansökningar.

För påståendet ”Jag/vi upplevde att den handläggande enheten vid Miljödepartementet visade förståelse för hur den kommunala förvaltningen fungerar” gäller att 30 % av de svarande kommunerna instämmer helt (15 %) eller delvis (15 %), 20 % tar helt (10 %) eller delvis (10 %) avstånd från påståendet och 15 % kan inte ange något svar. Jämfört med enkätsvaren om 1998 års fördelning kan det noteras att en något större andel instämmer helt med påståendet (8 % för 1998 års fördelning). Annars är den mest markanta skillnaden att andelen som anger svarsalternativet ”vet ej/kan ej ange” har minskat från 24 till 15 % samtidigt som svarsalternativet ”varken eller” har ökat från 12 till 35 %.

Dialogen med Miljödepartementet var mycket uppskattad av de dialogkommuner som besvarat enkäten. Av de svarande instämmer 75 % helt i att dialogbesöket var värdefullt för det fortsatta arbetet med ansökan och 25 % instämmer delvis i detta. Positiva tongångar angående dialogen förekommer även i en utvärdering av Miljödepartementets informationsinsatser som Rikta Kommunikation AB genomfört på uppdrag av departementet. I utvärderingen anges att 78 % av de tillfrågade kommunerna anser att påståendet ”ett trevligt bemötande vid mötet” (dvs. dialogen hösten 1998) stämmer mycket bra. I sammanhanget kan nämnas att ungefär hälften av de 60 kommuner som var utvalda för dialog erhöll stöd till sina lokala investeringsprogram.

Liksom i enkäten om 1998 års fördelning får länsstyrelsen i undersökningen av 1999 års fördelning högre betyg av kommunerna än vad Miljödeparte-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

mentet får. För båda aktörerna gäller att betyget är högre för 1999 än för 1998. Medelbetyget på en femgradig betygsskala uppgår för länsstyrelsen till 4,1 (median 4) och för Miljödepartementet till 3,0 (median 3).

Synen på 1999 års fördelning bland de kommuner som ansökte om stöd 1998

Kommunernas erfarenheter av 1999 års fördelning har i viss mån även fångats upp i den första enkäten. Resultatet av enkäten beträffande 1998 års fördelning visar att flera kommuner upplever att processen fungerade bättre andra fördelningsåret. 54 % av de kommuner som ansökt om stöd både från 1998 och 1999 års fördelningar, och som har besvarat enkäten, instämmer helt eller delvis i att kontakterna med Miljödepartementet var bättre inför fördelningen 1999. Bättre skriftlig information och klarare riktlinjer är positiva faktorer som kommunerna nämner i kommentarerna. Likaså uppskattades att man i kommunerna denna gång hade mer tid på sig att utarbeta ansökningarna. Några kommuner skriver att man blev kallad till dialog, vilket ansågs positivt.

De problem som lyfts fram av de kommuner som inte anser att någon förbättring skett är bl.a. att det fortfarande är oklart om och hur departementet analyserar långsiktigt hållbara miljökonsekvenser och projekt med fler ingående kommuner. Departementet är också fortfarande svårt att nå för djupare diskussioner, menar enstaka kommuner.

Beträffande länsstyrelsen anger 41 % av kommunerna som har besvarat frågan att de instämmer helt eller delvis i att kontakterna var bättre inför 1999 års fördelning av stöd än inför 1998 års. Länsstyrelsen, liksom kommunerna själva, hade då fått mer erfarenhet och var bättre informerad om stödformen, enligt enkätsvaren. I enkäten förs vidare fram synpunkter som "länsstyrelsen var betydligt aktivare" och "Vi har haft en bättre dialog. Det beror delvis på att vi själva har tagit initiativ till detta."

En kommun skriver att "länsstyrelsen hade ingen aktiv, konsultativ roll vare sig 1998 eller 1999". Andra kommuner är mer positiva och menar att samarbetet med länsstyrelsen fungerade lika bra under båda fördelningsåren.

Förändrade rutiner inför fördelningen av stöd år 2000

Inför den fördelning av stöd till lokala investeringsprogram som kommer att ske år 2000 har Miljödepartementet, som nämnts i kapitel sex, aviserat vissa förändringar i kontakterna med kommuner och länsstyrelser. Den viktigaste förändringen för kommunernas del är att departementet inte längre väljer ut ett mindre antal kommuner med "lovande" intresseanmälningar till s.k. dialogträffar. Av ett brev, som skickades till kommunerna i slutet av april 1999, framgår att departementet finner det angeläget att kommuner som inte fått bidrag och heller inte varit på dialog, får möjlighet att diskutera sitt investeringsprogram med departementet. Miljödepartementets ambition är att träffa alla kommuner som har för avsikt att söka stödet inför år 2000. Departementet ställer sig även positivt till att de kommuner som ansökte om stöd hösten

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

1998 men inte beviljades stöd, kan använda den befintliga ansökan som underlag för dialogmötena. Denna ersätter då intresseanmälan.²⁴

Till skillnad från de två första fördelningsåren kommer de s.k. dialogträffarna att anordnas i länen tillsammans med länsstyrelserna om dessa anser detta vara önskvärt.

Revisorernas iakttagelser

Ett av de mest framträdande karaktärsdragen i den fördelningsmodell som använts för fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram är att kontakten mellan kommunerna och Regeringskansliet har intensifierats. Riksdagens revisorer konstaterar dock att dessa kontakter inte var helt oproblematiska.

För det första uppfattade många av kommunerna brister i de riktlinjer som Miljödepartementet gav om det aktuella stödet och att dessa brister upplevdes som besvärande och resulterade i extraarbete för kommunerna. Riksdagens revisorer menar att förhållandevis fria riktlinjer för utarbetande av ett lokalt investeringsprogram har både för- och nackdelar. Vida ramar ger kommunerna större möjligheter till ett innovativt tänkande. Engagemanget och diskussionen kring miljöfrågor kan gynnas. Vidare blir det möjligt att anpassa åtgärderna till i kommunen specifika förhållanden.

En mer utpräglad regelstyrning har i stället fördelen att kommunerna slipper agera under det man uppfattar som betydande osäkerhet. Med tydliga riktlinjer blir risken mindre att kommunerna satsar på sådana projekt som senare visar sig oförenliga med en preciserad regelmassa och som därför i vissa avseenden kan anses ha utförts förgäves. Dessutom finns det anledning att tro att onödigt ryktesspridning bland kommunerna minskar samt att man skapar större förståelse hos kommunerna för utfallet av fördelningen. Riksdagens revisorer menar att ett omfattande statligt stöd bör kännetecknas av en så pass väl genomarbetad struktur att det går att upprätthålla en viss minimistandard beträffande kontinuitet i frågan om vilka riktlinjer som gäller i såväl tid som rum. När det gäller de lokala investeringsprogrammen finns det anledning att ifrågasätta om denna minimistandard uppnåts under det första fördelningsåret.

Kommunernas upplevelser av att riktlinjerna inte var helt enhetliga vare sig mellan olika kommuner eller över tid kan även tyda på att man från Miljödepartementets sida haft en del svårigheter att upprätthålla principen om likabehandling i underhandskontakterna med kommunerna.

Riksdagens revisorer ser annars fördelar i att kommunerna ges möjlighet att föra en direkt dialog med den beredande enheten vid Miljödepartementet. Denna informella form av kontakt har dessutom i hög grad uppskattats av kommunerna. Riksdagens revisorer menar dock att den aktuella kontaktformen på sikt kan resultera i en sådan arbetsbelastning på Miljödepartementet att den måste vägas mot andra, mindre resurskrävande, kontaktformer.

²⁴ Miljödepartementet, brev till kommuner, länsstyrelser, berörda sektorsmyndigheter, Svenska Kommunförbundet och kommunförbunden (länsförbund), 1999-04-22.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

De initiativ beträffande dialogmötena som Miljödepartementet tagit inför kommande beredningsarbete innebär att man inte gör ett urval av kommuner inför dialogmötena. Riksdagens revisorer ser positivt på att ett urvalsmoment försvinner då Miljödepartementet hittills haft svårigheter att möta kommunernas krav på redovisning av klara och entydiga urvalskriterier. Samtidigt innebär dock nyordningen en ökad risk för att dialogmomentets omfattning blir svårare att kontrollera för departementet. Departementets uttalade ambition att försöka upprätta fördjupade kontakter med de kommuner som sökt men inte tilldelats stöd får emellertid anses som vällovlig.

Kommunernas arbete med intresseanmälan och ansökan kännetecknades under första fördelningsåret även av en stark tidspress. Detta resulterade bl.a. i att en del kommuner uppger att de haft svårt att hinna förankra investeringsprogrammen hos kommunmedlemmarna. Särskilt svårt har det varit att hinna få gehör för de nya idéer som dykt upp, vilket har resulterat i att många av de åtgärder som slutligen prioriterats i ansökan är väl kända och genomarbetade sedan tidigare. Enligt Riksdagens revisorers uppfattning kan frågetecken resas kring hur väl kommunerna har lyckats svara upp mot regeringens önskan om att de lokala investeringsprogrammen skall beslutas i en bred lokal process.

Trots en begränsad undersökning av kommunernas syn på det andra fördelningsårets arbete tycker sig Riksdagens revisorer kunna märka en positiv utveckling. De erfarenheter som efter hand har växt fram hos den beredande enheten vid Miljödepartementet har resulterat i att kommunerna upplever departementets agerande och besked som avsevärt tydligare under det andra fördelningsåret. Det finns hos departementet en medvetenhet om vilka de huvudsakliga problemen är i relationerna till kommunerna och åtgärder har vidtagits för att minska dessa.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksdagens revisorer att det finns en besvärande motsättning mellan å ena sidan en tendens från regeringen att ta en mer aktiv del i förvaltningsliknande ärendehantering och kommunernas önskan om tydlighet och klargörande återkopplingar. Regeringskansliet känner sig tvingat till otydlighet då man inte anser sig ha rätt att binda upp regeringens beslutsfattande. Dessutom gjorde avsaknaden av en tydlig vägledning i den reglerande förordningen att den beredande enheten vid Miljödepartementet fick handla under betydande osäkerhet. Denna osäkerhet ledde till ett i många fall improviserat agerande vilket i sin tur fick till följd att kontinuiteten i de besked som gavs blev lidande.

Denna motsättning är enligt Riksdagens revisorers uppfattning en del av den valda modellen och kommer därför även framgent att skapa problem i relationerna mellan kommunerna och Regeringskansliet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

8 Fördelningsresultatet

Inledning

I detta kapitel görs en närmare analys av de 42 kommuner som erhållit stöd till lokala investeringsprogram under 1998 och de 47 kommuner som erhöll stöd 1999. Ett antal variabler knutna till de olika kommunerna kommer att studeras. I en del fall redovisas även hur variabler samvarierar. Bland de faktorer som studeras närmare kan följande nämnas:

- **Geografiskt läge.** Hur är stödet till lokala investeringsprogram geografiskt fördelat över landet?
- **Storlek.** Är det främst de större kommunerna som fått stöd till sina lokala investeringsprogram?
- **Sysselsättningsläge.** Vilken är arbetslöshetssituationen i de kommuner som fått stöd till sina lokala investeringsprogram?
- **Stöd per arbetstillfälle.** Hur mycket stöd erhålls för varje arbetstillfälle som investeringsprogrammen genererar?

I kapitlet redovisas också en begränsad analys av de sammanlagt knappt 460 åtgärder som erhöll stöd under 1998. Denna del av studien bygger på den kategorisering av de olika åtgärderna som sammanställts av Miljödepartementet. Avslutningsvis redovisas hur stödet har fördelats på olika huvudmän.

Tillgången på data om de åtgärder som ingår i de investeringsprogram som beviljades stöd under mars/april 1999 är ännu begränsad. Mot den bakgrunden blir beskrivningen på åtgärdsnivå av 1999 års fördelning mindre omfattande än 1998 års fördelning av stöd.

Fördelningen av stöd på kommuner

Översikt över de båda årens fördelning av stöd till lokala investeringsprogram

I början av juni 1998 redovisade Miljödepartementet den slutgiltiga fördelningen av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram. 2,3 miljarder kronor hade fördelats till 42 kommuner för genomförande av lokala investeringsprogram under perioden 1998–2000. Därutöver erhöll landets 70 minsta kommuner 50 000 kr vardera för att fördjupa arbetet med hållbar utveckling. Sammantaget beräknas de åtgärder som beviljats stöd kunna skapa drygt 8 000 direkta årsarbeten under investeringsperioden. Fördelningen på de 42 kommunerna redovisas i bilaga 4.

Det faktiska fördelningsresultatet beskrivs närmare i en rapport sammanställd av Miljödepartementet som presenterades i början av juni 1998 (Regeringskansliet, 1998). Vid en sektorsvis sortering finner man att de kommuner som beviljats stöd främst har satsat på det som klassificeras som byggande och boende. Närmare 40 % av de 2,3 miljarderna som fördelades under 1998 hänförs till denna kategori. Därefter följer satsningar på olika energiprojekt med en fjärdedel av totalsumman. Satsningar på vatten- och naturvårdsprojekt omfattade 10 % och bidrag till folkbildnings- och informationsprojekt

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

5 % av den totala stödsumman. I Miljödepartementets redovisning framhålls att indelningen i olika sektorer inte är helt oproblematiske att genomföra. I många fall har ett och samma projekt sektorsövergripande karaktär och kan omfatta exempelvis såväl bygg-, energi- som naturvårdsprojekt.

De investeringsprogram som beviljats stöd omsluter totalt ca 12,8 miljarder kronor varav de miljörelaterade investeringarna uppgår till 7,8 miljarder kronor. Av de 2,3 miljarder kronor som beviljats i stöd har cirka en miljard gått till det som i förordningen betecknas "vinstdrivande verksamhet".

De 47 kommuner som beviljades stöd under 1999 kommer att investera sammanlagt drygt 4,9 miljarder kronor (se bilaga 5). Till dessa investeringar utgår stöd med totalt drygt 1,4 miljarder kronor. De investeringsprogram som beviljats stöd förväntas resultera i drygt 3 500 nya årsarbeten under programperioden åren 1999–2001.

Kommunernas storlek

Av de 42 kommuner som fått del av 1998 års stöd till lokala investeringsprogram har drygt hälften en befolkning som överstiger kommunernas genomsnittliga befolkningsmängd (ca 30 700). I knappt 79 % av de stödbeviljade kommunerna överstiger invånarantalet medianvärdet (ca 15 700) för rikets samtliga 289 kommuner. Av de 47 kommunerna som beviljades stöd under 1999 hade 43 % en befolkningsstorlek som översteg genomsnittsvärdet för samtliga kommuner medan 66 % hade ett större invånarantal än mediankommunen.

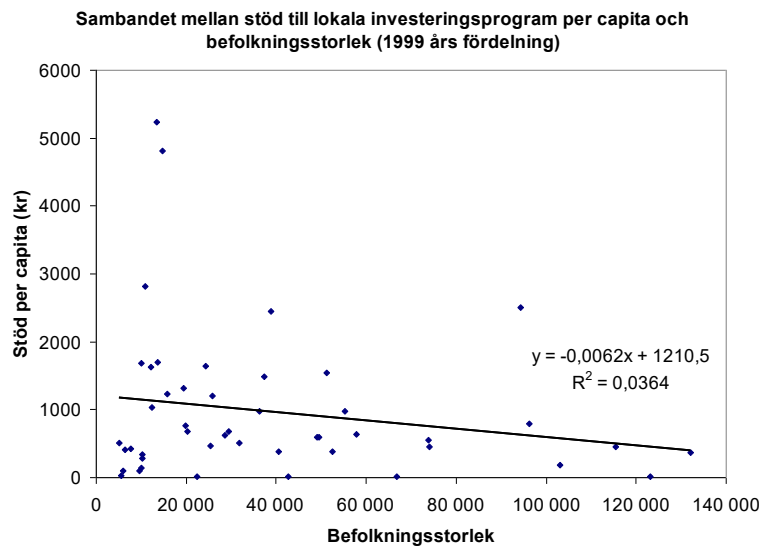
De sex kommuner med en befolkning större än 100 000 invånare som beviljades stöd vid 1998 års fördelning (Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Örebro och Helsingborg), lyfter sammanlagt ca 52 % av 1998 års totala stödsumma. Deras andel av befolkningen uppgår till drygt 20 % av hela landets befolkning. Stockholms kommun är den överlägset största bidragstagaren med drygt 27 % av det stöd som fördelades 1998.

Sett över de båda fördelningsåren har nio av Sveriges elva kommuner med en befolkning över 100 000 invånare erhållit stöd till sina lokala investeringsprogram. Av den totala bidragssumma som beviljades under 1998 och 1999 erhöill dessa nio kommuner drygt 35 % samtidigt som deras andel av landets befolkning uppgick till drygt 24 %.

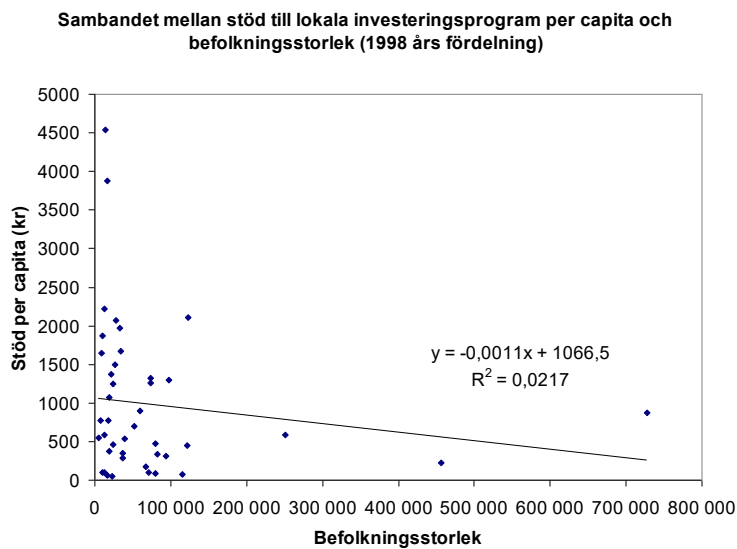
För att möjliggöra ytterligare jämförelser mellan kommunerna, används även det relativa måttet stöd per capita. Sambandet mellan stödet per capita och befolkningsstorleken under de båda fördelningsåren illustreras i figur 8.1 och 8.2. Av trendlinjen i figur 8.1 framgår att samvariationen mellan de båda variablerna är svagt negativ. Befolkningsstorleken förklarar dock endast 2,2 % av variationen i den beroende variabeln (stöd per capita) varför sambandet kan betraktas som försumbart. I figur 8.2 återfinns också en negativ linjär samvariation. Förklaringsgraden uppgår här till 3,6 %, vilket gör att slutsatsen även i detta fall blir att sambandet kan betraktas som obefintligt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Figur 8.1



Figur 8.2



Kommunernas geografiska läge

Av Sveriges 288 kommuner ansökte, som tidigare nämnts, 115 om stöd till lokala investeringsprogram vid det första årets fördelning. Sökbilden på länsnivå är sådan att mellan 0 % (Blekinge län) och 100 % (Gotlands län²⁵) av länens kommuner sökte stödet. Av de kommuner i respektive län som

²⁵ Erinras bör att Gotlands län endast består av en kommun.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!

ansökte om stöd avslogs samtliga ansökningar i sju län (Uppsala, Södermanland, Gotland, Gävleborg, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten). Den enda kommun som ansökte om stöd i Hallands län erhöll stöd medan fyra av de fem ansökningarna från kommuner i Örebro län beviljades stöd.

Tabell 8.1 illustrerar närmare vilka län som kommit i åtnjutande av 1998 års medel. Här framgår att kommuner i 13 av landets 21 län erhöll stöd. Jämför man den totala stödsumman per län framgår att Stockholms län får ojämförligt mest stöd. Använder man ett relativt mått framgår det emellertid att Kronobergs län får mest stöd per capita åtföljt av Östergötlands och Kalmar län. Även uttryckt i stöd per capita får Stockholms län förhållandevis stort stöd. Detta uppgår dock bara till ungefär hälften av vad Kronobergs län erhåller.

Tabell 8.1 Stöd fördelat på län, 1998 års fördelning

Län	Antal stödbeviljade kommuner	Stöd till lokalt investeringsprogram (mkr)	% av stöd	Stöd/capita (kr)
Stockholms län	7	692,20	29,8 %	392,64
Skåne län	6	393,23	17,0 %	352,17
Västra Götalands län	12	350,00	15,1 %	235,59
Östergötlands län	1	260,00	11,2 %	627,47
Kronobergs län	2	153,80	6,6 %	859,12
Kalmar län	2	114,33	4,9 %	476,06
Örebro län	4	92,42	4,0 %	335,87
Västernorrlands län	2	69,04	3,0 %	271,43
Dalarnas län	1	63,84	2,8 %	223,82
Västmanlands län	2	58,70	2,5 %	227,04
Värmlands län	1	37,52	1,6 %	133,91
Hallands län	1	20,93	0,9 %	77,14
Jönköpings län	1	13,46	0,6 %	41,03
SUMMA	42	2319,47	100 %	

I tabell 8.2 redovisas motsvarande fördelning på olika landsändar. Här framgår att ett mindre antal norrländska kommuner har fått stöd samt att den totala stödsumman till Norrland är betydligt mindre än till kommunerna i Svealand och Götaland. Även om man använder ett relativt mått som stöd per capita visar det sig att de norrländska kommunerna fått ett betydligt lägre stöd. Bortsett från de små kommuner som fått del av det särskilda plane-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

ringsstödet på 50 000 kr, erhöill ingen kommun norr om Härnösand stöd vid 1998 års fördelning.

Tabell 8.2 Stöd fördelat på landsdelar, 1998 års fördelning

Landsdel	Antal stödbeviljade kommuner	Stöd till lokalt investeringsprogram (mkr)	% av stöd	Stöd/capita (kr)
Götaland	25	1 306	56,3 %	307,52
Svealand	15	944,68	40,7 %	278,09
Norrland	2	69,04	3,0 %	57,44
SUMMA	42	2319,47	100 %	

Till det andra fördelningsåret hade i medeltal 65 % av kommunerna i respektive län ansökt om stöd. Lägst andel sökande kommuner (50 %) hade Örebro och Värmlands län medan motsvarande siffra låg mellan 80 och 100 % i Gävleborgs, Blekinge och Gotlands län. När det gäller stödutfallet kan noteras att 75 % av de kommuner i Östergötlands län som ansökte om stöd också beviljades stöd.²⁶ Bortsett från de sex län som inte innefattade någon stödbeviljad kommun vid det andra årets fördelning²⁷ fick Värmlands och Dalarnas län sämst utdelning. Av de åtta kommuner i respektive län som ansökte om stöd var det endast en i vardera länet som beviljades stöd (13 %).

Den geografiska spridningen av 1999 års stöd till lokala investeringsprogram redovisas närmare i tabell 8.3. Västra Götalands län erhåller den största andelen av det stöd som fördelas (26,9 %). Tittar man på den relativa siffran stöd per capita i respektive län finner man att Västernorrlands län erhåller mest stöd följt av Gotlands och Kalmar län. Jämtlands län erhåller minst stöd i såväl absoluta termer som i förhållande till länets befolkningsstorlek.

Det kan även konstateras att tre län – Uppsala, Blekinge och Gävleborgs län – inte fått del av det statliga stödet varken under 1998 eller 1999.²⁸ Mot bakgrund av att andelen kommuner i de två sistnämnda länen som sökt stödet inför 1999 års fördelning var högt, kan stödutfallet betraktas som särskilt svagt. Det kan även noteras att arbetslösheten i dessa båda län i mars 1999 var 4,69 respektive 5,83 % vilket överstiger den genomsnittliga arbetslösheten i riket som vid denna tidpunkt var 4,35 %.

²⁶ I och med att Gotlands kommun beviljades stöd blev utfallet i Gotlands län 100 %.

²⁷ Uppsala, Blekinge, Halland, Örebro, Västmanland och Gävleborg.

²⁸ I Blekinge län sökte ingen kommun stödet under det första fördelningsåret. Vid 1999 års fördelning hade dock fyra av länets fem kommuner ansökt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 8.3 Stöd fördelat på län, 1999 års fördelning

Län	Antal stöd- viljade kom- muner	Stöd till lokalt investe- ringsprogram (mkr)	% av stöd	Stöd/capita (kr)
Västra Göta- lands län	14	385,30	26,9 %	259,35
Västernorrlands län	1	236,02	16,5 %	927,92
Skåne län	5	152,02	10,6 %	136,15
Stockholms län	3	134,27	9,4 %	76,16
Kalmar län	3	112,08	7,8 %	466,69
Östergötlands län	6	81,76	5,7 %	197,32
Värmlands län	1	71,26	5,0 %	254,35
Jönköpings län	2	53,63	3,7 %	163,47
Västerbottens län	2	53,16	3,7 %	205,12
Kronobergs län	2	44,92	3,1 %	250,92
Norrbottnens län	4	38,62	2,7 %	147,23
Gotlands län	1	36,72	2,6 %	635,46
Södermanlands län	1	16,83	1,2 %	65,50
Dalarnas län	1	12,70	0,9 %	44,52
Jämtlands län	1	3,50	0,2 %	26,29
SUMMA	47	1 432,79	100 %	

Studerar man fördelningen av 1999 års stöd på landsdelar (se tabell 8.4), finner man att huvuddelen av stödet går till Götaland (60,5 %). I förhållande till befolkningsmängden i de olika landsdelarna erhåller dock Norrland mest stöd vid 1999 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram (ca 278 kr/invånare).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 8.4 Stöd fördelat på landsdelar, 1999 års fördelning

Landsdel	Antal stödbeviljade kommuner	Stöd till lokalt investeringsprogram (mkr)	% av stöd	Stöd/capita (kr)
Götaland	33	866,43	60,5 %	204,08
Svealand	6	235,05	16,4 %	68,95
Norrland	8	331,30	23,1 %	277,67
SUMMA	47	1 432,78	100 %	

Kommunernas sysselsättningssituation

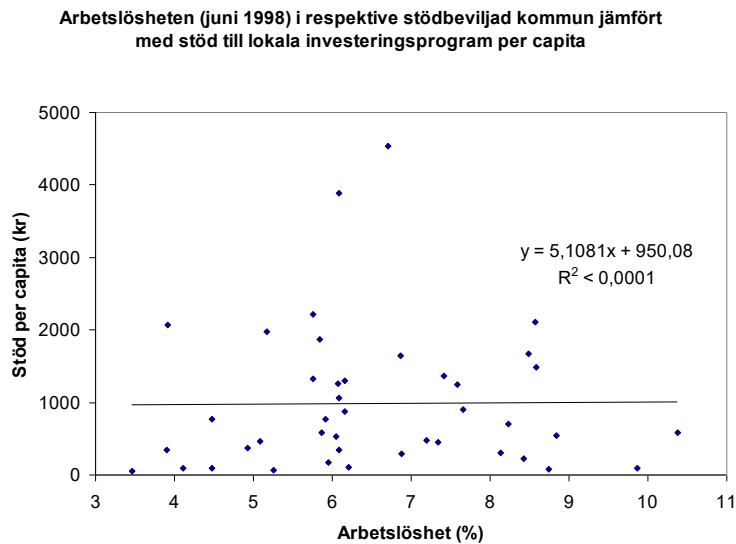
Enligt 3 § förordningen (1998:23) som reglerar det statliga stödet till lokala investeringsprogram krävs att de föreslagna åtgärderna i ett program skall kunna antas öka sysselsättningen. I diskussionerna kring de lokala investeringsprogrammen har viss kritik framförts mot att sysselsättningskravet fått en alltför framskjuten position i förhållande till programmens beräknade miljönytta. De lokala investeringsprogrammets roll som arbetsmarknadspolitiskt instrument kan enligt detta synsätt ha en negativ inverkan på dess möjlighet att fungera som ett viktigt miljöpolitiskt styrmedel.

En hypotes skulle kunna vara att om stödet främst betraktas som ett sysselsättningspolitiskt instrument borde mer stöd per capita tilldelas kommuner med hög arbetslöshet. En jämförelse mellan kommunvariablerna stöd per capita vid 1998 års fördelning och arbetslöshet (i procent) redovisas i figur 8.3. Av trendlinjen i diagrammet framgår att samvariationen mellan de två variablerna är så gott som obefintlig, vilket också illustreras av det låga värdet på förklaringsgraden. Det finns således inget som talar för att stödet per capita i de stödbeviljade kommunerna blir större ju högre arbetslösheten är i en kommun.

I sammanhanget kan även nämnas att den genomsnittliga arbetslösheten i riket vid den aktuella tidpunkten var 6,62 % medan motsvarande medelvärde för de 42 kommuner som erhållit stöd var 6,54 %.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Figur 8.3

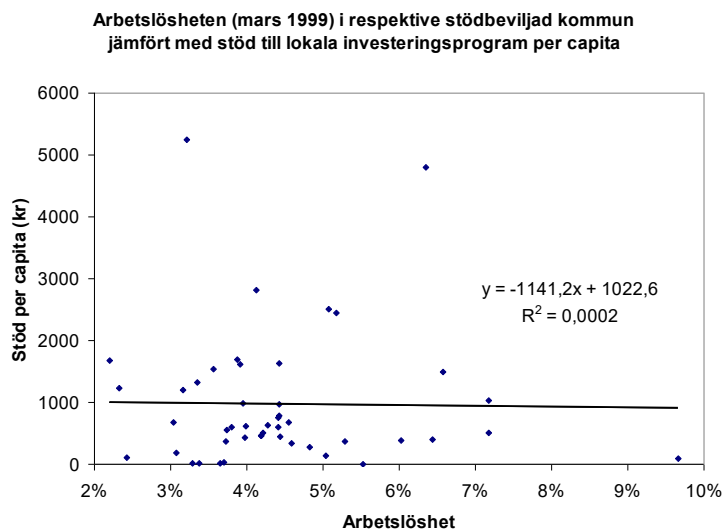


Motsvarande analys för de 47 kommuner som erhöill stöd under 1999 illustreras i figur 8.4. Även här är samvariationen mellan variablerna liten. Slutsatsen blir således densamma som för 1998 års fördelning, nämligen att det inte finns något som talar för att stödet per capita bland de stödbeviljade kommunerna blir större ju högre arbetslösheten är i en kommun.

Arbetslösheten i riket var vid den aktuella tidpunkten 4,35 % medan medelvärdet för de 47 stödbeviljade kommunerna var 4,43 %.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:F
el! Okänt namn på dokumentegenskap.F
el! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Figur 8.4



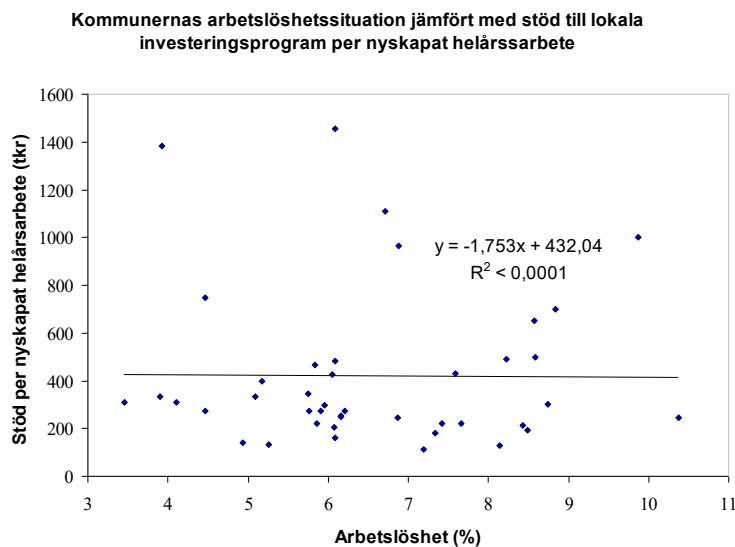
Stöd per nyskapat arbetstillfälle

Stödet har, som nämnts ovan, ett uttalat sysselsättningspolitiskt syfte. Bidraget per årsarbete vid 1998 års fördelning ligger mellan knappt 114 000 kr och knappt 1,5 miljoner kronor i de olika kommunerna. I genomsnitt var stödet per årsarbete knappt 421 000 kr. För 1999 års fördelning uppgick stödet per årsarbete i respektive kommun till mellan 114 000 kronor och 1,22 miljoner kronor. Medelvärde vid 1999 års fördelning var drygt 405 000 kr per årsarbete.

En hypotes kan vara att staten är beredd att betala mer för varje årsarbete i kommuner där arbetslösheten är hög. Huruvida denna hypotes har något stöd när det gäller 1998 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram framgår av figur 8.5. Det linjära sambandet mellan de två variablerna är svagt negativt samtidigt som variationen i den oberoende variabeln (arbetslöshet) endast förklarar en mycket liten del av variationen i den beroende variabeln. Slutsatsen blir att bland de kommuner som fått del av 1998 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram är det statistiska sambandet mellan en kommuns arbetslöshetssituation och storleken på stödet per nyskapat årsarbete obefintligt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Figur 8.5

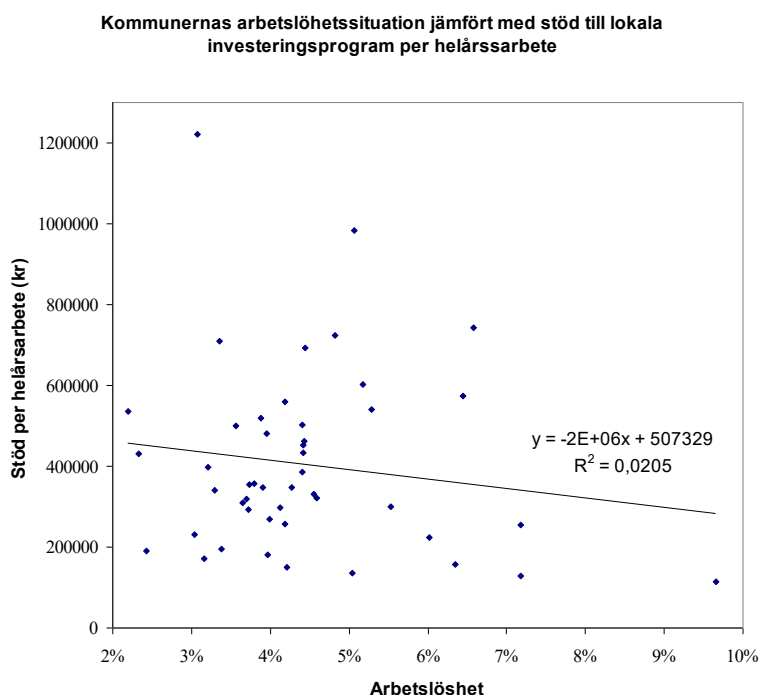


Motsvarande analys för 1999 års fördelning illustreras i figur 8.6. Här framgår en tydligare negativ samvariation. Förklaringsgraden är högre men uppgår endast till drygt 2 %. Slutsatsen blir densamma som för 1998 års fördelning, nämligen att bland de kommuner som fått del av 1999 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram är samvariationen mellan kommunernas arbetslöshetssituation och storleken på stödet per nyskapat årsarbete försumbar.

I sammanhanget bör nämnas att flera av de åtgärder som tilldelats stöd under 1999 enligt Miljödepartementets uppgifter resulterar i noll årsarbeten. I 3 § förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället, anges att ”för att bidrag skall lämnas krävs det att åtgärderna i ett lokalt investeringsprogram kan antas öka sysselsättningen”. Det kan ifrågasättas huruvida de åtgärder som inte redovisar någon sysselsättningseffekt kan anses svara upp mot förordningens krav.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!

Figur 8.6



Stödets andel av totalinvesteringarna

Hur stor del av ett investeringsprograms totalinvestering som beviljats stöd beror dels på vilken typ av åtgärder programmet innehåller, dels på hur stor bidragsandel kommunen har ansökt. Bland de program som beviljades stöd under 1998 varierade stödets andel av de sammanlagda totalinvesteringarna mellan 12 och 100 %, med ett medeltal på 31 %. Mönsterås kommuns investeringsprogram bestod av endast en åtgärd (marksanering av gammalt industriområde) vilken gavs full kostnadstäckning genom stöd.

Motsvarande siffror för 1999 års fördelning visar att variationen låg mellan 14 och 65 % med ett medelvärde på 31 %.

Stödets andel av de miljörelaterade investeringarna

Utöver den totala investeringskostnaden redovisar Miljödepartementet den s.k. miljörelaterade andelen av investeringskostnaden. Denna uppgift är av särskild betydelse när det gäller vinstdrivande verksamhet där det enligt 16 § i förordningen framgår att stöd får utgå med högst 30 % av den skäligen kostnad som har tillkommit för att åtgärderna ges den inriktning som anges i förordningens 1–4 §§. Vid 1998 års fördelning uppgick den miljörelaterade andelen till i medeltal drygt 88 % av den totala investeringskostnaden. Motsvarande genomsnitt på kommunnivå för 1999 års fördelning var drygt 94 %.

Studerar man stödets andel av den miljörelaterade investeringskostnaden finner man att denna vid 1998 års fördelning på kommunnivå varierar mellan

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

15 och 100 %. I genomsnitt beviljades 34 % av den miljörelaterade investeringen stöd. Vid 1999 års fördelning var motsvarande variation mellan 14 och 65 %. I medeltal beviljades 33 % av de miljörelaterade investeringarna stöd.

1998 års fördelning av stöd på olika åtgärder

Inledning

Ett lokalt investeringsprogram består som regel av ett antal mer eller mindre koordinerade delprojekt eller åtgärder. De 42 kommuner som tilldelades bidrag under 1998 redovisar knappt 460 sådana åtgärder. Den totala investeringskostnaden i delprojekten varierar mellan 30 000 kr och 5,7 miljarder kronor. Miljöinvesteringarna i dessa projekt uppgår till mellan 30 000 kr och 1,9 miljarder kronor eller jämfört med totalinvesteringen till mellan 10 % och 100 %. Medelvärdet är ca 94 %.

Betraktar man de stöd som delats ut till de olika projekten, finner man att dessa i absoluta tal varierar mellan 11 000 kr och 400 miljoner kronor. Jämfört med totalinvesteringarna uppgår bidragsandelen till mellan 3 % och 100 %²⁹ med ett medelvärde på ca 35 %. Bidragsandelen av de miljörelaterade investeringarna varierar mellan 5 % och 100 %. I medeltal utgör bidragsandelen ca 36 % av miljöinvesteringen.

Miljödepartementet har i sin databas över de 42 kommunernas projekt delat in dem i elva olika åtgärds-kategorier. Hur 1998 års fördelning av stöd kategoriseras framgår av tabell 8.5.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

²⁹ Sammanlagt tio åtgärder erhåller total kostnadstäckning. Förutom efterbehandlingen av Jungnerholmarnas gamla industriområde är det främst sådana åtgärder som administration och uppföljning som betecknas som "stödande".

Tabell 8.5 1998 års fördelning av stöd på olika åtgärder

Kategori	Totalinvestering (mkr)	Miljörelaterad inv. (mkr)	Stöd (mkr)	% av totalt stöd
Flerdimensionella projekt	7336,936	2734,309	649,564	28,0 %
Efterbehandling	553,85	455,85	264,274	11,4 %
Energiomställning till förnybar energi	1350,405	1220,585	264,268	11,4 %
Trafik	747,147	694,197	200,33	8,6 %
Avfall	607,112	595,844	187,773	8,1 %
Energieffektivisering/-besparing	672,706	672,706	186,413	8,0%
Vatten & avlopp	411,718	392,17	165,105	7,1 %
Byggnadsåtgärder	623,63	521,713	152,708	6,6 %
Naturvård/biologisk mångfald	303,782	266,454	144,295	6,2%
Stödjande åtgärder	170,396	168,61	90,484	3,9 %
Industriprojekt	58,271	53,805	15,244	0,7 %
SUMMA	12835,953	7776,243	2320,458	100 %

Av tabellen framgår att åtgärds kategorin flerdimensionella projekt erhåller mest stöd (28,6 %) medan de åtgärder som betecknas som industriprojekt får minst stöd (0,7 %). Drygt 19 % av stödet går till energiomställning/energieffektivisering.

I de följande avsnitten beskrivs några av de åtgärder och undergrupper som ingår i respektive kategori.

Flerdimensionella projekt

I samlingskategorin ”Flerdimensionella projekt” återfinns 42 åtgärder av olika karaktär som beviljats ett sammanlagt bidrag på knappt 650 miljoner kronor. Detta gör att kategorin, sett till stödets storlek, är den i särklass största, nästan tre gånger så stor som den näst största kategorin (”efterbehandling”). Skälet till detta är att många åtgärder innehåller så pass många aspekter på uthållig utveckling att de inte går att klassificera på ett enkelt sätt. Undergruppen ”Åtgärder inom annat bostads-/fastighetsbestånd” är den klart dominerande såväl uttryckt i antal åtgärder (33 stycken) som dess relativa andel av det beviljade stödet i kategorin (93 %).

Den överlägset största åtgärden är omdaningen av två av Stockholms stadsdelar (Skärholmen och Östberga höjden) till s.k. kretsloppsstadsdelar samt miljöanpassningen av nyproduktionen i Hammarby Sjöstad. Detta

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

projekt beräknas kosta totalt 5,7 miljarder kronor och erhåller 400 miljoner kronor i stöd. I undergruppen förekommer även ett flertal satsningar på omstöpning av s.k. miljonprogramområden samt ombyggnader av skolor. I sammanhanget bör noteras att den omfattande ombyggnaden av Navestad i Norrköping inte redovisas i denna kategori utan huvudsakligen i kategorin ”byggnadsåtgärder”.

Efterbehandling

Åtgärds kategorin ”efterbehandling” är den som näst ”flerdimensionella projekt” fått mest stöd (264 miljoner kronor). De 13 åtgärderna i kategorin ”efterbehandling” domineras av marksaneringsåtgärder som erhåller huvuddelen av stödet (88 %). Efterbehandling av fyra förorenade områden i Stockholms kommun är den marksaneringsåtgärd som har beviljats mest stöd (90 miljoner kronor). Saneringen av Jungnerholmarnas industriområde i Mönsterås kommun totalfinansieras genom stöd. Åtgärden har beviljats 61 miljoner kronor i stöd vilket bl.a. innebär att projektet och därmed hela Mönsterås investeringsprogram är det som erhåller mest stöd utslaget per capita (drygt 4 500 kronor).

Energiomställning till förnybar energi

Totalt fördelas drygt 264 miljoner kronor i stöd till åtgärder som kan hänföras till denna kategori. I kategorin domineras biobränslesatsningar och satsningar på att utveckla kommunala fjärrvärmenät (70 % av stödet inom kategorin). Enskilda satsningar på biobränsleuppvärmning görs ofta vid sjukhus, ålderdomshem, skolor eller andra institutioner. Undergruppen ”övrigt” inkluderar åtgärder som fjärrkylanläggningar, konvertering av elvärme till förädlade biobränslen, användning av biogas i stadsgasnät, elanslutning av fartyg vid kaj, satsning på en mobil biobränsleeldad panncentral etc. Solenergisatsningarna handlar nästan uteslutande om investeringar i solfångare medan Munkedal som enda kommun får stöd för att bygga ett mindre vindkraftverk, närmare bestämt vid Naturbruksgymnasiet i Dingle.

Trafik

Den kategori som fått benämningen ”trafik” omfattar 36 åtgärder som sammanlagt beviljats drygt 200 miljoner kronor i stöd.

I kategorin domineras två åtgärdestyper, nämligen satsningar på system för biogas som fordonsbränsle och investeringar i gång- och cykelvägar. I den första undergruppen kan åtgärderna bl.a. innebära inrättande av gastankstationer för taxi eller tjänstebilar vid ett företag, satsningar på gasdrivna sopbilar samt byggande av gasledning. Mest stöd (37,4 miljoner kronor) går till en biogassatsning i Växjö där kommunen avser att anlägga en biogasanläggning för utvinning av fordonsgas vid en deponi eller ett avloppsreningsverk. Undergruppen ”andra alternativa fordonsbränslen” innefattar bl.a. satsningar på tankstationer för etanolblandning, bilpooler och investeringar i miljöanpassade fordon för skötsel av gator och parker.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

I undergruppen "kollektivtrafik" finner vi satsningar på miljöanpassad eldriven lokaltrafik och upprustning av hållplatser och stationer för att göra kollektivtrafikutnyttjandet mer attraktivt. Den största satsningen i denna undergrupp (stöd:15,3 miljoner kronor) är att inom ramen för projektet "Lunds Miljöanpassade transportsystem" (LundaMaTs) bygga den s.k. Lundalänken. Denna är en bussbana mellan järnvägsstationerna och de stora arbetsplatsområdena i kommunen. Undergruppen "övrigt" inkluderar bl.a. satsningar i Göteborg och Stockholm på alternativa fordon och bränslen, infrastruktur för elbilar samt åtgärder för att minska utsläppen från arbetsmaskiner.

Avslutningsvis kan det konstateras att den minsta undergruppen "biltrafik" (2,6 % av det stöd som fördelas i kategorin), innefattar satsningar på kommunala tjänstebilpooler, ett informationssystem om lediga parkeringsplatser samt satsning på ett transportkort som skall minska privatpersoners behov av att äga bil genom att i stället utnyttja kollektivtrafik och andra transporttjänster knutna till det aktuella kortet.

Avfall

Åtgärds kategorin "Avfall" innefattar 66 åtgärder. Den totala stödsumman till dessa åtgärder uppgår till knappt 188 miljoner kronor.

Biogasanläggningar och rötning av avfall är den klart dominerande åtgärden såväl vad gäller antalet åtgärder (19 stycken) som stödsumma (72 % av det stöd som fördelas i kategorin). I denna undergrupp hamnar bl.a. den gemensamma satsning på rötning av matavfall som genomförs som ett samarbetsprojekt mellan fem Stockholmskommuner³⁰ och deras gemensamma renhållningsbolag. Inom undergruppen "materialåtervinning" finns flera satsningar på återvinning av byggmaterial men även satsningar på renovering av gamla batterier och mer marginella projekt som återvinning av gamla vägmärken. Den näst största undergruppen "källsortering av hushållsavfall" innehåller några åtgärder för främjande av källsortering vid skolor och daghem, liksom upprättande av källsorteringsstationer. Återbruksundergruppen inkluderar två satsningar på s.k. sopvaruhus. Undergruppen "övrigt" inkluderar huvudsakligen lakvattenhantering och slamåterföring samt askhantering och askåterföring.

Energieffektivisering

Drygt 186 miljoner kronor har avsatts för olika energieffektiviseringsåtgärder. Stödsumman fördelas på 49 olika åtgärder.

Undergruppen "tillvaratagande av spillvärme" innehåller två åtgärder som delar på 16 % av det stöd som fördelas i kategorin. Spillvärmen hämtas i Helsingborgs kommun från de befintliga ventilationsanläggningarna medan man i Lindesbergs kommun utvinner spillvärme från Assi Domän i Frövi. Åtgärder inom undergrupperna "energibesparing i bostäder och andra fastigheter" innefattar bl.a. effektivisering av belysning i landstingslokaler, byte av

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

³⁰ Stockholm, Botkyrka, Salem, Nynäshamn och Huddinge.

ventilationsanläggning vid sjukhus, fönsterbyten och vindisoleringar, införande av energisnåla lampor i gemensamma utrymmen, enskild elmätning samt inrättande av miljövänliga tvättstugor.

Den stora undergruppen ”övrigt” (46 % av det stöd som fördelas i kategorin energieffektivisering) inkluderar en mängd åtgärder av mycket varierande slag. Några exempel är byte av belysningsteknik i vägsignaler, fjärrkylanläggningar, energieffektivisering i ishall, byte av kvicksilverlampor i vägbesljysning, gasåtervinning vid utlastning av bensin från fartyg samt effektivisering av en livsmedelsbutiks värme- och kylsystem.

Vatten och avlopp

Kategorin ”Vatten och avlopp” omfattar 53 åtgärder fördelade på sju undergrupper. Åtgärderna i denna kategori har beviljats drygt 165 miljoner kronor i stöd.

Undergruppen ”övrigt” innehåller flest åtgärder (15 stycken) och omfattar knappt 45 % av kategorins stöd. I denna undergrupp återfinns exempelvis satsningar på kvicksilversanering av avloppssystem, lokal rening av lakvatten, omhändertagande av vattenverksslam och ozonering av dricksvatten. Största bidraget är ett stöd på knappt 43 miljoner kronor (83 % av totalinvesteringen) till ett kretsloppsanpassat va-system i Navestad, Norrköpings kommun. Inom undergruppen ”enskilda avlopp/lokala va-system” dominerar den satsning på miljövänliga bil- och busstvänanläggningar som initierats i Marks kommun. Hela sex av undergruppens åtta åtgärder ingår i denna satsning.

Byggnadsåtgärder

I denna åtgärdskategori uppgår antalet åtgärder till tolv, fördelade på fem undergrupper. Totalt har dessa åtgärder beviljats ett stöd på drygt 152 miljoner kronor. Noteras bör att ett projekt – ombyggnaden av miljonprogramområdet Navestad i Norrköpings kommun – tar hela 71 % (drygt 108 miljoner kronor) i anspråk av det stöd som fördelas i denna kategori.

Den näst största undergruppen är ”ombyggnad av industri/kontorsfastigheter” (19 % av det stöd som fördelas i kategorin). Här återfinns bl.a. projekt som syftar till miljöanpassning av en plåtbearbetningsindustri, miljöanpassad ombyggnad av en lokal till medie- och kulturcentrum samt ett samarbetsprojekt mellan en fastighetsförvaltare och ett universitet med målet att kretsloppsanpassa 32 000 kvm lokalyta. Övriga undergrupper innehåller ett fåtal mindre åtgärder.

Naturvård/biologisk mångfald

I kategorin ”Naturvård/biologisk mångfald” återfinns 31 åtgärder som beviljats stöd på sammanlagt drygt 144 miljoner kronor. Flest antal åtgärder (11 stycken) klassas som satsningar på hav, sjö eller vattendrag. I denna undergrupp förekommer flera vattenvårdsprojekt men även satsningar på fiskevård, bl.a. genom förbättringar av fiskevandringssvägar.

Närmiljöåtgärder är de åtgärder som tar mest stöd i anspråk (47,3 % av det fördelas i kategorin). Antalet åtgärder är emellertid endast fem. Närmiljö-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

satsningarna innefattar bl.a. omdaning av den yttre miljön kring miljonprogramområdet Navestad i Norrköping. Hela 59 miljoner kronor (38,6 %) av kategorins stöd läggs på denna åtgärd. I övrigt handlar närmiljösatsningarna bl.a. om ombyggnader av skolgårdar, torg, trafikmiljöer och parker.

Undergruppen "övrigt" innefattar mer svårkategoriserade blandprojekt av naturvårdskaraktär. Hit hör bl.a. olika satsningar för att rädda storken, ett kombinerat återbruk- och våtmarksprojekt vid ett gammalt tegelbruk samt miljöanpassning av en golfbana.

Stödjande åtgärder

Kategorin "Stödjande åtgärder" omfattar 48 åtgärder vilka har beviljats stöd på sammanlagt drygt 90 miljoner kronor. Nio åtgärder i kategorin erhåller total finansiering inom ramen för stöd till de lokala investeringsprogrammen. Huvuddelen av dessa avser administration och uppföljning av åtgärder som redovisas i andra kategorier.

Av kategorins fyra undergrupper är folkbildningsåtgärderna störst både vad gäller antalet åtgärder (22 stycken) och andelen stöd som fördelas i kategorin (66,8 %). Folkbildningsåtgärderna kan innefatta utbildningssatsningar knutna till åtgärder i många av de övriga kategorierna. Det kan handla om utbildningsprojekt kring ekologiskt orienterade ombyggnader av bostadsområden, iordningställande av växt- och djurlokaler, energiprojekt etc. Nämnas bör att det i kommunernas ansökningar förekom många folkbildningsåtgärder, men att dessa ofta saknade en direkt koppling till någon investering och därför inte kunde anses uppfylla kraven i förordningens 1 §. Blott drygt 20 investeringsprogram har fått stöd för projektadministration och uppföljning.

De fyra åtgärderna i undergruppen "övrigt" innefattar bl.a. satsningar på en kultur- och miljöfond för folkbildningsåtgärder inom bostadsområden, skolor m.m., på investeringsåtgärder och information för att öka miljöintresset bland boende samt information i samband med uttag av biobränsle och återföring av näringsämnen till produktionsområdet.

Den minsta undergruppen, "näringslivsfrämjande åtgärder", omfattar endast en (1) åtgärd som erhåller ett stöd på ca 940 000 kronor. Åtgärden avser informationsinsatser i Trollhättans kommun riktade till företag som köper in biogasfordon m.m. Antalet ansökningar om stöd till näringslivsfrämjande åtgärder enligt 1 § andra stycket har enligt Miljödepartementet varit litet.

Industriprojekt

Kategorin "Industriprojekt" är den som erhåller minst stöd. Drygt 15 miljoner kronor (0,7 % av den totala stödsumman) har fördelats på de 13 åtgärder som ingår i kategorin.

Kategorins fyra undergrupper innefattar en förhållandevis stor variation på åtgärder. I den, uttryckt i åtgärdsantal, största undergruppen ("Produktionsprocesser → minskad miljöbelastning i övrigt") finner vi bl.a. satsningar på upparbetning av oljehaltiga slamprodukter, återföring av träaska till naturen samt betongåtervinning. Satsningarna på nya och mer miljövänliga produkter

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

innefattar övergång till vattenbaserad lackering, utbyte av köldmedier samt installation av en prototypgasturbin för biobaserad kraftvärmeproduktion.

Undergruppen ”övrigt” består av två åtgärder, där den ena är en satsning på minskad användning av halkbekämpningsmedel vid en flygplats genom fräsning av spår i banorna och den andra en satsning på utvinning av biogas ur en deponi för småskalig el- och värmeproduktion.

1999 års fördelning av stöd på olika åtgärder

Regeringen fattade vid tre olika tillfällen under våren 1999 beslut om fördelning av stöd till lokala investeringsprogram. Sammanlagt fördelades drygt 1,4 miljarder kronor i stöd.

I tabell 8.6 framgår hur 1999 års stöd fördelar sig på olika åtgärds kategorier.

Tabell 8.6 1999 års fördelning av stöd på olika åtgärder

Kategori	Stöd (mkr)	% av stöd	Personår	% av personår
Energiomställning till förnybar energi	504,947	35,2 %	1050	29,8 %
Avfall	196,777	13,7 %	480	13,6 %
Vatten & avlopp	193,4498	13,5 %	433	12,3 %
Energieffektivisering/besparing	171,645	12,0 %	601	17,1 %
Trafik	134,7015	9,4 %	327	9,3 %
Efterbehandling	92,975	6,5 %	40	1,1 %
Naturvård/biologisk mångfald	91,9027	6,4 %	263	7,5 %
Stödjande åtgärder	28,076	2,0 %	209	5,9 %
Byggnadsåtgärder	9,716	0,7%	79	2,3 %
Industriprojekt	4,587	0,3 %	11	0,3 %
Flerdimensionella projekt	3,398	0,2 %	24	0,7 %
Övrigt	0,603	0,04 %	4	0,1 %
SUMMA	1 432,778	100 %	3 522	100 %

Av tabellen framgår att satsningar på energiomställning och energieffektivisering prioriterats högre vid 1999 års fördelning. Från att ha erhållit drygt 19 % av det stöd som fördelades 1998, står dessa båda åtgärds kategorier för drygt 47 % av det stöd som fördelades 1999. Den enskilt största åtgärden på energisidan är satsningen på ett energikombinat i Sundsvall. Totalinvesteringen i detta projekt uppgår till drygt 785 miljoner kronor, och åtgärden erhåller drygt 236 miljoner kronor i stöd. Detta innebär att energikombinatet i Sundsvall erhåller ca 35 % av det stöd som fördelades på de två energikate-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

gorierna eller drygt 16 % av den totala stödsumma som fördelades under 1999.

Värt att notera är också att den kategori som fick mest stöd under 1998, flerdimensionella projekt, vid 1999 års fördelning är en av de kategorier som erhåller minst stöd. Endast 0,2 % av det stöd som fördelades under 1999 hamnar i denna kategori. Vid 1998 års fördelning var motsvarande siffra 28 %. Även kategorin efterbehandling erhåller betydligt mindre stöd under 1999 än 1998. Detta beror sannolikt på att särskilda medel för efterbehandlingsåtgärder avsattes i budgeten för 1999.

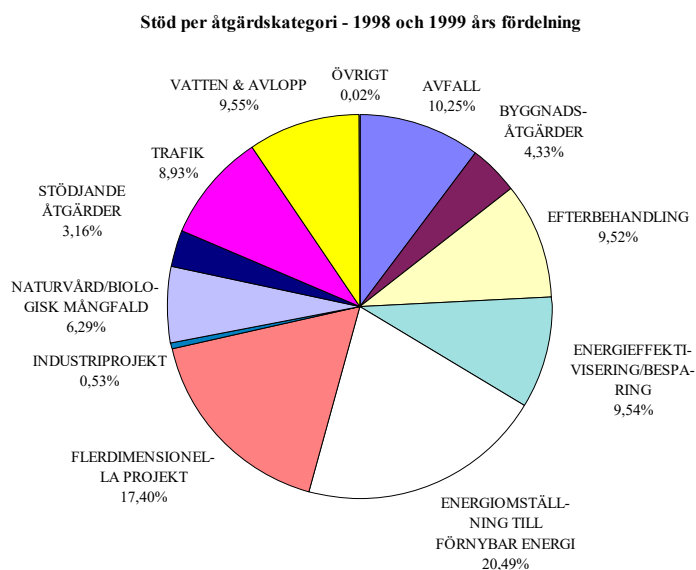
Den uttalade prioriteringen av satsningar på omdaning av miljonprogramområden har fått mindre genomslag under det andra fördelningsåret. Kategorin byggnadsåtgärder erhåller endast 0,7 % av 1999 års stöd. Detta kan jämföras med 1998 års fördelning där byggnadsåtgärderna svarade för 6,6 % av den totala stödsumman.

Avslutningsvis bör det även nämnas att de s.k. stödjande åtgärdernas andel av stödsumman har minskat från 3,9 % av stödsumman vid 1998 års fördelning till 2,0 % vid 1999 års fördelning.

De båda årens sammanlagda fördelning av stöd på åtgärds-kategorier

Summerar man de båda årens fördelning av stöd på olika åtgärds-kategorier erhåller man figur 8.7.

Figur 8.7



Den sammanvägda bilden är att de flerdimensionella projekten och satsningarna på omställning till förnybar energi tillsammans står för närmare 38 % av det stöd som beslutats av regeringen under de två första fördelningsåren.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Ingen av de övriga åtgärdskategorierna erhåller mer än 11 % av de båda årens totala stödsumma. Det allmänna intrycket är att den relativa fördelningen på åtgärds kategorier jämnas ut när man väger samman de två fördelningsårens resultat.

Fördelningen av stödet på olika huvudmän

I Miljödepartementets databas för 1998 redovisas även fördelningen av stöd på olika huvudmän. I tabell 8.7 framgår att kommunala förvaltningar och kommunala bolag är den klart dominerande huvudmannen, med drygt 67 % av den stödsumma som fördelades under 1998. Företag, exklusive sådana med kommunal ägardominans, erhöll 2,5 % av stödet.

Tabell 8.7 Stöd till olika huvudmän, 1998 års fördelning

Huvudman	Stöd (mkr)	% av stöd	Personår	% av personår
Kommunal förvaltning	881,65	38,0 %	2899,2	35,4 %
Kommunalt bolag	683,20	29,4 %	2286,5	28,0 %
Annat samverkansprojekt	484,04	20,9 %	1793,6	21,9 %
Flerkommunalt projekt	89,11	3,8 %	228,04	2,8 %
Företag	58,51	2,5 %	297,00	3,6 %
Landsting	45,73	2,0 %	144,36	1,8 %
Övrigt	35,69	1,5 %	361,50	4,4 %
Förening/organisation	27,01	1,2 %	123,30	1,5 %
Stat	15,53	0,7 %	46,10	0,6 %
SUMMA	2 320,46	100 %	8179,1	100 %

En motsvarande redovisning för 1999 års fördelning återfinns i tabell 8.8. Huvuddragen i uppdelningen på huvudmän känns igen från 1998 års fördelning av stöd. Kommunala förvaltningar och kommunala bolag är de klart dominerande stödmottagarna. De kommunala förvaltningarna erhåller knappt hälften av det stöd som fördelades under 1999 medan de kommunala bolagen erhåller knappt 30 %. Vid det andra årets fördelning har företagen höjt sin andel från 2,5 % till drygt 8 % medan det som betecknas ”annat samverkansprojekt” minskat från drygt 20 % 1998 till drygt 5 % 1999. Såväl landsting som föreningar/organisationer erhåller en mindre relativ andel av det totala stödet vid 1999 års fördelning än vid 1998 års fördelning. Ingen av dessa båda kategorier erhåller emellertid mer än 2 % av det stöd som fördelades under respektive år.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 8.8 Stöd till olika huvudmän, 1999 års fördelning

Huvudman	Stöd (mkr)	% av stöd	Personår	% av personår
Kommunal förvaltning	710,6965	49,6 %	1 755,66	49,8 %
Kommunalt bolag	418,692	29,2 %	849,75	24,1 %
Företag	117,2175	8,2 %	309,91	8,8 %
Annat samverkansprojekt	75,680	5,3 %	380,20	10,8 %
Stat	61,550	4,3 %	116,90	3,3 %
Flerkommunalt projekt	16,612	1,2 %	35,50	1,0 %
Förening/organisation	13,461	0,9 %	32,15	0,9 %
Landsting	13,156	0,9 %	23,85	0,7 %
Övrigt	5,3999	0,4 %	15,20	0,4 %
Privatperson	0,314	0,02 %	3,00	0,1 %
SUMMA	1 432,7789	100 %	3 522,12	100 %

Revisorernas iakttagelser

Riksdagens revisorer har i detta kapitel redovisat hur det statliga stödet till lokala investeringsprogram har fördelats på kommuner, åtgärder och huvudmän.

Av den analys som genomförts på kommunnivå noterar revisorerna att varken befolkningsstorlek eller arbetslöshetssituation samvarierar med stödets storlek per capita under något av de två fördelningsår som undersökts. Riksdagens revisorer finner heller inget stöd för hypotesen att ju högre arbetslösheten är i en kommun desto mer stöd beviljas per nytillkommet årsarbete.

När det gäller stödets geografiska fördelning framgår det tydligt att kommuner i Norrland erhöll betydligt mindre stöd per capita vid 1998 års fördelning än kommuner i Götaland och Svealand. Detta faktum vägdes emellertid upp av att Norrlandskommunerna relativt befolkningsstorleken fick mer stöd än de andra landsdelarna vid 1999 års fördelning. Erinras bör dock att i 1999 års fördelning av stöd till Norrland utgör den omfattande satsningen på ett energikombinat i Sundsvall drygt 71 %. Riksdagens revisorer har inte närmare analyserat om det geografiska utfallet av 1998 års fördelning går att hänföra till kvalitetsskillnader i ansökningarna men kan konstatera att endast två av tjugofem (8 %) Norrlandskommuner beviljades stöd.

När det gäller stödets fördelning på olika åtgärds kategorier noterar Riksdagens revisorer att åtgärder inom byggande och boende samt energiomställning och energieffektivisering är klart dominerande, med ca 75 % av det stöd som fördelades under 1998. Beträffande fördelningen av stöd på åtgärdsnivå nöjer sig revisorerna i övrigt med att konstatera att målen för regeringens arbete mot en ekologiskt hållbar utveckling ännu bara är definierade på en övergripande nivå. Riksdagen tog i slutet av april 1999 ställning till den

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

något mer konkretiserade miljömålstruktur som presenterats i den miljöpolitiska propositionen (prop. 1997/98:145), men skall även ta ställning till de delmål för arbete mot en hållbar utveckling som för närvarande är under utarbetande. Riksdagens revisorer saknar därmed i betydande utsträckning möjligheter att följa upp den inriktning som fördelningsresultatet indikerar avseende målen för regeringens arbete mot en hållbar utveckling. Revisorerna är hänvisade till att relatera fördelningsresultatet till miljömål som är under omprövning och till sådana allmänna målsättningar som exempelvis kostnadseffektivitet (se vidare kap. 10). Riksdagens revisorer menar att detta är otillfredsställande.

Stödets andel av såväl den totala investeringskostnaden som den miljörelaterade kostnaden varierar i stor utsträckning. En åtgärd kan erhålla stöd på allt från några få procent till total kostnadstäckning. Stödandelen till vinstdrivande verksamhet är begränsad till 30 % av den skäligena kostnad som tillkommit för att ge åtgärden ekologisk prägel. Störst stödandel erhåller efterbehandling av förorenade områden, administration och uppföljning. Stödandelarnas storlek avgörs från fall till fall av regeringen. Riksdagens revisorer har haft svårigheter att identifiera entydiga kriterier för hur stödandelarna bestäms.

Riksdagens revisorer konstaterar vidare att fördelningen av stöd på olika kategorier av huvudmän visar på en klar dominans för kommunala förvaltningar och kommunala bolag, medan exempelvis företag och föreningar/organisationer tillsammans endast erhåller 3,7 % av det stöd som har fördelats under 1998. Om den klara dominansen för kommunala företag och bolag avspeglar en liten mängd ansökningar från andra huvudmän kan detta indikera att Miljödepartementet och kommunerna har haft svårigheter att överföra information om de lokala investeringsprogrammen utanför de kommunala förvaltningarna. Bristen på tid under det första årets fördelningsprocess kan ha bidragit till sådana eventuella problem.

Om en skev fördelning mellan olika huvudmän är ett resultat av de avvägningar som regeringen har gjort mot bakgrund av kvaliteten i ansökningarna finns en risk för att den kreativitet på lokal nivå som man eftersträvat med den valda fördelningsmodellen hämmas. Privata aktörers intresse för ett förnyat engagemang i ansökningsprocessen riskerar att påverkas negativt om det tydligt framgår att offentliga huvudmän haft betydligt större framgång än andra. Sådana problem kan även förvärras av att kommunerna genom den valda fördelningsmodellen inte ges möjlighet att vidarebefordra entydiga besked om på vilka grunder de privata aktörernas åtgärdsförslag har avslagits.

Riksdagens revisorer menar vidare att då kravet på användande av ny teknik eller nya arbetsmetoder endast gäller vinstdrivande verksamhet, kan den klara dominansen av kommunala huvudmän göra att det innovativa inslaget i de stödbeviljade åtgärderna blir begränsat.

En avslutande iakttagelse beträffande åtgärdernas huvudmän är att andelen flerkommunala projekt är liten och att andelen minskade under det andra fördelningsåret. Flera kommuner har angivit att tidspressen kändes mer betydande under det första fördelningsåret och att detta bl.a. försvårade kommungemensamma initiativ. Mot den bakgrunden finner Riksdagens

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

revisorer det något oväntat att inte en större andel av stödet fördelades till kommunala samverkansprojekt under det andra fördelningsåret då de tidsmässiga förutsättningarna för flerkommunala satsningar var bättre. När det gäller den låga andelen kommunala samverkansprojekt befarar Riksdagens revisorer att den konkurrenssituation som det aktuella stödet skapar mellan kommunerna i viss mån missgynnar gemensamma satsningar. Den eventuella stimulans för arbetet mot hållbar utveckling på lokal nivå som konkurrensen om det aktuella stödet genererar, måste därför noggrant vägas mot risken att kommunala ambitioner på en kommunövergripande nivå inte förverkligas i tillräcklig utsträckning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

9 Kommunernas skattningar av investeringsprogrammets miljöeffekter

Inledning

I kapitel två redovisas de övergripande mål som finns för arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling. Dessutom konstateras att riksdagen nyligen tagit ställning till den nya miljömålsstruktur som föreslagits i den miljöpolitiska propositionen (prop. 1997/98:145). De övergripande målen skall tillsammans med femton miljökvalitetsmål och ett flertal delmål vägleda arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling.

De skattningar av åtgärdernas miljöeffekter som kommunerna gör i sina ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram går att relatera till miljömålen och bör därmed utgöra ett viktigt underlag för regeringens prioriteringar mellan olika program och åtgärder. Mot den bakgrunden kan det vara värdefullt att titta närmare på kommunernas skattningar av investeringsprogrammets miljöeffekter och göra jämförelser med de miljökvalitetsmål som nyligen beslutades av riksdagen. I de fall dessa mål ännu saknar nödvändig konkretiseringsgrad eller inte direkt gynnas av den typ av investeringar som beviljats stöd, görs om möjligt jämförelser med tidigare formulerade miljömål som fortfarande gäller. Frågeställningar som belyses i detta kapitel är:

- Hur ser kommunernas bedömningar ut när det gäller åtgärdernas miljöeffekter? Vilka är bristerna i bedömningarna? Är bedömningarna att betrakta som tillförlitliga beslutsunderlag för regeringens beslut om fördelning av stöd?
- I vilken omfattning bidrar de uppskattade effekterna till möjligheterna att uppnå nationella miljömål?

Riksdagens revisorer har givit AB Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning (IVL) i uppdrag att genomföra en studie i syfte att besvara ovanstående frågeställningar. Resultatet av studien redovisas i rapporten *Analys av de av kommunerna skattade miljöeffekterna av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – LIP-projekt beviljade 1998* (IVL, 1999). I detta kapitel refereras huvudinnehållet i nämnda rapport.

Redovisningen av åtgärdernas miljöeffekter i kommunernas ansökningshandlingar

Metod

IVL har analyserat 14 beviljade och 15 avslagna ansökningar från det första ansökningsåret. Ansökningarna har valts ut slumpvis i respektive kategori. Man har granskat kommunernas redovisning av investeringsprogrammets miljöeffekter genom att bedöma ansökningarnas struktur och tillgänglighet, miljörelevans, helhetssyn, brister, fel och missuppfattningar samt kvalitet som beslutsunderlag.

IVL har graderat varje ansökan för vart och ett av dessa kriterier på en skala från 1 till 5 (tabell 9.1). Betyget 1 är sämst och 5 är bäst. Vid bedöm-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

ningen har ingen hänsyn tagits till faktorer som exempelvis sysselsättningseffekter eller ekonomiska aspekter (t.ex. kostnadseffektivitet).

Tabell 9.1 Kriterier för granskning av ansökningar

Kriterium	Kommentar
1. Struktur och disposition	Om ansökan har en struktur och disposition som väsentligt försvårar en granskning har sämre betyg än 5 satts.
2. Relevans	Projekt som har liten direkt bäring på omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle har fått sämre betyg än 5 liksom projekt där de förväntade effekterna är indirekta eller osäkra.
3. Helhetssyn	Om man exempelvis endast ser till fördelar, men bortser från möjliga nackdelar med nya system har betyget blivit sämre än 5.
4. Brister	Om väsentlig kvantitativ information om miljöeffekter saknas har betyget blivit sämre än 5.
5. Fel och missuppfattningar	Om det finns uppenbara sakfel eller missuppfattningar när det gäller miljöeffekter har betyget blivit sämre än 5.
6. Kvalitet som beslutsunderlag	Utgör en sammanvägning av ovanstående fem punkter med hänsyn till hur stor andel av delprojekten i en ansökan som man kunnat rikta kritik mot.

Som ett exempel på hur skalan har använts kan nämnas att för kriteriet ”Brister” har mindre anmärkningar lett till betyget 4. Om materialet innehåller misstag som gör att den som använder det som beslutsunderlag kan dra delvis felaktiga slutsatser, eller om miljöeffektbeskrivningar delvis men inte helt saknas har betyget blivit 3. Där betyget 2 eller 1 satts har grunden för detta oftast varit att en kvantitativ miljöeffektbedömning i huvudsak saknas eller att verkligt grova fel gjorts.

För betyget ”Kvalitet som beslutsunderlag” har kriteriet ”Brister” fått väga tungt då granskningens huvudsyfte var att bedöma eventuella brister i miljöeffektbedömningen. I några fall har det övergripande betyget på ansökan som beslutsunderlag blivit lägre då fler faktorer än ”Brister” dragit ned kvaliteten på beslutsunderlaget ytterligare. I program som omfattar många åtgärder och där det funnits grova fel i något eller några få av dessa, har ett sämre betyg satts för kriteriet ”Brister” utan att betyget för kriteriet ”Kvalitet som beslutsunderlag” sänkts i motsvarande grad.

I några fall framhåller IVL den lokala eller regionala betydelsen för projekt som i ett annat perspektiv kan framstå som mindre betydelsefulla.

IVL:s sammanfattande bedömning av kommunernas redovisning av miljöeffekter

I bilaga 6 återfinns betygen kommunvis för de sex olika kriterier som tillämpats vid granskningen av de slumpvis utvalda ansökningarna. I tabell 9.2 redovisas medelvärden för de sex kriterierna. Det enda kriterium där de

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

beviljade projekten får nämnvärt sämre betyg än de avslagna är ”Struktur och disposition”. Skillnaden är ej statistiskt signifikant på femprocentsnivån. Detta har enligt IVL:s rapport en koppling till att de beviljade ansökningarna i genomsnitt omfattar betydligt fler åtgärder än de avslagna. Större komplexitet ställer större krav på struktur.

Tabell 9.2 Medelvärden, standardavvikelse och statistisk signifikans av betyg för de olika kriterierna hos beviljade och avslagna ansökningar

Kriterium	Medeltal för beviljade	Medeltal för avslagna	Signifikansgrad för skillnaden mellan medeltalen
1. Struktur och disposition	4,4 ± 0,8	4,9 ± 0,4	ES
2. Relevans	4,9 ± 0,5	4,0 ± 1,1	*
3. Helhetssyn	4,5 ± 0,5	4,6 ± 0,6	ES
4. Brister	3,8 ± 0,7	2,6 ± 1,2	**
5. Fel och missuppfattningar	4,6 ± 0,7	4,5 ± 0,9	ES
6. Kvalitet som beslutsunderlag	3,7 ± 0,7	2,5 ± 0,9	***

ES = ej signifikant skillnad, * = signifikant (5%), ** = signifikant (1%), *** = signifikant (0,1%)

Flera av de stora ansökningarna har enligt IVL:s uppfattning en förhållandevis överskådlig struktur. För tre av kriterierna har de beviljade ansökningarna fått ett klart bättre betyg än de avslagna. Detta gäller ”Relevans” där skillnaden är signifikant på femprocentsnivån. Projekt med något lägre miljörelevans har högre representation bland de avslagna, men den absoluta nivån på miljörelevans är relativt god även för de avslagna. Även när det gäller ”Brister” har de beviljade ansökningarna en högre kvalitet än de avslagna, och denna skillnad mellan grupperna är signifikant på enprocentsnivån. Här är de genomsnittliga betygen sämre för båda grupperna än när det gäller ”Relevans”.

Den största skillnaden mellan de avslagna och beviljade ansökningarna finns för kriteriet ”Kvalitet som beslutsunderlag”. När det gäller ”Helhets-syn” och ”Fel och missuppfattningar” är skillnaden liten mellan de båda grupperna och den absoluta nivån är god. IVL gör i sin rapport bedömningen att detta sannolikt avspeglar att Sveriges kommuner har en god insikt i miljöarbetets allmänna inriktning, dess huvudmål, kretsloppstänkande etc. Vid en närmare granskning av tekniska och naturvetenskapliga detaljer och i viss mån en kritisk relevansbedömning blir emellertid variationen mellan olika kommuner större.

De två kommuner med relativt omfattande ansökningar som fått bäst sammanfattande bedömning är Stockholm och Mark. Även när det gäller dessa ansökningar anser IVL att man kan göra anmärkningar på vissa detal-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

jer, men de båda kommunerna redovisar en hög relevans och en god kvantitativ behandling av miljöeffekterna. IVL menar att det kanske inte är så förvånande att en stor kommun som Stockholm med sina resurser kan leva upp till höga krav. Det är dock intressant att notera att även en förhållandevis liten kommun som Mark kan nå i stort sett lika hög kvalitet.

IVL konstaterar också att det är påfallande sällan kommunerna i ansökningshandlingarna hänvisar till litteratur eller andra källor när det gäller sifferuppgifter, emissionsfaktorer etc. Enligt IVL:s rapport blir dessa uppgifter därmed svåra att kontrollera. Man är här långt ifrån den vetenskapliga traditionen och även praxis när det gäller utredningar.

Svårt med kvantitativa jämförelser

IVL menar i sin rapport att det ofta är svårt att direkt och kvantitativt jämföra förslag från olika kommuner. Ett exempel på en typ av uppgifter som bör kunna jämföras mellan ansökningarna, och på så sätt kontrolleras, är de emissionsfaktorer (utsläpp per energienhet eller utsläpp per kg bränsle) som används för att uppskatta utsläpp till luft från eldningsolja i fjärrvärmeanläggningar och pannor. I flera energisatsningar har man dock endast redovisat ett utsläppsnetto. Man byter t.ex. bränsle och får en nettoförändring i utsläpp av kväveoxider. Det är enligt IVL:s bedömning emellertid svårt att på basis av nettouppgiften avgöra hur uträkningen har gått till.

IVL visar i sin rapport vilka föroreningar som har beaktats i olika energisatsningar. Vanligen handlar dessa satsningar om fjärrvärmeutbyggnad och/eller övergång från olja till flis som bränsle. IVL finner det värt att notera att det ökade transportarbetet som fliseldning ger upphov till endast har beaktats kvantitativt av ett fåtal sökande. I några fall redovisas endast en energibesparing, även om åtgärden också ger upphov till minskade utsläpp av föroreningar.

Av IVL:s genomgång framkommer att variationen när det gäller vilka föroreningar kommunerna redovisar är stor. I några fall kan detta förklaras av bränsletypen (naturgas har exempelvis små utsläpp av flera föroreningar), men i de flesta fall inte. IVL finner det särskilt värt att notera att flyktiga organiska ämnen (VOC) beaktas i så få fall. Eldning med biobränslen leder nämligen i allmänhet till ökade utsläpp av VOC (och partiklar) jämfört med olja. Många av åtgärderna handlar om just övergång från olja till biobränsle. På basis av det material IVL studerat drar man slutsatsen att likartade projekt har lämnat kvalitativt olika uppgifter och att potentiellt ökade utsläpp av kolväten (VOC) och stoft/partiklar från biobränslen ej genomgående har beaktats.

IVL har även försökt räkna fram de emissionsfaktorer som kommunerna har använt för att beräkna utsläpp från förbränning av eldningsolja. Resultatet av denna analys visar en betydande variation i vilka emissionsfaktorer som använts. IVL menar att den stora variationen indikerar att det inte endast finns kvalitativa skillnader i redovisningen utan även kvantitativa skillnader i emissionsuppskattningar där det är svårt att se att de har saklig grund. Att säkert avgöra vad skillnaderna beror på, skulle enligt IVL dock kräva fördjupade studier där kommunerna i detalj får redovisa hur de har gjort sina be-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

räkningar. IVL noterar också att endast i ytterst få fall ger kommunerna direkta hänvisningar till den litteratur eller källa från vilken man hämtat emissionsfaktorer.

De lokala investeringsprogrammets bidrag till uppfyllande av nationella miljömål

Inledning

De 42 kommuner som 1998 beviljades stöd till lokala investeringsprogram har av Miljödepartementet haft i uppgift att redovisa åtgärdernas miljöeffekter i en eller flera av de 15 enheter som redovisas i bilaga 7. De 42 kommunernas redovisning av miljöeffekter har sammanställts av Miljödepartementet i en databas. Varje ansökan har kunnat innehålla från en till över 30 olika åtgärder och för varje åtgärd har en eller flera miljöeffekter angivits.

I bilaga 8 återfinns en tabell som sammanfattar IVL:s analys av kommunernas skattningar av investeringsprogrammets miljöeffekter. I tabell 9.3 nedan presenteras huvudresultaten från denna analys. Endast enheter där kvantitativa miljömål och/eller nuvarande belastning/förbrukning har kunnat identifieras redovisas i tabellen.

Åtgärdernas miljöeffekter i förhållande till nationella miljömål

Av tabell 9.3 framgår att effekten ”Minskade utsläpp till luft av koldioxid” bidrar mest till måluppfyllelsen följd av effekten ”Minskat avfall till deponi”. Beträffande den senare effektens bidrag till måluppfyllelsen bör noteras att detta gäller trots ett högt satt miljömål på en halvering av mängden avfall till deponi mellan åren 1993 och 2000.

Åtgärder som syftar till att minska utsläppen av svaveldioxid till luft hamnar långt ned i denna tabell. Problemet med utsläpp av föroreningar som svaveldioxid har under lång tid betraktats som ett av de viktigaste miljöproblemen i Sverige, och ett omfattande arbete för att minska dessa utsläpp har bedrivits under många år. Utsläppen har också minskat radikalt, och de åtgärder som nu genomförs gäller ytterligare minskningar från redan förhållandevis låga nivåer.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 9.3 Rangordning av miljöeffekter. Procentuell förbättring i förhållande till mål och nuvarande belastning/nivå efter genomförande av 1998 års beviljade stöd till lokala investeringsprogram

Miljöeffekt	Åtgärdernas andel av minskning i förhållande till mål (%)	Åtgärdernas bidrag till minskning från nuvarande belastning/nivå (%)
Minskade utsläpp till luft av koldioxid, CO ₂ (kg år ⁻¹ x 10 ³)	3.6	0.71
Minskad mängd avfall till deponi (ton år ⁻¹)	3.5	1.7
Minskade utsläpp av fosfor till samtliga vatten (kg år ⁻¹ x 10 ³)	1.0	0.94
Minskade utsläpp till luft av kväveoxider, NO _x (kg år ⁻¹ x 10 ³)	1.0	0.46
Minskade utsläpp av kväve till samtliga vatten (kg år ⁻¹ x 10 ³)	0.86	0.34
Minskade utsläpp till luft av svaveldioxid, SO ₂ (kg år ⁻¹ x 10 ³)	0.68	0.22
Minskade utsläpp av flyktiga organiska föreningar, VOC (kg år ⁻¹ x 10 ³)	0.029	0.011
Energibesparing (MWh/år x 10 ³)	...	0.70
Energiomställning olja till förnybar energi (MWh/år x 10 ³)	...	0.56
Energiomställning el till förnybar energi (MWh/år x 10 ³)	...	0.23
Minskat antal fordonskilometer (km år ⁻¹ x 10 ³)	...	0.11

Åtgärdernas miljöeffekter i förhållande till nuvarande belastning/nivå

I tabell 9.3 visas också i vilken omfattning effekterna bidrar till en minskning i förhållande till den nuvarande belastningen/nivån. Även när effekterna ställs i relation till den nuvarande belastningen, hamnar åtgärder som minskar mängden avfall högt.

Åtgärder som resulterar i reduceringar av fosforutsläppen till vatten uppvisar det näst största procentuella bidraget i förhållande till nuvarande nivå. Då uppgifterna om fosforutsläppens nuvarande storlek i den studerade litteraturen ej är indelade på samma sätt som Miljödepartementets enheter, har IVL i sin rapport valt att analysera minskningarna av fosforutsläppen till Östersjön sammanslaget med minskningarna till övriga vatten. Dessa minskningar av fosforutsläpp till vatten bidrar till att de nuvarande utsläppsmängderna minskar med knappt en procent.

Effekten ”minskat antal fordonskilometer” hamnar långt ned i kolumnen för procentuell minskning i förhållande till nuvarande nivå. Åtgärder med

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

denna effekt visar sig endast bidra till en liten minskning av antalet fordonskilometer per år. Detta innebär inte, enligt IVL:s uppfattning, att åtgärder som minskar antalet fordonskilometer inte bör prioriteras. Biltrafiken och dess utsläpp av miljöskadande ämnen är en av de emissionskällor som har störst negativ påverkan på miljön.

IVL:s sammanfattande analys

God generell miljöinsikt men brister på detaljnivå

Skillnaderna i medelbetyg mellan avslagna och beviljade ansökningar var statistiskt signifikant för bedömningskriterierna "Relevans", "Brister" och "Kvalitet som beslutsunderlag". I samtliga dessa fall fick de beviljade ansökningarna i genomsnitt högre betyg. Både avslagna och beviljade ansökningar fick sämst betyg för kriteriet "Brister" och här var även skillnaden stor (1,2) mellan avslagna (2,6) och beviljade (3,8). Bristerna låg vanligtvis i att relevanta uppgifter rörande belastning eller miljöeffekter saknades. Tyvärr saknas nästan genomgående också källhänvisningar i ansökningarna, vilket får anses som en stor brist. IVL saknar också i flera fall en komplett lista på förändringar av en given åtgärd. Ändrade utsläpp av flyktiga organiska ämnen vid övergång från olje- till fliseldning saknas ofta som miljöeffekt, i detta fall vanligen en negativ sådan.

När det däremot gäller helhetsbedömningar och relevans är betygen genomgående relativt bra. Huvudintrycket är att svenska kommuner har en god generell insikt om miljöproblem och om vikten av kretsloppstänkande. När det gäller den mer detaljerade sakkunskapen om vissa miljöfrågor tycks kunskapsläget dock vara mera ojämnt.

Åtgärdernas miljöeffekter i förhållande till nationella miljömål och nuvarande belastningar/nivåer

I den analys som byggts på Miljödepartementets databas över kommunernas redovisning av åtgärdernas miljöeffekter har en svårighet, enligt IVL, varit en brist på enhetlighet mellan kommunerna i redovisningen av *vilka* miljöeffekter en viss åtgärd ger. Effekterna av en och samma typ av åtgärd kan redovisas på olika sätt i olika ansökningar.

För att råda bot på detta problem kan man enligt IVL:s uppfattning underlätta för kommunerna att göra en mer korrekt bedömning av förväntade förändringar av utsläpp och/eller förbrukning genom att tillhandahålla anpassade blanketter och information om förväntade förändringar som följer av olika huvudtyper av åtgärder. Miljödepartementet skulle dessutom kunna ge referenser till information om t.ex. emissionsfaktorer för olika typer av bränslen.

IVL:s analys av effekternas bidrag till uppfyllande av miljömål och minskning av nuvarande belastningar/nivåer visar att minskad mängd avfall till deponi är den effekt där den största förbättringen sker som en följd av 1998 års beviljade ansökningar. Minskade utsläpp av koldioxid hör också till de effekter där utsläppsreduktionen som följd av genomförda åtgärder är stor i förhållande till miljömålen. Eventuellt är dessutom den troliga emissions-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

minskningen ytterligare något större än vad analysen visar, då vissa kommuner (2–4 av 16) ej redovisar denna miljöeffekt som ett resultat av en energibesparingsåtgärd.

IVL finner det intressant och viktigt att reducerade utsläpp av kväve och fosfor till vatten ger en relativt god effekt i förhållande till miljömål och nuvarande belastningar. Dessa åtgärder har stark bäring på kretsloppsanpassning. Kvantitativa mål med direkt anknytning till kretsloppsanpassning och minskad resursanvändning saknas annars i stor utsträckning. IVL:s bedömning är att en ännu bättre belysning av kretsloppsaspekterna skulle ha förstärkt bilden av att satsningarna på lokala investeringsprogram är långsiktigt goda och riktiga.

Det är sammanfattningsvis ett tydligt intryck från IVL:s undersökning att kommunerna i huvudsak föreslår åtgärder som leder till väsentliga förbättringar av miljösituationen i Sverige.

Avslutningsvis gör IVL ett påpekande när det gäller terminologi. IVL har upplevt svårigheter att helt acceptera att använda uttrycket ”skattade miljöeffekter” på det sätt som det används i Miljödepartementets databas. I detta sammanhang står det i de flesta fall för en minskad belastning på miljön. IVL menar att i det språkbruk som är vedertaget inom miljövetenskap avser en ”miljöeffekt” en effekt i naturen, vanligen en biologisk förändring orsakad av miljöstress. Således har användningen av detta uttryck komplicerat IVL:s arbete något, men framför allt, och kanske allvarligare, är att ett gängse sätt att beteckna en negativ effekt i naturmiljön ofta dyker upp i betydelsen minskad belastning eller förbättring. IVL menar att detta riskerar att skapa begreppsförvirring.

Revisorernas iakttagelser

Enligt Riksdagens revisorer är det övergripande intrycket av kommunernas redovisning av de lokala investeringsprogrammets miljöeffekter positivt. Vissa brister på detaljnivå är sannolikt oundvikliga samtidigt som det bör vara Miljödepartementets ambition att genom ytterligare åtgärder säkerställa kvaliteten i regeringens beslutsunderlag. Detta kan bl.a. gälla strävan efter enhetlighet i redovisningarna genom en samlad information om vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdestyper och vilka beräkningsunderlag (exempelvis när det gäller emissionsfaktorer) som lämpligen bör användas. Revisorerna ser även ett värde i att Miljödepartementet ställer tydligare krav när det gäller redovisningen av miljöeffektsberäkningar samt vilket underlagsmaterial kommunerna har använt sig av i sina bedömningar. Ett i allra möjligaste mån korrekt och enhetligt beslutsunderlag är också en viktig förutsättning för att åtgärdernas verkliga miljöeffekter på ett meningsfullt sätt skall kunna utvärderas mot såväl de skattade effekterna som mot miljömål på olika nivåer.

När det gäller de stödbeviljade åtgärdernas bidrag till uppfyllandet av nationella miljömål, återupprepar Riksdagens revisorer att en jämförelse endast kan göras med sådana miljömål som beslutades innan riksdagen antog den nya övergripande miljömålsstrukturen. Konsekvenserna av att den nya miljömålsstrukturen tillkom efter det första årets fördelning av stöd till lokala

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

investeringsprogram, och att konkretiserade delmål för arbetet mot hållbar utveckling ännu inte är beslutade av riksdagen, har behandlats på annan plats i denna rapport.

Här konstaterar Riksdagens revisorer dock att beträffande de sju miljöeffekter där jämförelser mot befintliga kvantitativa miljömål varit möjliga, bidrar de åtgärder som erhållit stöd under det första fördelningsåret med mellan 0,029 och 3,6 % av vad som krävs för att nå det nationella målet. Huruvida nivån på dessa siffror kan betraktas som tillfredsställande med tanke på den ekonomiska insatsen är enligt Riksdagens revisorer svårt att bedöma. Revisorerna finner det dock tveksamt att regeringen med hjälp av andra styrmedel kan driva fram sådana åtgärder som gör att återstående minst 95 % av vad som krävs för att målen skall nås verkligen uppkommer. I den mån det finns nationellt handlingsutrymme kan det mot den bakgrunden vara motiverat att närmare analysera nivån på de svenska miljömålen. En lämplig instans för dessa överväganden kunde vara Miljömålskommittén.

Riksdagens revisorer vill framhålla att analysen av de lokala investeringsprogrammets bidrag till uppfyllande av nationella miljömål huvudsakligen gäller investeringarnas direkta miljöeffekter. De indirekta effekter som eventuellt kan uppkomma i anslutning till investeringarna har bara undantagsvis beaktats.

Uppgifter om miljöeffekternas bidrag till uppfyllande av nationella miljömål eller minskning av nuvarande belastningar/nivåer saknar i vissa avseende värde om de inte kan relateras till de kostnader som insatsen medför. IVL har försökt göra en analys av kostnadseffektiviteten hos de olika effekter man uppnår genom de lokala investeringsprogrammen. Analysen har emellertid inte kunnat fullföljas då Miljödepartementet i sin databas inte på ett tillfredsställande sätt fördelar en åtgärds stöd på de effekter den genererar. Riksdagens revisorer menar att en sådan fördelning utgör en nödvändig förutsättning för beräkningar av effekternas kostnadseffektivitet. Revisorerna inser samtidigt att det kan vara svårt att avgöra vilken fördelningsnyckel som bör användas för detta ändamål. Tillförlitliga kostnadseffektivitetsberäkningar kräver dessutom att samtliga relevanta miljöeffekter för en viss insats kommer med i redovisningen, vilket IVL konstaterat inte alltid har varit fallet. Möjligheten till effektbaserade kostnadseffektivitetsberäkningar bör ha ett sådant värde i Miljödepartementets beredningsarbete att ansträngningar för att möjliggöra sådana är motiverade.

Avslutningsvis finner Riksdagens revisorer det även nödvändigt att nämna investeringarnas lokala och regionala effekter. Många av de åtgärder som ingår i de lokala investeringsprogrammen kan uppvisa sådana positiva lokala eller regionala miljöeffekter att de väger upp ett litet bidrag till måluppfyllelse på nationell nivå. En fördelning av stöd baserad i alltför stor utsträckning på lokal eller regional måluppfyllelse kan emellertid resultera i sådan suboptimering som gör att strävanden mot nationella miljömål försvåras. Denna risk förefaller särskilt påtaglig i en situation där en miljömålsstruktur fortfarande är under utarbetande och de regionala och lokala miljömålen därför ännu saknar en tydlig koppling till mål på den nationella nivån.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

10 Kommunernas skattningar av investeringsprogrammets sysselsättningseffekter

Inledning

Av 3 § förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället framgår att stöd endast kan utgå till program bestående av åtgärder som kan antas öka sysselsättningen. Kommunernas skattningar av de lokala investeringsprogrammets sysselsättningseffekter utgör därmed ett viktigt underlag för regeringens fördelning av stöd. I detta kapitel diskuteras följande frågeställningar:

- Hur ser kommunernas bedömningar ut när det gäller åtgärdernas sysselsättningseffekter? Vilka är bristerna i bedömningarna?
- Vad blir kostnaden för varje arbetstillfälle? Vilka slutsatser kan man dra om man jämför satsningen på de lokala investeringsprogrammen med andra statliga satsningar på sysselsättningsskapande åtgärder?

Regeringens riktlinjer till kommunerna

I juni 1997 kom ett första förslag från Delegationen för ekologiskt hållbar utveckling om hur kommunerna skulle beskriva sina investeringsprogram. Där framgick att redovisning skulle ske av investeringsprogrammets sysselsättningseffekter – i första hand de direkta effekterna men även en bedömning av framtida effekter. Vidare framgick att kommunerna även bör ange hur stor andel av sysselsättningen de bedömde skulle komma från öppen arbetslöshet. I det preliminära förslaget till förordning som fogades till rapporten framgick endast att åtgärderna måste bidra till ökad sysselsättning för att stöd skall kunna medges. Budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 18, s. 44) använde i stort sett samma formuleringar som delegationen.

Miljödepartementet distribuerade i slutet av sommaren 1997 en broschyr till kommunerna om de lokala investeringsprogrammen. I denna broschyr framgår att kommunerna *bör* ange om de föreslagna åtgärderna påverkar sysselsättningen. De kommuner som hade lämnat in intresseanmälan fick i december samma år ett brev från Miljödepartementet med beskrivning av vad ansökan borde innehålla. Enligt brevet skulle sammanfattande uppgifter om hela programmets beräknade sysselsättningseffekter anges samt sysselsättningseffekternas fördelning på respektive år. Uppgifter skulle även finnas om de enskilda åtgärdernas sysselsättningseffekter.³¹

I den slutgiltiga versionen av förordningen framgår, som ovan angivits, att åtgärderna i ett lokalt investeringsprogram måste kunna antas öka sysselsättningen för att bidrag skall kunna utbetalas. Vidare stadgas i 9 § punkt 4 att ”investeringsprogrammet skall innehålla en beskrivning av hur åtgärderna *kan antas påverka* sysselsättningen”. I 10 § punkt 3 anges att ansökan, i de

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

³¹ Miljödepartementet, brev till kommuner och kommunalförbund som lämnat intresseanmälan om stöd för lokala investeringsprogram, 1997-12-04.

fall den avser vinstdrivande verksamhet, skall ”innehålla en beskrivning av hur åtgärderna *påverkar* sysselsättningen”. Förordningen lämnar inga ytterligare riktlinjer för hur kommunerna skall redovisa investeringsprogrammets sysselsättningseffekter. Inga krav finns på redovisning av kvalitativa mått och inga målgrupper för sysselsättningsåtgärderna är definierade.

Noteras bör att förordningen beslutades först i januari 1998, alltså en månad innan kommunerna skulle inkomma med ansökan. Under huvuddelen av kommunernas arbete med intresseanmälan och ansökan var man således hänvisad till preliminära versioner.

Metod

I detta kapitel redovisas en analys av hur kommunerna har redovisat de lokala investeringsprogrammets sysselsättningseffekter i sina ansökningshandlingar. Analysen bygger på en genomgång av ett slumpmässigt urval av ansökningshandlingar från 31 av de 115 kommuner som ansökte om stöd under det första fördelningsåret.³² De 31 kommunerna består dels av 16 kommuner som beviljats stöd vid 1998 års fördelning, dels av 15 kommuner för vilka ansökan har avslagits. I sammanhanget bör erinras att ett investeringsprogram kan bestå av en till flera åtgärder.

Analysen genomförs främst på åtgärdsnivå och redovisas i de två kategorierna ”åtgärder som har beviljats stöd” och ”åtgärder som inte har beviljats stöd”. I den första kategorin är antalet åtgärder i stickprovet 111 och det totala antalet knappt 460. Bland de åtgärder som inte erhållit stöd är antalet i stickprovet 315 medan det totala antalet skattas till 1 265.³³

Generaliseringar från stickproven till den totala populationen i respektive grupp möjliggörs genom att 95-procentiga konfidensintervall anges för de proportionstal i de olika grupperna som behandlas i texten. Innebörden av detta är att det angivna intervallet med 95 % säkerhet innefattar proportions-talet för populationen.

Kommunernas redovisning av de skattade sysselsättningseffekterna

Redovisning av sysselsättningseffekter

I ansökningarna om stöd till lokala investeringsprogram är miljöeffekterna ofta beskrivna på ett mer utförligt sätt än sysselsättningseffekterna. De senare

³² I den första gruppen ingår: Botkyrka, Huddinge, Fagersta, Kumla, Hallsberg, Dals-Ed, Färgelanda, Tomelilla, Karlstad, Norrköping, Mark, Stockholm, Alingsås, Örebro, Helsingborg och Skara. Botkyrka, Huddinge och Stockholm har sökt stöd för projektet ”från bord till jord” tillsammans; Kumla, Hallsberg och Örebro har sökt bidrag till sammanbindande av fjärrvärmenäten, där Örebro ansvarar för samordningen; Dals-Ed och Färgelanda har sökt stöd för projekt om våtmarker vid Gullmarn och förbättring av avloppsanläggning. I den andra gruppen ingår: Älvdalen, Danderyd, Emmaboda, Håbo, Ljusdal, Sjöbo, Eskilstuna, Söderhamn, Lycksele, Söderköping, Tjörn, Bollnäs, Surahammar, Nacka och Vaggeryd.

³³ Skattningen bygger på att varje investeringsprogram i genomsnitt består av femton åtgärder. För 115 ansökande kommuner blir då det totala antalet åtgärder 1 725. Av dessa beviljades ca 460 stöd, vilket innebär att ca 1 265 åtgärder inte beviljades stöd.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

anges vanligen mer i förbigående på några rader eller i en tabell. De 15 ansökningar som inte beviljades bidrag är också i allmänhet mindre omfattande.

Huruvida kommunerna har redovisat åtgärdernas sysselsättningseffekter i sin ansökan framgår av tabell 10.1.

Tabell 10.1 Redovisas sysselsättningseffekter?

	Ja	%	Nej	%
Åtgärder som har beviljats stöd	110	99	1	1
Åtgärder som ej har beviljats stöd	215	68	100	32

Sysselsättningseffekter redovisas för 99 % ($\pm 0,9$ %) av de åtgärder som har beviljats bidrag. För åtgärder som inte har beviljats stöd blir motsvarande andel 68 % ($\pm 4,4$ %). Det finns således en tydlig skillnad när det gäller i vilken omfattning sysselsättningseffekterna redovisas mellan de åtgärder som beviljats respektive inte beviljats stöd.

Hur tydliga är kommunernas redovisningar av sysselsättningseffekter?

Vid en bedömning av hur lätt det är att skaffa sig en bild av kommunernas skattade sysselsättningseffekter (tabell 10.2) framkommer en tydlig skillnad mellan de åtgärder som beviljats bidrag respektive inte beviljats bidrag. I få åtgärder som beviljats stöd bedöms sysselsättningseffekterna vara svåra att utläsa, medan det är betydligt svårare bland dem som ej erhållit stöd.

Tabell 10.2 Hur enkelt är det att utläsa sysselsättningseffekter ur ansökningshandlingarna?

	Mycket enkelt		Ganska enkelt		Ganska svårt		Mycket svårt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Åtgärder som har beviljats stöd	108	97	1	1	1	1	1	1
Åtgärder som ej har beviljats stöd	193	61	14	4	8	3	100	32

I de investeringsprogram som innehåller åtgärder som beviljats stöd redovisar samtliga kommuner åtgärdernas sysselsättningseffekter i en övergripande sammanfattning. För endast cirka hälften av de program som inte beviljats stöd finns en sådan sammanfattning.

Kommunernas beräkningar av sysselsättningseffekterna

Ofta saknas det förklaringar till hur sysselsättningseffekterna har beräknats. Detta gäller oavsett om åtgärderna har beviljats stöd eller ej. I vissa fall är det dessutom svårt att avgöra vad kommunerna menar med arbetsdagar och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

arbetsveckor. Det framgår inte på entydigt sätt om det är en person som arbetar i en vecka eller om det är den tid projektet beräknas ta.

Som framgår av tabell 10.3 anges *hur* effekterna har skattats i mindre än 10 % av åtgärderna där sysselsättningseffekter redovisas.

Tabell 10.3 I vilken omfattning redovisas skattningarna av sysselsättningseffekterna?

	I stor omfattning ^a		I viss omfattning ^b		I ingen omfattning ^c	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Åtgärder som har beviljats stöd	2	2	6	6	101	92
Åtgärder som ej har beviljats stöd	3	1	6	3	194	96

^a Skattningar av sysselsättningseffekterna och beräkningar har beskrivits i detalj.

^b Åtgärden är uppdelad i olika aktiviteter vilket gör att det i viss mån framgår vilken sysselsättningseffekt kommunerna räknar med.

^c Endast en siffra i sammanfattning eller löpande text.

För en liten del av åtgärderna redovisas ”i viss omfattning” hur kommunerna har skattat sysselsättningseffekterna. I dessa fall har effekterna beskrivits genom de aktiviteter som ingår i åtgärden, t.ex. projektering, grävning eller dylikt, vilket arbetskraftsbehov som finns i anslutning till dessa aktiviteter och hur mycket tid som åtgår för att genomföra dem. I vissa fall uttrycks arbetskraftsbehovet i antalet timmar. Det finns då möjligheter att se vilka bedömningar kommunerna har gjort när de beräknat sysselsättningseffekterna. För endast ett fåtal åtgärder redovisas ”i stor omfattning” hur sysselsättningseffekterna har skattats. I dessa fall har beräkningar baserats på tidigare erfarenheter av exempelvis hur stor andel av projektkostnaden som brukar gå åt till administration och andra aktiviteter.

Redovisning av sysselsättningseffekter under investeringsperioden och på bestående arbetstillfällen

När det gäller frågan om huruvida sysselsättningseffekterna redovisas på investeringsperioden och på bestående arbeten, blir fördelningen förhållandevis jämn mellan de båda åtgärdskategorierna (se tabell 10.4). I ca 85 % av åtgärderna redovisas sysselsättningseffekten under investeringsperioden medan ca 15 % redovisar sysselsättningseffekten under både investeringsperioden och på bestående arbeten. I sammanhanget bör det dock observeras att begreppet investeringsperioden inte är helt entydigt. Det framgår inte alltid klart om kommunerna använder begreppet som en synonym för den treåriga programperioden eller om man syftar på den tid som förflyter innan investeringen tas i drift.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 10.4 Redovisning av sysselsättningseffekterna uppdelad på investeringsperioden och på bestående arbetstillfällen

	Under investeringen		Både under och efter investeringen	
	Antal	%	Antal	%
Åtgärder som har beviljats stöd	95	87	14	13
Åtgärder som ej har beviljats stöd	173	85	30	15

Indirekta sysselsättningseffekter

Enligt förslaget från Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling skall kommunerna om det är möjligt redovisa de indirekta sysselsättningseffekterna. Indirekta sysselsättningseffekter innebär att de direkta arbetstillfällen som skapas av investeringen även genererar andra arbeten, exempelvis som ett resultat av ökad konsumtion.

Av tabell 10.5 framgår att de indirekta sysselsättningseffekterna är angivna till ungefär lika liten del för de båda åtgärdskategorierna.

Tabell 10.5 Redovisas indirekta sysselsättningseffekter?

	Redovisas indirekta sysselsättningseffekter?				Om ja, är de angivna i siffror?	
	Ja	%	Nej	%	Ja	%
Åtgärder som har beviljats stöd	9	8	102	92	7	78
Åtgärder som ej har beviljats stöd	21	7	294	93	11	52

Kommunernas skattningar av sysselsättningens kostnader

Skillnaden är liten mellan de två åtgärdskategorierna när det gäller om och hur kommunerna har redovisat sina skattade reella kostnader för tillskapandet av nya arbetstillfällen. Detta framgår av tabell 10.6 nedan.

I de fall det finns en redovisning av kostnader framgår det tydligt vad sysselsättningen kostar. Exempelvis anges beloppet för personalkostnader, månadslönen multiplicerat med antalet sysselsättningsmånader eller som typen av tjänst (t.ex. projektledare eller murare) multiplicerat med lönen. I flera andra fall har åtgärdernas kostnader redovisats på kostnadsposter, men det har då inte framgått vad sysselsättningsdelen kostar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Tabell 10.6 Skattas kostnaden för tillskapandet av arbetstillfällen?

	Ja		Nej	
	Antal	%	Antal	%
Åtgärder som har beviljats stöd	5	5	104	95
Åtgärder som ej har beviljats stöd	25	12	179	88

Öppet arbetslösa

Som ovan beskrivits bör kommunerna redovisa hur stor del av sysselsättningseffekterna som kan antas påverka den öppna arbetslösheten. Detta redovisas emellertid i endast sju av de undersökta åtgärderna. Samtliga dessa åtgärder ingår i Marks kommuns ansökan. Två av åtgärderna beviljades stöd. För båda dessa åtgärder angavs att de nya arbetstillfällena skulle tillsättas med personer från öppen arbetslöshet. För de fem åtgärder som inte beviljades stöd skulle minst 50 % av de nya arbetstillfällena tillsättas med personer från den kategorin.

Jämförelser med andra arbetsmarknadsrelaterade satsningar

De lokala investeringsprogrammets stöd per arbetstillfälle

I kapitel 8 redovisas att stödet per årsarbete vid 1998 års fördelning ligger mellan knappt 114 000 och knappt 1,5 miljoner kr i de olika kommunerna. I genomsnitt var stödet per årsarbete beräknat på kommunnivå ca 421 000 kr. För 1999 års fördelning uppgick stödet per årsarbete i respektive kommun till mellan 114 000 kr och 1,22 miljoner kronor. Medelvärde vid 1999 års fördelning var ca 405 000 kr per årsarbete. Detta ger ett genomsnittligt stöd per månad och arbetstillfälle på 35 000 kr för 1998 års fördelning och 33 750 kr för 1999 års fördelning.

Jämförelse med kostnader för andra "gröna sysselsättningssatsningar"

I en departementspromemoria om "gröna jobb" anges siffror för stöd per arbetstillfälle vid tidigare satsningar på ekologiskt hållbar utveckling med sysselsättningsförtecken (Ds 1998:13).

För det i kapitel 2 beskrivna "bidraget till miljöinvesteringar med sysselsättningsinriktning" anges att stödet per arbetstillfälle och månad varierade beroende på vilken typ av åtgärder som beviljades stöd. För den del av bidraget som fördelades av Naturvårdsverket blev stödet per arbetstillfälle och månad i de olika åtgärdskategorierna 12 500 kr (VA-sektorn), 46 000 kr (naturvårdsområden) och 87 000 kr (efterbehandling). Motsvarande värden för den del som fördelades av Vägverket blev 21 000 kr per arbetsmånad och för den del som fördelades av NUTEK 32 000 kr.

För det statliga stödet till ekologisk omställning, som också omnämnts i ett av de föregående kapitlen, uppges att bidraget per arbetsmånad i genomsnitt var 16 000 kr.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Om man jämför stödet per arbetstillfälle för de lokala investeringsprogrammen med kostnaden för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder finner man att stödet per arbetstillfälle inom ramen för de lokala investeringsprogrammen (1998) ligger högre än för de åtgärder som AMS anordnar. AMS satsade exempelvis under 1998 i genomsnitt 7 800 kr per månad för arbetsplatsintroduktion och 15 000 kr för arbetsmarknadsutbildning.

En direkt jämförelse mellan kostnaden för AMS arbetsmarknadsåtgärder och den genomsnittliga stödandelen per arbetstillfälle och månad är emellertid inte helt rättvisande. Detta beror främst på att den investeringskostnad som redovisas för åtgärder i ett lokalt investeringsprogram endast delvis skall täcka kostnader för tillkomsten av nya arbetstillfällen. En stor del av kostnaden utgörs av den fysiska investering som skall resultera i positiva miljöeffekter. I departementspromemorian anges att kostnaderna för Vägverkets infrastruktursatsningar är ett mer likvärdigt jämförelseobjekt. Månadskostnaden per arbetstillfälle för dessa investeringar uppgick till ca 83 000 kr per månad.

Oönskade sysselsättningseffekter och AMS roll i fördelningsprocessen

Statliga subventioner riskerar att resultera i oönskade effekter på arbetsmarknaden. Bland sådana oönskade effekter kan exempelvis nämnas dödviktseffekter och flaskhalsproblem. Dödviktseffekter uppstår när *samma* person som deltar i en subventionerad åtgärd skulle ha anställts även utan stöd. Flaskhalsproblem innebär att de subventionerade åtgärderna kräver personal från bristyrkeskategorier.

Kunskapen om dessa oönskade effekter torde vara störst hos den myndighet som ansvarar för genomförandet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dvs. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Som nämnts i kapitel 5 har AMS emellertid inte varit inblandad i fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram. Tillfrågade tjänstemän på central nivå har emellertid ingen uppfattning om vad som eventuellt har skett på lägre nivåer i Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) organisation. De menar dock att AMS sannolikt skulle ha varit informerad om det förekom någon betydande inblandning i ansökningsarbetet och beredningen på lokal eller regional nivå. Dessutom menar man att det vore möjligt att AMV genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder står för delar av sysselsättningskostnaderna inom ramen för de olika åtgärderna. Detta skulle också innebära att kontakt etablerades. Enligt AMS hör det till ovanligheterna att de lokala och regionala arbetsmarknadsorganen inte är inblandade i den här typen av projekt.

Enligt den enkät som besvarades av tjugo kommuner som erhållit stöd vid 1999 års fördelning hade endast tre kommuner haft kontakt med Arbetsförmedlingen, en med Arbetsförmedlingsnämnden och ingen med Länsarbetsnämnden.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Revisorernas iakttagelser

Riksdagens revisorer konstaterar att kommunerna inte redovisar sysselsättningseffekterna på ett enhetligt sätt i ansökningarna. Detta beror sannolikt på avsaknaden av klara riktlinjer från Miljödepartementet under huvuddelen av kommunernas arbete med att upprätta intresseanmälan och ansökan. Följden är att det är svårt att ur kommunernas ansökningshandlingar utläsa sysselsättningseffekternas karaktär uttryckt i termer av exempelvis arbetstillfällenas varaktighet. Det saknas också i en stor majoritet av de undersökta ansökningshandlingarna en redovisning av hur sysselsättningseffekterna har skattats och hur kostnaderna har beräknats. Sammantaget innebär detta att framtida uppföljnings- och utvärderingsarbete försvåras och att materialets tillförlitlighet som beslutsunderlag för regeringen kan ifrågasättas.

I anvisningarna framgår det att kommunerna bör redovisa hur stor del av sysselsättningseffekterna som kan antas komma från öppen arbetslöshet. Även om denna skattning sannolikt är förhållandevis svår att göra, anser Riksdagens revisorer att en redovisning för endast 1,6 % av de 426 undersökta åtgärderna kan betraktas som en alltför låg siffra.

I ett tidigare kapitel har revisorerna konstaterat att den sektorsmyndighet som besitter expertkunskaper inom arbetsmarknadsområdet – AMS – inte har involverats i arbetet med att bedöma de lokala investeringsprogrammets sysselsättningseffekter. Arbetsmarknadsverkets lokala och regionala organisation förefaller inte heller ha spelat någon nämnvärt aktiv roll när det gäller kommunernas arbete med de lokala investeringsprogrammen. Av detta bör man kunna dra slutsatsen att eventuella önskade effekter på arbetsmarknaden vanligen inte har övervägts i erforderlig utsträckning.

Avslutningsvis noterar Riksdagens revisorer att stödet per arbetstillfälle inte på något betydande sätt avviker från motsvarande nivåer vid tidigare satsningar på investeringsstöd med miljö- och sysselsättningsinriktning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

11 Tre fallstudier

Inledning

I detta kapitel redovisas tre fallstudier av lika många kommuners arbete och erfarenheter av det statliga stödet till lokala investeringsprogram. Syftet är att närmare beskriva hur fördelningsprocessen har uppfattats ur kommunalt perspektiv och att med fallstudien som metod redovisa några av de för- och nackdelar kommunerna upplevt med den aktuella fördelningsmodellen.

De tre kommunerna är Sollentuna, Sala och Falköping. Sollentuna kommun tillhör kategorin kommuner som ansökte om stöd vid 1998 års fördelning, men som inte beviljades stöd. Sala kommuns investeringsprogram beviljades däremot ett stöd på 30 miljoner kronor vid detta fördelningstillfälle. Falköping ansökte inte om stöd vid det första fördelningstillfället men erhöll drygt 16 miljoner kronor i stöd vid 1999 års fördelning.

Sollentuna kommuns lokala investeringsprogram

Inledning

Sollentuna kommun har drygt 57 000 invånare och är lokaliserad ca 15 km norr om Stockholms centrum. Inför 1998 års fördelning av statligt stöd till lokala investeringsprogram ansökte kommunen om ett bidrag på 360 miljoner kronor. Regeringen avslog ansökan. Kommunen ansökte även om stöd inför 1999 års fördelning av stöd. Det lokala investeringsprogrammet var snarlikt det som presenterades vid det första ansökningstillfället men omfattade endast begäran om ett stöd på drygt 143 miljoner kronor. Även denna gång avslog regeringen kommunens ansökan.

Beskrivning av Sollentuna kommuns lokala investeringsprogram

Sollentuna kommuns lokala investeringsprogram består av ett ”paket av projekt” härledda ur kommunens strategiska översiktsplan (=”kommunplan”). Denna plan bygger i sin tur på fyra mål för ekologisk, social, ekonomisk och organisatorisk uthållighet.

Av investeringsprogrammets totalkostnad på ca 900 miljoner kronor ansökte kommunen om 360 miljoner kronor i investeringsstöd. Programmet bestod vid det första ansökningstillfället av åtta åtgärder. Bland dessa märks ombyggnaden av miljonprogramområde för bättre social miljö och anpassning till kretsloppskrav, utvecklandet av regional knutpunkt kring fjärrtågstationen i Häggvik, byggandet av ”spjutspetsstadsdelen” Margreteborg för modernt stadsbyggande utifrån olika hållbarhetskriterier, åtgärdande av dagvattenutsläpp till sjöar och åar, utvecklande av grönområdet Törnskogen till naturskog, anslutande av alla oljeuppvärmda småhus till fjärrvärme samt en satsning på cykeltrafiken i kommunen.

När kommunen i oktober 1998 på nytt ansökte om stöd till ett lokalt investeringsprogram kvarstod flera av de projekt som ingått i den första ansökan.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Arbetet med investeringsprogrammet inleds

Sollentuna kommuns första kontakt med det statliga stödet till lokala investeringsprogram skedde i juni 1997 då man mottog vad man betecknade som ett "mystiskt papper" från Miljödepartementet. I detta papper beskrevs kortfattat den aktuella stödformen. Kommunen uppfattade det som om Miljödepartementet hade för avsikt att återkomma med närmare information om ansökningsförfarandet efter sommaren. Någon sådan information fick dock aldrig kommunen, och arbetet med att sammanställa ett lokalt investeringsprogram inleddes därför inte på allvar förrän i september.

Den ansvarige tjänstemannen i kommunen hade vid denna tidpunkt även vissa kontakter med en före detta fullmäktigeledamot som nu arbetade vid Miljödepartementet och som ingick i den grupp av politiskt sakkunniga som fanns knuten till beredningen av de lokala investeringsprogrammen. Via dessa kanaler försökte kommunen utröna en lämplig inriktning på kommunens arbete med att sammanställa en intresseanmälan. Kommunen uppfattade hela tanken med de lokala investeringsprogrammen som mycket bred, och man önskade därför vägledning om var man skulle lägga sin tyngdpunkt. Någon helt klar bild av vad en intresseanmälan borde innehålla gick dock inte att få. Det tips man emellertid fick från sina kontakter vid Miljödepartementet var att man skulle satsa på ett "brett program" i betydelsen ett program med helhetsperspektiv.

Kommunen uppfattade också att tiden för utformningen av en intresseanmälan blev väldigt kort. Man hade önskat minst tre månader för att kunna gå ut med en bred förfrågan i kommunen, men fick nu nöja sig med det man betecknar som "snabbsonderingar på tjänstemannaplanet". Resultatet blev att intresseanmälan i huvudsak byggde på den kommunala plan som var under utarbetande hösten 1997.

Innehållet i intresseanmälan behandlades endast i kommunstyrelsens arbetsutskott. Den i kommunen ansvarige tjänstemannen menar att man från centralt statligt håll verkar ha bristande kunskaper om hur den kommunala ärendehanteringen fungerar. I fallet med de lokala investeringsprogrammen skulle man dessutom helst ha kontakt med lokala företag, föreningar etc., vilket gjorde att processen enligt den ansvarige tjänstemannen definitivt hade behövt mer tid. Förankringen hos såväl näringsliv, kommunmedlemmar och lokala organisationer som de lokala politikerna ansågs bli lidande.

Sollentuna kommun tillhörde inte de fyrtiotal kommuner som gavs möjlighet att sammanträffa med den beredande enheten vid Miljödepartementet vid en s.k. dialogträff. Enligt den ansvarige tjänstemannen i kommunen var Miljödepartementets motiv till detta att "man hade ganska bra koll på vilka kommuner som brukar göra bra ifrån sig." Sollentuna kommun tillhörde uppenbarligen inte denna grupp, vilket man från kommunens sida uppfattade som negativt för det fortsatta arbetet.

Ansökans tillkomst

Trots att kommunen inte blev kallad till dialog, ansåg man det riktigt att fortsätta arbetet med att sammanställa en formell ansökan. Den ansvarige tjänstemannen distribuerade därför visst material från Miljödepartementet till

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

kommunens Agenda 21-nätverk, nämndkanslier och kommunala bolag. Syftet var att sätta i gång en tankeprocess som kunde resultera i förslag på projekt till kommunens lokala investeringsprogram. Den ansvarige tjänstemannen ansåg dessa fortsatta "snabbsonderingar" som mindre tillfredsställande, men det var det tillvägagångssätt som ansågs möjligt att genomföra under den korta tid som stod till buds. Över huvud taget uppfattade kommunen den tillgängliga tiden som en mycket begränsande faktor för möjligheterna att sammanställa ett välförankrat investeringsprogram.

Länsstyrelsen och sektorsmyndigheter

Kommunen kontaktade länsstyrelsen i samband med arbetet med intresseanmälan. Kommunen visste emellertid inte vilken roll länsstyrelsen skulle spela i arbetet med de lokala investeringsprogrammen, och det intryck man fick från länsstyrelsen var att man ej heller där var medveten om vad som förväntades från central statlig nivå. Att samråd skulle genomföras med länsstyrelsen var vid denna tidpunkt okänt för kommunen liksom att länsstyrelsens samrådsyttrande skulle fogas till ansökan. Kommunen uppfattade inte att länsstyrelsen tog några initiativ till kontakt med anledning av arbetet med det lokala investeringsprogrammet. Kommunen hade inte heller kontakt med några sektorsmyndigheter inom ramen för detta arbete.

Redovisning av effekter

Miljödepartementet meddelade i december 1997 att ansökan måste innehålla redovisning av miljöeffekter etc. Den i kommunen ansvarige tjänstemannen ifrågasatte behovet av så pass detaljerade beskrivningar i en ansökan och uppfattade det som svårt att bedöma effekter i detta läge.

Kommunen anlät därför en konsult under ett par dagar strax efter jul 1997 för att bedöma just åtgärdernas miljöeffekter. Man ansåg sig i detta läge emellertid endast kunna presterat vad man betecknade som "kvalificerade gissningar" kring miljöeffekterna.

Ansökan färdigställs

I januari–februari 1998 då det mest intensiva arbetet med kommunens ansökan skulle genomföras, sammanställer kommunerna som regel sina budgetdirektiv. Detta gjorde att man från tjänstemannahåll upplevde vissa svårigheter med att, som man uttryckte det, "få loss" politikerna till fördjupade diskussioner om investeringsprogrammet. Vissa funderingar på att "bjuda in" sig själva till Miljödepartementet för att redovisa kommunens tankar bakom investeringsprogrammet övergavs då man ansåg att lobbying inte borde ha en avgörande betydelse i sammanhanget och att man utgick ifrån att en seriös bedömning ändå skulle göras av materialet.

Ovetskapen om vilka stödnivåer man kunde förvänta sig från de lokala investeringsprogrammen gjorde också att en eventuell kommunal delfinansiering av projekt som skulle starta redan 1998 försvårades. Budgeten för 1998 antogs i november 1997 och det pressade ekonomiska läget omöjliggjorde satsningar för vilka medel inte redan fanns avsatta. Summan av detta reso-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

nemang var att viktiga investeringsprojekt som var prioriterade i budgeten hade man för avsikt att genomföra även utan stöd. Kommunens ansvarige tjänsteman menade att man inte kunde förutsätta bidrag och att man redan har en investeringsplan som man följer.

Den färdiga ansökan behandlades i kommunstyrelsen. Kommunen hade vid ansökningstillfället inte genomfört något samråd med länsstyrelsen. Skälet till detta var att kommunen saknade vetskap om att så skulle ske. Några initiativ från länsstyrelsen till att genomföra samråd förekom inte. Detta resulterade följaktligen i att kommunen inte kunde bifoga länsstyrelsens samrådsyttrande till sina ansökan.

I mars 1998 meddelade Miljödepartementet att kommunen inte skulle få del av detta års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram.

Förnyad ansökan inför 1999

Sollentuna kommun valde att inför 1999 års fördelningsprocess lämna in en intresseanmälan som var snarlik det föregående årets ansökan. Prioriteringen var emellertid något hårdare och möjligheten att sätta i gång projekten snabbt lyftes fram som särskilt viktigt.

I september 1998 meddelades kommunen genom ett brev från Miljödepartementet att man inte heller denna gång tillhörde de kommuner som valts ut till det s.k. dialogmomentet. Kommunen bestämde sig vid denna tidpunkt för att fullfölja sin ansökan. Man uppfattade att de instruktioner för ansökans utformning som meddelades från Miljödepartementet i början av november 1998 var betydligt bättre än föregående år. De blanketter som skulle användas underlättade arbetet och enligt den ansvarige tjänstemannen vid kommunen framgick det denna gång betydligt tydligare vilka uppgifter Miljödepartementet efterfrågade. Kommunen ansåg dock att instruktionerna kom onödigt sent, vilket skapade besvärande tidspress i arbetet med ansökan. Även denna gång anlätades en extern konsult för beräkningar av åtgärdernas miljöeffekter.

Den ansvarige tjänstemannen vid kommunen uppfattade det som om investeringsprogrammets sysselsättningseffekter, liksom jämställdhet och andra sociala aspekter, under det andra fördelningsåret gavs mindre vikt än de rena miljöeffekterna.

Trots en viss förskjutning av tidpunkter för inlämnande av intresseanmälan och ansökan upplevde kommunen fortfarande att ansökningsprocessen är dåligt synkroniserad med den kommunala budgetprocessen.

Kommunens kommunikation med länsstyrelsen var även detta år begränsad. Det formella samrådet genomfördes inte förrän efter det att ansökan lämnats in. Kommunen uppfattade det som besvärande att länsstyrelsen inte tagit några initiativ till samråd. Man uppfattade det dessutom som förvånande att Miljödepartementet inte reagerat på att länsstyrelsens samrådsyttrande saknades. Efter den 16 november 1998 har kommunen inte hört något från den beredande enheten vid Miljödepartementet. I april 1999 stod det klart att kommunen ej heller vid 1999 års fördelning hade beviljats statligt stöd till sitt lokala investeringsprogram.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Sammanfattande synpunkter

Sollentuna kommuns arbete med att ta fram ett lokalt investeringsprogram inleddes av olika skäl förhållandevis sent. Då den tillgängliga tiden fram till slutdatum för intresseanmälan respektive ansökningsdatum rent allmänt kan betraktas som knapp, upplevde kommunen en påtaglig tidspress under hela ansökningsprocessen. Denna tidspress skapade vissa problem som även förstärktes av att man inte kände att Miljödepartementet hade tillräcklig förståelse för hur kommunalt arbete bedrivs i allmänhet och den kommunala budgetprocessen i synnerhet. I sammanhanget bör dock nämnas att kommunen inte ger intryck av att ha haft möjlighet att högprioritera arbetet med att ta fram ett lokalt investeringsprogram utan att arbetet i mångt och mycket blev en enskild tjänstemans verk som förankrades i kommunstyrelsens arbetsutskott. Bristen på tid gjorde även att man inte kände sig helt tillfreds med den kommunala förankringsprocessen.

Erfarenheterna av kontakterna med Miljödepartementet varierade. Då den ansvarige tjänstemannen i kommunen hade personliga kontakter i den grupp av politiskt sakkunniga som var knuten till den beredande enheten vid departementet, skedde de flesta kontakterna via denna kanal. De kontakter man hade direkt med den beredande enheten tycks ha varit begränsade liksom även de direkta synpunkterna på enhetens arbete.

De detaljerade kraven på redovisning av exempelvis åtgärdernas miljöeffekter uppfattades som svåra att uppfylla. Kommunen anser att kraven på innehållet i ansökan har förtydligats betydligt inför 1999 års fördelning men att detaljkraven fortfarande är för långtgående. Dessutom menar man att den tid som finns tillgänglig i processen är alltför knapp och att processen fortfarande är dåligt synkroniserad med den kommunala budgetprocessen.

Några kontakter etablerades aldrig mellan kommunen och länsstyrelsen. Främst verkar detta ha berott på ömsesidiga problem att uttolka länsstyrelsens roll i ansökningsprocessen. Kommunen menar att informationen från Miljödepartementet om länsstyrelsens roll var bristfällig.

Sala kommuns lokala investeringsprogram

Inledning

Sala kommun, som ligger i Västmanlands län, har ca 22 000 invånare. Sedan 1991 har Sala varit en s.k. ekokommun och aktivt arbetat med frågor som rör hållbar utveckling. Kommunen ansökte i februari 1998 om 69 miljoner kronor i stöd till lokalt investeringsprogram. Regeringen beviljade Sala ett bidrag på 30 miljoner kronor.

Arbetet med investeringsprogrammet inleds

Sala kommuns arbete med utformandet av ett lokalt investeringsprogram inleddes då kommunen kontaktades av Mälardalens högskola i februari/mars 1997. Högskolan hade fått höra talas om det statliga investeringsstödet och ville undersöka möjligheterna till regionalt miljösamarbete i syfte att utforma en gemensam ansökan. Samarbetet skulle omfatta kommuner i Västmanlands

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

län och Södermanlands län, med Mälardalens högskola som själva navet. Kommunerna och högskolan bildade en gemensam arbetsgrupp med uppgift att föreslå lämpliga typer av miljöprojekt som högskolan kunde delta i. När beslutet om stöd till lokala investeringsprogram blev officiellt visade det sig dock att enbart enskilda kommuner kunde ansöka om bidrag. Högskolan tonade därmed successivt ned sin delaktighet i projekten.

Intresseanmälan utformas

Politikerna i ekokommunen Sala ställde sig mycket positiva till idén om ett lokalt investeringsprogram. I och med att diskussionerna kring diverse miljöprojekt (tack vare högskolesamarbetet) uppstått så tidigt i Sala, kunde kommunen snabbt påbörja arbetet med att utforma en intresseanmälan. Samordningen av programmet sköttes av kommunens enhet för hållbar utveckling. Kommunen bildade ett antal "idégrupper" inom områdena energi, jordbruk, byggande, återvinning, utbildning, information m.m. Grupperna bestod av representanter från företag, organisationer/föreningar, kommunala bolag samt kommunala förvaltningar, och hade som uppgift att utarbeta förslag till lämpliga miljöprojekt. Det kommunala bolaget Sala Eco Center AB fick i uppdrag att informera det lokala näringslivet om möjligheterna att få ekonomiskt stöd genom investeringsprogrammet. Projektidéerna bearbetades sedan av kommunens Agenda 21-samordnare. En arbetsgrupp bestående av tjänstemän sysselsatta med Agenda 21-arbete och översiktsplanering utformade det övergripande idékonceptet för kommunens investeringsprogram.

Representanter för Sala kommun deltog i slutet av augusti 1997 i en konferens i Stockholm om de lokala investeringsprogrammen. Konferensen gav vissa riktlinjer samt en bakgrund till programmen men gick inte in på detaljer. Kommunens representanter hade dock gärna sett att den information som förmedlades var av något mer praktisk natur. Det man framför allt saknade var upplysningar om vilken typ av projekt som skulle kunna erhålla bidrag.

Kommunens intresseanmälan inkluderade 44 delprojekt till ett sammanlagt värde av 170 miljoner kronor. Anmälan beskriver de olika projekten utförligt. Enligt Miljödepartementets instruktioner vid konferensen behövde intresseanmälningarna inte vara omfattande. Det räckte med en skiss över de övergripande idéerna och inriktningen. Salas relativt omfattande intresseanmälan uppskattades dock av departementet, menar kommunens ansvarige tjänsteman.³⁴

Arbetet med ansökan

Då Sala inte blev uttagen som dialogkommun uppstod frågan om man skulle gå vidare i processen med en ansökan eller inte. Inledningsvis fick kommunen uppfattningen att det endast var dialogkommunerna som kunde ansöka om stöd. Efter att ha kontaktat Miljödepartementet mottog man emellertid

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

³⁴ Inför 1999 års fördelning angav Miljödepartementet andra riktlinjer för intresseanmälanens utformning. Man vill att intresseanmälan så långt som möjligt skall ha formen av en färdig ansökan (Miljödepartementet, *Att ansöka om stöd till lokala investeringsprogram*, broschyr, maj 1998).

beskedet att det stod samtliga kommuner fritt att ansöka, även om departementet tänkte koncentrera sina resurser på dialogkommunerna. Kommunen vägde en eventuell ansökans fördelar mot dess nackdelar. Faktorer som bidrog till att man slutligen valde att ansöka var bl.a. att kommunens intresseanmälan fått positiv kritik och kommunen ansågs "ligga bra till" samt att man uppfattade att det fanns en särskild pott med pengar till icke dialogkommuner. Vidare hade kommunen ett ansvar gentemot delaktiga företag och organisationer, vilka inte kunde ansöka själva. Det var dessutom angeläget att flera av projekten genomfördes under 1998, och då kommunen redan lagt ned så mycket tid och energi på att sammanställa ett investeringsprogram kunde man lika gärna fullfölja processen.

Bland de projektförslag som ingick i intresseanmälan valde arbetsgruppen ut ett antal projekt till ansökan. Urvalet skedde efter vissa kriterier. Bland annat skulle projekten vara konkreta, originella, till stor del egenfinansierade samt ge tydliga miljöeffekter. Dessutom skulle de gärna snabbt skapa nya arbetstillfällen. Tretton lokala projekt samt ett projekt från Förbundet Agenda 21 Västmanland ingick i kommunens ansökan. På grund av tidsbrist hann man emellertid inte förankra idéerna om investeringsprogrammet hos näringslivet så väl som man hade önskat. Dessutom orkade många företag inte vidareutveckla sina anmälda projektförslag till ansökan, och flera åtgärder på företagarsidan kom av den anledningen inte med.

Syftet med de åtgärder som ingick i Sala kommuns ansökan var att minska energianvändningen, deponimängderna och vissa utsläpp. Vidare fanns åtgärder vars ändamål var att öka den biologiska mångfalden, vårda kulturhistoriskt värdefulla miljöer samt öka kommuninvånarnas kunskaper om och delaktighet i vissa miljöfrågor. Den sammanlagda investeringsvolymen uppgick till 191 miljoner kronor och det sökta bidragsbeloppet till 69 miljoner kronor.

Kontakter med länsstyrelsen och Miljödepartementet

Sala samrådde om investeringsprogrammet med Länsstyrelsen i Västmanlands län. Kontakten fungerade bra men länsstyrelsen tycktes vara dåligt informerad om stödet till lokala investeringsprogram. Det rådde osäkerhet om vad som gällde och man uttryckte sig vid samrådsmötet i försiktiga ordalag. Länsstyrelsen hade inte heller tillräckligt med resurser för att grundligt sätta sig in i kommunernas ansökningar, och de yttranden som avlämnades var därför relativt översiktliga. Sala kommun valde sedan att utnyttja möjligheten att yttra sig med anledning av samrådsyttrandet.³⁵

Under arbetet med ansökan förekom vissa sporadiska kontakter mellan Sala kommun och Miljödepartementet. Kommunen kontaktade departementet per telefon för att ställa frågor av praktisk natur. Själva projekten diskuterades emellertid aldrig. Inte heller förekom det någon lobbyverksamhet från kommunens sida gentemot departementet. Kommunen ansåg att projekten

³⁵ I yttrandet poängterar Sala kommun att projektet "Lokal biogasproduktion och användning som bränsle" ligger helt i linje med tankarna i regeringens proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

skulle "tala för sig själva". Efter att ansökan om stöd till lokalt investeringsprogram lämnats till Miljödepartementet förekom inte några kontakter mellan Sala kommun och departementet.

Den 1 april 1998 besökte dåvarande statsrådet Ylva Johansson kommunen och meddelade i samband med detta att regeringen beslutat att bevilja Sala kommun 30 miljoner kronor i bidrag. Detta besked mottogs med stor glädje men väckte samtidigt nya frågor hos kommunen. Det bidragsbelopp som beviljades var lägre än det belopp man ansökt om. Vissa åtgärder var strukna och andra kraftigt reducerade. Ett problem i detta läge var att kommunen inte visste hur regeringens krav på miljöeffekter påverkades av projektens minskade omfattning. Representanter för kommunen vände sig med sina funderingar till Miljödepartementet via telefon och sedan via besök. Departementet svarade att det fattade beslutet låg fast och att kommunen i denna fråga fick göra en egen bedömning. Kommunens handläggare talar om att ett "moment 22" uppstod. Man fick nu hantera frågor om vilka åtgärder kommunen egentligen skulle genomföra, vilka effekter som förväntades och vad kommunen kunde lova de inblandade företagen. Vid besöket hos departementet klargjordes emellertid hur regelverket fungerade samt vissa grundläggande principer beträffande stödformen, vilket representanterna för Sala kommun upplevde som positivt.

Förnyad ansökan år 2000

Sala kommun har inte ansökt om stöd till lokalt investeringsprogram från 1999 års fördelning. Främsta orsaken till detta är att arbetsbelastningen på kommunen är hög i och med genomförandet av åtgärderna i 1998–2000 års investeringsprogram och att resurserna är begränsade. Man planerar emellertid att ansöka om stöd från 2000 års fördelning. Det praktiska arbetet med sammanställningen av ansökningshandlingar ämnar man denna gång ge i uppdrag åt en konsult.

Erfarenheter och övergripande synpunkter

Ansvariga tjänstemän och politiker i Sala har både positiva och negativa erfarenheter av ansökningsprocessen och kontakterna med Miljödepartementet inför 1998 års fördelning av stöd. Till de negativa erfarenheterna hör framför allt motstridiga och oklara uppgifter från departementet samt en stor tidspress. Arbetet med ansökan skedde främst på icke arbetstid och andra uppgifter försenades. Liksom i många andra kommuner upplevde man i Sala att det var oklart vilka typer av projekt som skulle kunna komma i fråga för bidrag. De riktlinjer som förmedlades från departementets sida var allmänt hållna och gav ingen vägledning. Därtill förändrades departementets betoning mellan "hårda" och "mjuka" projekt efter hand. Enligt kommunens handläggare tonades de mjukare frågorna, såsom jämställdhets- och utbildningssatsningar, ned och åtgärder kopplade till fysiska investeringar lyftes fram.

Frågeställningar som uppkom under arbetet med ansökan var hur man skulle gå till väga med det kommungemensamma projektet "Färdig värme" (omfattande Sala och Heby) samt en ansökan från Förbundet Agenda 21

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Västmanland. Beträffande ”Färdig värme” uppfattade Sala att man kunde ansöka om stöd även för Hebys räkning men blev sedan, efter det att ansökan lämnats in, varse att så inte var fallet. Den ansvarige tjänstemannen i Sala menar att en dialog med Miljödepartementet nog hade medfört att denna typ av problem och missuppfattningar hade kunnat undvikas.

När det gäller projektet från Agenda 21-förbundet visade det sig vid ett senare skede att åtgärden inte var bidragsberättigande, trots att förbundet tidigare fått uppmuntrande signaler från departementet beträffande projektet. Då man lagt ned tid på att utarbeta ansökan om stöd för åtgärden upplevde förbundet detta faktum beklagligt.³⁶

Under kommunens arbete med att utarbeta ansökan, och även sedan man erhållit bidrag, erfor man också inom andra områden att riktlinjerna från departementet inte var helt konsekventa och tydliga. Om skillnaderna förelåg mellan olika handläggare eller över tid (eller både och) har kommunens ansvarige tjänsteman dock svårt att uttala sig om. Bland annat upplevde tjänstemannen det som oklart huruvida det endast var de kommuner som blivit utvalda till dialog som hade en reell chans att få bidrag. På frågan om det var lönt att ansöka på nytt sedan man redan tilldelats stöd, gavs enligt kommunen både nekande och jakande svar.

Efter tilldelningen av stöd till Sala kommuns investeringsprogram uppstod frågor om själva genomförandet av programmet. Som nämnts tidigare hade kommunens handläggare vissa svårigheter med att tolka på vilket sätt programmet skulle genomföras sedan bidragsbeloppet reducerats. En annan fråga som dök upp var hur man skulle hantera årstidsväxlingarna, vilka kunde hota att spräcka projektens tidsplan.³⁷

Den helhetssyn och programtanke som betonades från regeringens och departementets sida uppfattades positivt av Sala kommun. Kommunens tjänsteman påpekar emellertid att dessa statsmaktens intentioner inte lika väl återspeglades i det aktiva handlandet, då de delprojekt som inte uppvisade tillräckligt påtagliga miljöeffekter ej tilldelades bidrag. Departementet betonade programtanken samtidigt som man lyfte bort delar av programmet.

Till kommunens positiva erfarenheter av ansökningsprocessen hör den goda kontaktbarheten hos departementets handläggare. Det var inga problem för ansvariga tjänstemän att ringa till departementet och ställa frågor. Bemötandet var bra och departementstjänstemännen höll på sin integritet. Kommunens handläggare har förståelse för Miljödepartementets arbetssituation beträffande de lokala investeringsprogrammen. Även om kommunen under processens gång mötte vissa problem är grundinställningen till departementets arbete positiv.

Salas kommunalråd framhåller att den direktkontakt i sakfrågor som förekom med Miljödepartementet uppskattades av kommunen. Insyn i Regeringskansliets arbete kan vara utvecklande för den kommunala kompetensen.

³⁶ Agenda 21-förbundets ansökan inkluderades i Sala kommuns investeringsprogram eftersom förbundet självt inte kunde ansöka om stöd.

³⁷ Genomförandet av vissa projekt måste ske under en särskild tid på året. Om projektets igångsättande av en eller annan anledning blir fördröjt kan klimatet medföra att åtgärden inte kan genomföras inom angivna tidsramar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Från politikerhåll är man också positivt inställd till den öppna typen av förordning och menar att den kännetecknar ett nytt förhållningssätt mellan stat och kommun som öppnar för nya möjligheter. Kommunalrådet anser att stimulansbidrag inom miljöområdet är fördelaktigt då det kan generera nytänkande. Hon framhåller också att det investeringsprogram Sala ansökte om stöd för inte var ett "hugskott" utan utgjorde en integrerad del i det allmänna miljöarbetet i kommunen. Möjligheten att erhålla bidrag och konkurrensen mellan kommunerna fungerade som en sporre.

Falköpings kommuns lokala investeringsprogram

Inledning

Falköpings kommun, som är belägen i Västra Götalands län, har knappt 32 000 invånare. Inför 1998 års fördelning av stöd till lokala investeringsprogram lämnade Falköpings kommun in en intresseanmälan. Man gick dock inte vidare med en ansökan detta år. Ansökan inför 1999 års fördelning omfattar åtta projekt till ett sökt bidragsbelopp om 16,4 miljoner kronor. Regeringen fattade under våren 1999 beslut om att Falköpings samtliga projekt skall erhålla stöd. Beloppet som tilldelas kommunen uppgår till 16 023 000 kr.

Utformandet av intresseanmälan

Kommunens arbete med att sammanställa ett lokalt investeringsprogram påbörjades i och med utformandet av intresseanmälan inför 1998 års fördelning av stöd. Genom bl.a. annonser i lokalpressen informerades lokala intressenter om möjligheten att ansöka om stöd och gensvaret blev stort. Kommunen arrangerade också en informationsträff för dem som var intresserade att delta i investeringsprogrammet. Det gedigna lokala intresset för att ansöka om stöd återspeglades i en, enligt kommunens ansvarige tjänsteman, omfattande och något "yvig" intresseanmälan. Från Miljödepartementet framkom synpunkter om att kommunens intresseanmälan innehöll bra projekt men att den var ostrukturerad. Kommunen valde då att avvakta med utarbetandet av en ansökan till 1999 års fördelning av stöd.

Intresseanmälan inför fördelningen av stöd 1999 uppvisade en mer koncentrerad form. Vissa projekt hade även ingått i anmälan inför 1998 års fördelning medan andra var nya. Från Miljödepartementets sida upplevde man enligt kommunens ansvarige tjänsteman emellertid att även denna intresseanmälan var något ostrukturerad och saknade fokus på en viss typ av projekt. Miljödepartementet förklarade att Falköping av den anledningen inte blev utvald till dialog med departementet.

Beskedet att Falköping inte blivit dialogkommun skapade besvikelse i kommunen. Samtidigt ansåg man att den "yvighet" som karakteriserade intresseanmälan var ett problem som kunde åtgärdas inför själva ansökan. Att Miljödepartementet dessutom uppvisat en positiv grundinställning till Falköpings föreslagna projekt gjorde att kommunen ändå valde att ansöka.

Under våren 1998 deltog representanter för Falköpings kommun i några av Miljödepartementets regionala konferenser angående stödet till lokala inve-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

steringsprogram. Kommunens tjänsteman fick vid konferenserna intrycket att utformningen av stödet gått fort och att handläggarna på Miljödepartementet inte själva blev fullt insatta i systemet förrän inför andra årets fördelning av stöd. Informationen som gavs vid konferenserna var inte så tydlig och konkret som tjänstemännen i kommunen kanske hade önskat, men man fick senare svar på sina frågor vid direktkontakter med Miljödepartementet.

Ansökan inför 1999 års fördelning av stöd

En arbetsgrupp om cirka sju personer från olika avdelningar inom kommunen arbetade med att sammanställa det lokala investeringsprogrammet. För beräkningar av miljöeffekter anlätade man en konsult. Urvalet av projekt till ansökan skedde på strategiska grunder. Arbetsgruppen konstaterade att det framför allt var vad gruppen betecknar som "traditionella" miljöåtgärder som tilldelats bidrag 1998 och man valde därför att låta "traditionella" åtgärder ingå i ansökan. Medan kommunens intresseanmälan bestod av 16 projekt av varierande karaktär utgjordes ansökan av åtta större projekt. Åtgärderna rör främst områdena fjärrvärme, biogas och avfallshantering.

De två mest omfattande projekten (sett till investeringskostnad, bidrag och antal årsarbeten) avser nybyggnad av en biobränsleeldad panncentral för kommunens fjärrvärmenät samt utbyggnad av fjärrvärmenätet. Andra åtgärder är installation av ny biogaspanna och värmeväxlare på Falköpings mejeri, en anläggning för biogas samt åtgärder för insamling av organiskt material från hushållsavfall. Kommunen ansökte även om stöd till administrationen av investeringsprogrammet och till folkbildningsinsatser kopplade till investeringarna. Programmets totala investeringskostnad uppgår till närmare 90 miljoner kronor.

Arbetsgruppen mötte inte några problem när det gäller vilka uppgifter om de olika åtgärderna som Miljödepartementet ville att kommunen skulle redovisa i ansökan. Det fanns färdiga och tydliga blanketter att använda sig av. Den ansvarige tjänstemannen har inte heller erfärut att konsulten haft några bekymmer angående vilka miljöeffekter som skulle beräknas.

Då Falköping inte blev utvald till dialog med Miljödepartementet beslöt kommunen att i stället bedriva lobbyverksamhet gentemot departementet. Man hade hört från andra kommuner att det kunde vara värdefullt att utöva viss påtryckning på departementet, och kommunens ansvarige tjänsteman menar att det i konkurrensen från 175 andra ansökningar var viktigt att synas. Dessutom ville man visa Miljödepartementet att kommunens ansökan var trovärdig och att de redovisade projekten verkligen skulle genomföras om de beviljades bidrag. Tjänstemännen i Falköping kontaktade således sin handläggare på departementet per telefon ett flertal gånger. Man lät också en riksdagsman från trakten i viss mån fungera som en kanal till Miljödepartementet. Kommunens handläggare önskade dessutom besöka departementet för att presentera och diskutera sitt investeringsprogram men detta sade departementet bestämt nej till.

Under arbetet med ansökan inför 1999 års fördelning av stöd förekom inga närmare diskussioner mellan Falköping och andra kommuner beträffande stödet till lokala investeringsprogram. Falköpings kommun hade inte heller

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

kontakt med några sektorsmyndigheter. I enlighet med vad som anges i förordningen om stöd till lokala investeringsprogram samrådde emellertid kommunen med Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Kontakten mellan kommunen och länsstyrelsen var dock inte särskilt djup, menar den ansvarige tjänstemannen i Falköping.

God utdelning på ansökan

Samtliga åtgärder som ingick i Falköpings kommuns ansökan beviljades bidrag. Kommunen hade ansökt om drygt 16,4 miljoner kronor i stöd och det erhållna bidraget uppgick till 16 023 000 kr. Arbetet med genomförandet av de enskilda projekten är påbörjat. Då en betydande andel av stödet för första projektåret inte utbetalas förrän i efterhand kan finansieringsbördan på åtgärdernas huvudmän inledningsvis bli stor. Kommunens ansvarige tjänsteman har emellertid inte erfart att finansieringen av åtgärderna skulle vara ett problem för huvudmännen.

Falköpings kommun har ambitionen att ansöka om stöd också från den fördelning som kommer att ske år 2000.

Erfarenheter och övergripande synpunkter

Från Falköpings kommuns sida upplevde man kontakterna med Miljödepartementet som goda. Kommunikationen var rak och givande och hjälpte kommunens tjänstemän i deras arbete med ansökan. Något som kommunen emellertid inte fick riktigt klart för sig var hur Miljödepartementet ville att investeringsprogrammen skulle vara utformade. Från kommunens sida trodde man inledningsvis att det var förtjänstfullt med breda och innovativa program som berör flera olika aktörer, miljöområden och åtgärdstyper. Efter de synpunkter departementet lämnade angående Falköpings intresseanmälningar uppfattade man det dock som att programmen snarare skulle vara sammanhållna och bestå av projekt som gav relativt säkra och välkända resultat.

Stödet till lokala investeringsprogram har enligt kommunens handläggare den positiva effekten att det möjliggör och kan påskynda genomförandet av intressanta miljöprojekt. Tjänstemannen upplever dock att själva modellen för fördelning av stöd har sina nackdelar. Som särskilt problematiskt nämns tidspresen och tävlingsformen. "Statens tidshorisont stämmer inte alltid överens med kommunernas tidshorisont", menar tjänstemannen. I kommunerna pågår kontinuerligt processer med diverse projekt. Det är inte lätt för kommunerna att hastigt frigöra resurser för att inom en knapp tidsperiod utarbeta en ansökan. Den tidspres som kännetecknar fördelningsmodellen motverkar långsiktighet, enligt kommunens tjänsteman. Han skulle hellre se ett mer flexibelt resursfördelningssystem med en kontinuerlig och generell tilldelning av bidrag för kommunernas arbete med ekologisk omställning. Det nuvarande systemet gynnar stora kommuner då de har lättare att snabbt frigöra resurser för utarbetandet av ansökan.

Den ansvarige tjänstemannen i Falköpings kommun påpekar att tidspresen i samband med ansökan om stöd till lokalt investeringsprogram emeller-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

tid är positiv på så sätt att den skapar kreativitet. "Man tvingas börja tänka", som han uttrycker det.

Tävlingsmomentet i samband med fördelningen av stöd är något som kommunens tjänsteman upplever som besvärande. Det skapar inte bara konkurrens mellan kommuner utan kan också få följden att tjänstemännens kompetens ifrågasätts inom den egna organisationen om kommunen inte tilldelas bidrag. En annan nackdel med tävlingsformen är att handläggarna på Miljödepartementet hela tiden måste ta hänsyn till de andra kommunerna, vilket kan påverka öppenheten i departementets kontakter med kommunen negativt, menar Falköpings ansvarige tjänsteman.

En annan synpunkt som förs fram är att stödmodellen kan medföra svårigheter för kommunerna (särskilt mindre kommuner med små resurser) beträffande delfinansieringen av åtgärderna i investeringsprogrammet. Vid den tidpunkt då budgeten beslutas vet kommunen ännu inte om man skall beviljas stöd och därmed komma att genomföra projekten. Den ansvarige tjänstemannen menar att det kan vara svårt att avsätta medel "utifall att" stöd skulle medges. För Falköpings vidkommande innebär delfinansieringen dock inga större problem då man kan frigöra medel ur den ordinarie budgeten.

Revisorernas iakttagelser

Flera av de erfarenheter angående ansökningsprocessen som de tre fallstudiekommunerna vittnar om framkommer även i enkätundersökningen. Hit hör bl.a. att processen har kännetecknats av en tidspress som kommunerna ofta upplevt som besvärande. I två av fallstudierna har framkommit att den knappa tiden varit en försvårande omständighet när det gäller förankringen av investeringsprogrammet bland kommuninvånare, lokalt näringsliv etc.

I enkätundersökningen om kommunernas erfarenheter av processen inför 1998 års fördelning av stöd framkom att många kommuner upplevde brister i Miljödepartementets riktlinjer om stödet. Även de tre fallstudiekommunerna ansåg att riktlinjerna från Miljödepartementet inte varit helt entydiga om hur investeringsprogrammet skulle utformas samt om vilka åtgärder som kunde få stöd. Många kommuner tycks ha uppfattat att Miljödepartementet förespråkade satsningar på breda program i betydelsen program med många olika åtgärder. Bredden i programmen har emellertid resulterat i att man har haft svårt att uppnå den sammanhållande programstruktur som Miljödepartementet använt som ett av sina viktigaste kriterier vid urval av vilka program som skall beviljas stöd.

Sollentuna kommun, som ansökte om stöd båda fördelningsåren, delar liksom många av dem som besvarat enkäten uppfattningen att Miljödepartementets riktlinjer blev tydligare inför 1999 års fördelning. Inte heller Falköping, som endast ansökte år två, fann några problem med vad ansökan skulle innehålla eller hur exempelvis miljöeffekter skulle redovisas. Två av fallstudiekommunerna anser även att direktkontakterna med Miljödepartementet har uppfattats som positiva och givande. Fallstudiekommunernas erfarenheter av interaktionen med länsstyrelsen varierar. En gemensam uppfattning bland de två kommuner som ansökte om stöd det första året är dock att länsstyrelsen tycks ha varit dåligt informerad om sin egen roll i processen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Såväl Sollentuna som Falköping anger att den aktuella stödmodellen är svår att relatera till den kommunala budgetprocessen. Man uppfattar problem bl.a. med att i förväg avsätta medel för delfinansiering av sådana investeringsprojekt som man inte med säkerhet vet kommer att beviljas stöd av staten. I enkäten ställdes ingen fråga om hur stödet till lokala investeringsprogram förhåller sig till det kommunala budgetarbetet och ingen av de kommuner som besvarat enkäten har tagit upp detta som ett problem under de allmänna synpunkterna på stödformen. Det är således svårt att bedöma hur utbredd denna uppfattning är.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

12 Revisorernas överväganden och förslag

Inledning

Regeringen har under 1998 och 1999 beslutat att fördela drygt 3,7 miljarder kronor i statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. Även om det ännu är för tidigt att utvärdera de lokala investeringsprogrammets effekter är det Riksdagens revisorers uppfattning att de två första fördelningsårens ansöknings- och beredningsarbete har stimulerat det lokala arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling. Tankeprocesser har påbörjats eller förstärkts i kommunerna under ansökningsförfarandet samt givits extra livskraft i de fall stöd har beviljats.

Riksdagens revisorer anser att den modell som använts för beslut om fördelning av stödet kan ge viktiga erfarenheter. En starkt sektoriserad förvaltning kan ha svårt att tillgodose de krav på helhetssyn som måste ställas när det gäller insatser inom tvärssektoriella politikområden som exempelvis miljöpolitiken.

Fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram har emellertid inte varit helt invändningsfri. Riksdagens revisorer har i rapporten redovisat ett flertal iakttagelser kring olika aspekter av den aktuella stödformen. I detta avslutande kapitel återupprepas revisorernas viktigaste iakttagelser. Dessutom presenteras förslag till åtgärder i syfte att förbättra de kommande årens fördelning av stöd till lokala investeringsprogram. Avslutningsvis redovisas en del generella synpunkter på framtida statliga satsningar där otraditionella modeller för fördelning av stöd nyttjas.

Revisorernas iakttagelser

En oprövad form för administrationen av stödet

Riksdagens revisorer noterar att en beredningsorganisation upprättades och arbetsformer etablerades för hanteringen av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram under en kort tidsperiod. Då den fördelningsmodell som användes inte tidigare har prövats kan vissa frågetecken resas kring att en så ansevärd summa som 2,3 miljarder kronor fördelades redan under 1998. Denna iakttagelse stärks dessutom av att det saknades en förordning till grund för arbetet till två veckor före ansökningstidens utgång.

Riksdagens revisorer anser att flera av de problem som uppkommit under det första fördelningsåret hade kunnat undvikas med ett grundligare förarbete innan stödformen etablerades. Det gäller bl.a. svårigheter för Miljödepartementet att informera om vilka bedömningsgrunder som använts vid fördelningen av stödet, klargörande av sektorsmyndigheternas och länsstyrelsernas roll i processen samt vilka krav som ställdes på kommunernas ansökningar.

De fördelar man eventuellt skulle kunna vinna med den valda modellen, så som exempelvis flexibilitet, helhetssyn och snabbhet i beredning och genomförande av programmen, kan enligt Riksdagens revisorers inte till fullo kompensera att 2,3 miljarder kronor fördelades under sådana former att tvivel kan resas när det gäller värden som likabehandling, kontinuitet och insyn. Inte heller ett framtida positivt utvärderingsresultat avseende investeringspro-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

grammens miljö- och sysselsättningseffekter kan helt rättfärdiga de brister som funnits i fördelningsprocessen.

En av Riksdagens revisorers huvudsynpunkter i anslutning till hur det statliga stödet till lokala investeringsprogram har hanterats är därför att fördelningsmodellen borde ha prövats i mindre skala t.ex. genom att en mindre andel av den tillgängliga stödsumman hade fördelats under det första fördelningsåret.

Under de senaste åren har tre olika statliga stöd fördelats med direkt inriktning på ekologiskt hållbar utveckling eller omställning. Riksdagens revisorer noterar att i samtliga fall har olika modeller för fördelningen av stöden använts. I vilken omfattning erfarenheterna av dessa modeller har legat till grund för valet av fördelningsmodell när det gäller de lokala investeringsprogrammen anser Riksdagens revisorer vara svårt att avgöra. Någon uttrycklig koppling till erfarenheterna av de tidigare använda modellerna har inte redovisats och en närmare analys av alternativa lösningar saknas.

Oklar målbild

Riksdagens revisorer har på flera håll i rapporten påpekat konsekvenserna av att ett betydande statligt stöd fördelas utan att tydliga mål finns för satsningens inriktning. Riksdagens revisorer menar att såväl Miljödepartementet som sektorsmyndigheter, länsstyrelser och inte minst kommunerna hade varit betjänta av att kunna anpassa sitt agerande till en konkretiserad målbild för arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling. De mycket övergripande mål som fanns tillgängliga under de två första fördelningsåren kan enligt Riksdagens revisorers mening inte anses ha givit nödvändig vägledning. Att en tydlig målbild dessutom underlättar uppföljning och utvärdering är allmänt vedertaget.

Riksdagens revisorer anser inte att det behöver finnas en motsättning mellan en tydlig målbild på nationell nivå för vad en ekologisk omställning av samhället innebär och kommunernas önskan om att på ett självständigt sätt få anpassa sina satsningar till lokala förhållanden.

Riksdagens revisorer anser även att sysselsättningsmålet borde ha konkretiserats ytterligare. Den övergripande målsättningen att de lokala investeringsprogrammen aktivt skall bidra till halveringen av den öppna arbetslösheten fram till år 2000 har i förordningen uttryckts som att stöd endast betalas ut till åtgärder som kan antas öka sysselsättningen. Som grund för en fungerande mål- och resultatstyrning kan denna konkretisering anses vara allt för oprecis.

Sektorsmyndigheternas roll i arbetet med de lokala investeringsprogrammen

Den modell som har använts vid fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram innebär att de statliga myndigheterna ges ett mindre direkt inflytande över vilka satsningar som beviljas bidrag. De fördelar detta kan innebära exempelvis i termer av förbättrad helhetssyn, ökad snabbhet i processerna och möjlighet till politiskt beslutsfattande inom vidare formella ramar måste vägas mot de nackdelar som uppkommer. Bland dessa nackdelar

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

märks bl.a. risken att sektorsmyndigheternas kompetens inte tas till vara på ett tillfredsställande sätt, att myndigheternas roll är oklar och att Regeringskansliet åtar sig en anseelig kvantitet tyngande ärendehantering av förvaltningskaraktär.

Riksdagens revisorer konstaterar i denna rapport att såväl sektorsmyndigheterna som länsstyrelserna hade vissa svårigheter att finna sin roll i den nya fördelningsmodellen. Detta sammanhänger med oklarheter om det informella momentets förvaltningsrättsliga status, icke uppfyllda förväntningar på det formella remissförfarandets kvantitativa omfattning och svårigheter att upprätthålla kvalitet på bedömningarna på grund av bristfälligt underlagsmaterial. Dessutom uppkom problem på grund av korta remisstider samt negativa erfarenheter av att man endast fick lämna synpunkter på kommunernas intresseanmälningar.

Brister i rollfördelningen mellan Miljödepartementet och de inblandade myndigheterna kan bl.a. tillskrivas de oklara styrningsrelationer som uppkommer då flera departement är inblandade och att sektorsmyndigheternas roll inte preciseras i förordningen. Oklarheter kring hur beslutsstrukturerna ser ut inom Regeringskansliet samt vilken tillämpningspraxis som har skapats inom Miljödepartementet kan även ha bidragit till att många sektorsmyndigheter hade svårt att finna sin roll i beredningsprocessen. Detta gällde i synnerhet under det första fördelningsåret.

Riksdagens revisorer noterar att Miljödepartementet efter diskussioner med de berörda myndigheterna har vidtagit ett antal åtgärder för att inhämta synpunkter från sektorsmyndigheterna. Bland annat har man utvecklat ett informellt remissförfarande där experter från sektorsmyndigheterna på ett tidigt stadium tillbringar tid på Miljödepartementet för att ge sin syn på de åtgärder för vilka bidrag sökes. Den förbättrade kvaliteten i bedömningarna som detta sannolikt innebär måste dock enligt Riksdagens revisorer vägas mot de insynsproblem som redovisats ovan. Dessa insynsproblem kan i sin tur resultera i tveksamheter vad gäller kontinuitet, förutsägbarhet och likabehandling i beredningsarbetet.

Revisorerna finner vidare att Miljödepartementets formella remittering av åtgärder har blivit något mer omfattande än under det första fördelningsåret. Det är dock alltjämt endast ett begränsat antal åtgärder som ingår i den formella remittering där myndigheternas bedömningar kan granskas av berörda kommuner eller andra intresserade. Sektorsmyndigheternas tid för sitt formella ställningstagande har för övrigt varit kort, och det råder fortfarande vissa oklarheter om hur man skall hantera de formella remissvaren.

Avslutningsvis konstaterar Riksdagens revisorer att Arbetsmarknadsverket (AMV) borde ha utnyttjats mer i beredningsarbetet. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anger i sitt remissvar om förslaget till lokala investeringsprogram att man anser det viktigt att arbetsmarknadsnämnderna deltar i beredningen av de lokala investeringsprogrammen och att lokala samråd sker med arbetsförmedlingarna. Mot bakgrund av hur kommunerna har redovisat de lokala investeringsprogrammets sysselsättningseffekter menar Riksdagens revisorer att kvaliteten i kommunernas skattningar av dessa effekter och deras påverkan på den lokala eller regionala arbetsmarknaden skulle gagnas av ett närmare samråd med AMV:s lokala organisation.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Riksdagens revisorer menar också att den centrala arbetsmarknadsmyndighetens möjligheter att ge ett helhetsperspektiv på arbetsmarknadssituationen borde ha tagits till vara på ett bättre sätt. Eventuella oönskade arbetsmarknadseffekter som statligt subventionerade arbetstillfällen kan medföra hade sannolikt även beaktats i större omfattning om AMS gjorts mer delaktig i beredningsarbetet.

Länsstyrelsernas roll

Riksdagens revisorer anser att länsstyrelserna har en viktig roll att fylla när det bl.a. gäller att bedöma de lokala investeringsprogrammets förenlighet med regionala statliga strategier. Som statlig myndighet bör även länsstyrelsen kunna ge viss vägledning om vilka åtgärder som är förenliga med förordningen. Riksdagens revisorer anser även att länsstyrelserna bör kunna fungera som stimulerande kraft i kommunernas arbete med de lokala investeringsprogrammen.

När det gäller länsstyrelsernas roll i processen har Riksdagens revisorer uppmärksammat flera problem som liknar de som sektorsmyndigheterna erfarit. Bristen på ett klart definierat uppdrag i kombination med ett särskilt dialogmoment mellan kommuner och Miljödepartementet gjorde att många länsstyrelser hade problem att finna sin roll i processen. Även om samrådets inriktning har förtydligats genom riktlinjer från Miljödepartementet anser Riksdagens revisorer att samrådets innebörd bör klargöras i den förordning som reglerar stödgivningen. Där bör exempelvis framgå att länsstyrelserna bör bedöma investeringsprogrammets förenlighet med kommunernas olika planer och nationella mål nedbrutna till regional nivå samt med regionala strategier. Att samrådet även syftar till att utröna åtgärdernas förenlighet med annan lagstiftning samt andra statliga stöd bör vidare uttryckas i förordningen. Främst skulle detta tydliggöra länsstyrelsernas roll för de kommuner som söker bidraget vilket i sin tur sannolikt skulle leda till att relationerna mellan länsstyrelserna och kommunerna förenklades.

Den s.k. dialog som förekommit mellan vissa utvalda kommuner och Miljödepartementet har i en del avseenden inverkat på länsstyrelsernas arbete. Särskilt gäller detta situationer där den uppfattning kommunernas representanter har bildat sig under dialogen med Miljödepartementet inte överensstämmer med länsstyrelsens syn på en viss åtgärd. Det nya upplägg som Miljödepartementet har föreslagit för dialogen där denna fortsättningsvis sker ute i regionerna, och länsstyrelsen ges möjlighet att delta i den mån de finner det önskvärt, kommer sannolikt att råda bot på detta problem.

Kommunernas syn på fördelningsprocessen

Ett av de mest framträdande karaktärsdragen i den fördelningsmodell som använts för fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram är att kontakten mellan kommunerna och Regeringskansliet intensifieras. Under det första fördelningsåret förekom en del problem i kommunikationerna mellan kommunerna och departementet. De erfarenheter som efter hand har växt fram inom Miljödepartementet har emellertid resulterat i att kommunerna upplever departementets agerande och besked som avsevärt tydligare under

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

det andra fördelningsåret. Det finns hos departementet en medvetenhet om vilka de huvudsakliga problemen är i relationerna till kommunerna, och vissa åtgärder har vidtagits för att minska deras negativa effekter.

Många kommuner anser att det fanns brister i de riktlinjer som Miljödepartementet gav om det aktuella stödet. Riksdagens revisorer menar att förhållandevis fria riktlinjer för utarbetande av ett lokalt investeringsprogram har både för- och nackdelar. Vida ramar stimulerar ett innovativt tänkande. Engagemanget och diskussionen kring miljöfrågor kan gynnas. Vidare blir det möjligt att anpassa åtgärderna till specifika förhållanden i kommunen.

Med tydliga riktlinjer blir å andra sidan risken mindre att kommunerna satsar på sådana projekt som senare visar sig oförenliga med en preciserad regelmassa och som därför i vissa avseenden kan anses ha utförts förgäves. Riksdagens revisorer menar att ett omfattande statligt stöd bör kännetecknas av en så pass väl genomarbetad struktur att det går att upprätthålla en viss minimistandard beträffande kontinuitet i frågan om vilka riktlinjer som gäller i såväl tid som rum. När det gäller de lokala investeringsprogrammen finns det anledning att ifrågasätta om denna minimistandard uppnåtts under det första fördelningsåret.

Ett annat problem som fortfarande kvarstår i relationerna mellan kommunerna och Miljödepartementet uppkom när kommunerna efterfrågade information om huruvida en viss åtgärd kunde anses vara bidragsberättigad eller när man efterfrågade de bedömningskriterier som låg till grund för regeringens beslut om avslag eller reducering av sökta stödandelar. Riksdagens revisorer konstaterar att det finns en besvärande motsättning mellan å ena sidan en tendens från regeringen att ta en mer aktiv del i förvaltningsliknande ärendehantering och kommunernas önskan om tydlighet och klargörande återkopplingar. Avsaknaden av tydlig vägledning i förordningen och regeringsbesluten gjorde att den beredande enheten vid Miljödepartementet fick handla under betydande osäkerhet. Denna osäkerhet ledde till ett i många fall improviserat agerande vilket i sin tur fick till följd att kontinuiteten i de besked som gavs blev lidande. Regeringskansliet känner sig dessutom i viss utsträckning tvingat till otydlighet, då man inte anser sig ha rätt att binda upp regeringens framtida beslutsfattande genom att tydligt tillkännage vilka bedömningskriterier som använts samt att man inte ansåg sig ha befogenheter att tolka regeringens ställningstaganden. Kommunerna svävade således ofta i stor ovisshet om vilka ”fel” en avslagen ansökan innehöll vilket gjorde att möjligheterna att anpassa ansökan till gällande kriterier begränsades. Detta bidrar i sin tur till ineffektivitet i ansöknings- och beredningsarbetet. Den brist på återkoppling i processen som därmed uppkommer är enligt Riksdagens revisorers uppfattning allvarlig.

I sammanhanget kan det nämnas att de initiativ beträffande dialogmötena som Miljödepartementet tagit inför kommande beredningsarbete innebär att man inte gör ett urval av kommuner inför dialogmötena. Med tanke på att Miljödepartementet har haft svårigheter att möta kommunernas krav på redovisning av klara och entydiga urvalskriterier ser Riksdagens revisorer positivt på att ett urvalsmoment försvinner.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Fördelningsresultatet

Riksdagens revisorer har i denna granskning inte granskat enskilda åtgärders överensstämmelse med förordningen. Däremot har de båda årens fördelning av stöd analyserats på kommunnivå samt med avseende på åtgärds kategorier och olika huvudmän.

Riksdagens revisorer noterar att kommuner i Norrland erhöll betydligt mindre stöd per capita vid 1998 års fördelning än kommuner i Götaland och Svealand. Endast två av tjugofem (8 %) Norrlandskommuner beviljades stöd under det första fördelningsåret.

Fördelningen av stöd på olika kategorier av huvudmän visar på en klar dominans för kommunala förvaltningar och kommunala bolag medan exempelvis företag och föreningar/organisationer tillsammans endast erhåller 3,7 % av det stöd som fördelades under 1998. Då kravet på användande av ny teknik eller nya arbetsmetoder endast gäller vinstdrivande verksamhet, kan den klara dominansen av kommunala huvudmän göra att det innovativa inslaget i de stödbeviljade åtgärderna blir begränsat. Regeringen har föreslagit att kravet på ny teknik eller nya arbetsmetoder slopas helt inför kommande år. Detta ökar sannolikt möjligheterna för vinstdrivande verksamhet att erhålla stöd men riskerar även att minska det innovativa inslaget ytterligare.

Andelen flerkommunala projekt är liten och andelen minskade dessutom under det andra fördelningsåret. När det gäller den låga andelen kommunala samverkansprojekt befarar Riksdagens revisorer att den konkurrenssituation som det aktuella stödet skapar mellan kommunerna i viss mån missgynnar gemensamma satsningar.

Kraven på ansökans utformning har sannolikt också motverkat en del kommungemensamma initiativ. Främst gäller detta de krav som ställts på att kommungemensamma satsningar måste redovisas i en ansökan för respektive berörd kommun. Kostnaderna och effekterna för en gemensam investering måste således särredovisas. Detta krav har enligt Riksdagens revisorers uppfattning resulterat i en del orimliga konsekvenser bl.a. när det gäller kommunernas fördelning av investeringens effekter och kostnader mellan sig. På motsvarande sätt förefaller regeringens fördelning av stöd till alla de inblandade kommunerna, i stället för till den av kommunerna där investeringen görs, onödigt komplicerad.

Kommunernas redovisning av miljöeffekter

Det statliga stödet till lokala investeringsprogram syftar främst till att stimulera omställningen mot en ekologiskt hållbar utveckling samt att bidra till ökad sysselsättning. Mot den bakgrunden har Riksdagens revisorer analyserat hur kommunerna i sina ansökningar har redovisat investeringsprogrammets miljö- respektive sysselsättningseffekter.

Enligt Riksdagens revisorer är det övergripande intrycket av kommunernas redovisning av miljöeffekterna positivt. Vissa brister på detaljnivå är sannolikt oundvikliga samtidigt som det bör vara Miljödepartementets ambition att genom ytterligare åtgärder säkerställa kvaliteten i regeringens beslutsunderlag. Ett i allra möjligaste mån korrekt och enhetligt beslutsunderlag är

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

också en viktig förutsättning för att åtgärdernas verkliga miljöeffekter på ett meningsfullt sätt skall kunna utvärderas mot såväl de skattade effekterna som mot miljömål på olika nivåer.

När det gäller de stödbeviljade åtgärdernas bidrag till uppfyllandet av nationella miljömål konstaterar Riksdagens revisorer att beträffande de sju miljöeffekter där jämförelser mot befintliga kvantitativa miljömål varit möjliga, förväntas de åtgärder som erhållit stöd under det första fördelningsåret bidra med mellan 0,029 och 3,6 % av vad som krävs för att nå det nationella målet. I den mån det finns nationellt handlingsutrymme kan det mot bakgrund av ovan redovisade värden vara motiverat att närmare analysera nivån på de svenska miljömålen.

Uppgifter om miljöeffekternas bidrag till uppfyllande av nationella miljömål eller minskning av nuvarande belastningar/nivåer saknar i vissa avseende värde om de inte kan relateras till de kostnader som insatsen medför. Utifrån det material som finns tillgängligt om respektive åtgärds effekter och kostnader är kostnadseffektivitetsberäkningar dock inte möjliga att göra. Riksdagens revisorer menar att en sådan fördelning utgör en nödvändig förutsättning för beräkningar av effekternas kostnadseffektivitet. Tillförlitliga kostnadseffektivitetsberäkningar kräver dessutom att samtliga relevanta miljöeffekter för en viss insats kommer med i redovisningen. Möjligheten till effektbaserade kostnadseffektivitetsberäkningar bör ha ett sådant värde i Miljödepartementets beredningsarbete att ansträngningar för att möjliggöra sådana är motiverade.

Investeringsprogrammets sysselsättningseffekter

Kommunerna saknar ett enhetligt sätt att redovisa sysselsättningseffekterna i ansökningarna. Detta beror sannolikt på avsaknaden av klara riktlinjer från Miljödepartementet under en stor del av kommunernas arbete med att upprätta intresseanmälan och ansökan. Följden är att det är svårt att ur kommunernas ansökningshandlingar utläsa sysselsättningseffekternas karaktär uttryckt i termer av exempelvis arbetstillfällenas varaktighet, hur många öppet arbetslösa som sysselsätts etc. I en stor majoritet av de undersökta ansökningshandlingarna saknas även en redovisning av hur sysselsättningseffekterna har skattats och hur kostnaderna har beräknats. Sammantaget innebär detta att framtida uppföljnings- och utvärderingsarbete försvåras och att materialets tillförlitlighet som beslutsunderlag för regeringen kan ifrågasättas.

Revisorernas förslag

De kommande årens fördelning av stöd till lokala investeringsprogram

Riksdagens revisorer anser att den modell som använts för fördelningen av stöd till lokala investeringsprogram har en potential att överbrygga en del av de problem som kan förknippas med en sektoriserad förvaltning. Att använda en oprövad fördelningsmodell inom etablerade förvaltningsstrukturer ställer emellertid krav på att modellen är väl genomarbetad och förankrad. Bl.a. bör dess för- och nackdelar vara beaktade.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

I fallet med de lokala investeringsprogrammen pekar revisorernas granskning på att den ursprungliga fördelningsmodellen inte uppfyllde dessa krav. Miljödepartementet har mött olika problem i beredningsarbetet och försökt anpassa sitt agerande till dessa problem på ett sådant sätt att man sökt förbättra fördelningsprocessen. Samtidigt innebär en ständig anpassning till olika problem att kontinuiteten i arbetet äventyras. Riksdagens revisorer menar att Miljödepartementet, inom ramen för den valda fördelningsmodellen, bör vidta ytterligare åtgärder för att förbättra de kommande årens fördelning av stöd till lokala investeringsprogram.

Riksdagens revisorer anser att det är viktigt att råda bot på de insynsproblem som finns i Miljödepartementets informella konsultationer med sektorsmyndigheterna samt att förstärka inslaget av formella expertbedömningar i beredningsarbetet. Revisorerna föreslår därför

- att ett större antal åtgärder remitteras till sektorsmyndigheterna för yttrande.

När det gäller sektorsmyndigheternas roll konstaterar revisorerna vidare att AMS och AMV:s lokala och regionala organisation endast har spelat en liten roll i beredningsarbetet. För att öka kvaliteten på bedömningarna av de lokala investeringsprogrammens sysselsättningseffekter föreslår Riksdagens revisorer

- att AMS inkluderas bland de myndigheter som har till uppgift att stödja kommuner och länsstyrelser i deras arbete med de lokala investeringsprogrammen,
- att AMS i större utsträckning konsulteras av Miljödepartementet under beredningsarbetet och
- att Arbetsmarknadsverkets lokala och regionala organisation mer aktivt involveras i det lokala arbetet med upprättande av ansökningar om stöd och vid genomförandet av lokala investeringsprogram.

Länsstyrelsernas roll är, enligt vad som framkommit ovan, mycket vagt preciserad i förordningen. Detta har sannolikt bidragit till att många länsstyrelser har haft svårt att finna sin roll i fördelningsprocessen. Riksdagens revisorer föreslår därför

- att regeringen i förordningen (1998:23) om statliga bidrag som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället förtydligar syftet med samrådet mellan kommunerna och länsstyrelsen.

När det gäller Miljödepartementets kontakter med kommunerna anser revisorerna att departementet måste göra större ansträngningar för att förklara de bedömningar som legat till grund för regeringens ställningstagande. Riksdagens revisorer anser att detta problem är av betydande omfattning och föreslår därför

- att regeringen snabbt reder hur problemet med otillräcklig information om bedömningar och avslagsmotiv påverkar effektiviteten i sammanställning och beredning av ansökningar om stöd till lokala investerings-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

program samt att regeringen vidtar åtgärder för att eliminera dessa problem.

Av fördelningsresultatet framgår att det finns vissa hinder för kommunemensamma initiativ. Riksdagens revisorer anser att kommunemensamma satsningar skall uppmuntras och föreslår därför

- att regeringen överväger en sådan tillämpning av förordningen (1998:23) om statliga bidrag som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället så att hindren för kommunemensamma initiativ elimineras.

Granskningen av hur kommunerna redovisar de lokala investeringsprogrammets miljöeffekter visar på bristande enhetlighet när det gäller vilka miljöeffekter som anges för liknande åtgärder. Dessutom använder kommunerna varierande beräkningsunderlag, vilket ytterligare försvårar jämförelser av olika åtgärder. Bedömningen av de redovisade åtgärderna skulle även vara betjänta av kostnadseffektivitetsberäkningar. Sådana är emellertid svåra att göra utifrån Miljödepartementets databasmaterial. Mot bakgrund av detta föreslår Riksdagens revisorer

- att Miljödepartementet sammanställer ett informationsmaterial där det framgår vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdstyper och som därför bör beaktas samt vilka beräkningsunderlag (exempelvis när det gäller emissionsfaktorer) som lämpligen bör användas och
- att Miljödepartementet bearbetar tillgängligt databasmaterial så att effektbaserade kostnadseffektivitetsberäkningar möjliggörs.

Riksdagens revisorer har vidare analyserat de lokala investeringsprogrammets bidrag till uppfyllande av nationella miljömål. Då bidraget kan betraktas som litet menar Riksdagens revisorer att nivån på de svenska nationella miljömålen bör övervägas. Revisorerna föreslår

- att Miljömålskommittén i sitt fortsatta arbete beaktar de i rapporten redovisade siffrorna om de lokala investeringsprogrammets förväntade bidrag till uppfyllande av nationella miljömål.

Revisorernas synpunkter på framtida användning av otraditionella stödfördelningsmodeller

De iakttagelser som framkommit i granskningen och erfarenheterna från inblandade aktörer bör tas till vara. Riksdagens revisorer menar att framtida satsningar på statliga investeringsbidrag av betydande omfattning skall föregås av noggranna överväganden om fördelningsmodellernas för- och nackdelar. Dessa överväganden bör redovisas för riksdagen. Därutöver menar revisorerna att nya fördelningsmodeller bör prövas i mindre omfattning till dess nödvändiga erfarenheter om deras för- och nackdelar har vunnits.

Till detta vill revisorerna foga ytterligare några synpunkter av generell karaktär. I de fall den traditionella statliga förvaltningsstrukturen överges till förmån för det som kan betecknas som en tillfällig organisationslösning, bör samtliga berörda statliga myndigheter på central och regional nivå vara informerade om de huvudsakliga konsekvenserna för sitt arbete.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Revisorerna finner vidare att ett av de mer betydande problemen som uppkommer när regeringen svarar för beslutsfattandet om fördelning av statliga stöd är att de sökandes möjligheter till återkoppling är begränsade. Regeringen brukar inte motivera sina beslut om avslag, och i de fall Regeringskansliet svarar för beredningen, anser man sig inte ha rätt att tolka regeringens ställningstaganden. I de fall den reglerande förordningen lämnar stort handlingsutrymme för regeringens bedömningar, förstärks återkopplingsproblemet ytterligare. Det är Riksdagens revisorers uppfattning att detta problem inte får förbises.

Avslutningsvis kan även nämnas att Riksdagens revisorer kommer att genomföra en förstudie av hanteringen av anslag som står till regeringens förfogande. Denna förstudie kommer ytterligare att belysa konsekvenserna av att regeringen och Regeringskansliet ägnar sig åt förvaltningsliknande verksamhet samt hur detta förhåller sig till den svenska förvaltningsmodellen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Referenser

Personliga intervjuer

- Andersson, Simon, organisationsdirektör, Statskontoret, 1998-09-01
- Axelsson, Svante, miljöchef, Svenska naturskyddsföreningen, 1998-11-30
- Back, Anita, f.d. vice ordförande i kommunstyrelsen (m), Sala kommun, 1999-02-09
- Barkman, Eric, planeringsdirektör, Sollentuna kommun, 1999-02-08
- Bigsten, Leif, planeringschef, Falköpings kommun, 1999-04-28
- Bokström, Per, miljöansvarig, Hyresbostäder, Norrköping, 1998-09-11
- Fladvad, Lars, chef för plan- och miljösektionen, Svenska Kommunförbundet, 1999-03-29
- Friberg, Göran, enhetschef, Kommunikationsforskningsberedningen, 1999-02-11
- Gavatin, Margareta, enhetschef, Byggforskningsrådet, 1998-09-08
- Halapi, Mikael, biträdande enhetschef, Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999-03-22
- Hedkvist, Per-Anders, enhetschef, statsledningskontoret, Stockholms stad, 1998-11-20
- Holmér, Ulla-Britt, kommunalråd, Sala kommun, 1999-02-09
- Hermelin, Göran, byggnadschef, Hyresbostäder, Norrköping, 1998-09-11
- Isaksson, Ulla, avdelningsdirektör, Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999-03-22
- Jacobsson, Lars, miljöcontroller vid miljöenheten, Vägverket, 1998-09-15 och 1999-02-16
- Johansson, Britta, kontaktperson för lokala investeringsprogram, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 1999-03-17
- Johnson, Jan-Olov, kommunalråd, Norrköpings kommun, 1998-09-11
- Larsson, Marie, enhetschef, Naturvårdsverket, 1998-09-15 och 1999-02-18
- Linder, Lars, departementsråd vid Miljödepartementet, chef för enheten för stöd till ekologisk omställning och utveckling, 1998-06-03, 1998-08-18, 1998-10-08 och 1999-02-03
- Lind, Anders, avdelningsdirektör, Naturvårdsverket, 1999-02-18
- Magnusson, Jan, handläggare, kommuner och energiinvesteringar, Statens energimyndighet, 1999-02-12
- Moe, Niels, enhetschef, Statens energimyndighet, 1998-09-07
- Nilsson, Per-Magnus, avdelningschef vid kulturmiljöavdelningen, Riksantikvarieämbetet, 1998-09-10

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Persson, Håkan, handläggare vid avdelningen marknad och bana, Banverket, 1999-02-16

Rosenberg, Göran, miljösamordnare, Närings- och teknikutvecklingsverket, 1999-02-05

Schaerling, Kjell, kontaktperson för lokala investeringsprogram, Länsstyrelsen i Östergötlands län, 1999-03-17

Strömqvist, Sture, avdelningsdirektör, Statskontoret, 1998-09-01

Uebel, Göran, miljösamordnare, Närings- och teknikutvecklingsverket, 1998-09-04

Wenster, Peter, geolog, Svenska Kommunförbundet, 1999-03-29

Wiklund, Lars, utvecklare, Sala kommun, 1999-02-09

Öberg, Per-Olof, projektsamordnare för det lokala investeringsprogrammet, Sala kommun, 1999-02-09

Telefonintervjuer

Aspman, Bengt, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Åre kommun, 1998-10-06

Björnberg, Bruno, kontaktperson för lokala investeringsprogram, Länsstyrelsen i Kronobergs län, 1998-10-02

Börjesson, Monica, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Marks kommun, 1998-10-07

Carlsson, Dea, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Mönsterås kommun, 1998-09-08

Eriksson, Elisabeth, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Lycksele kommun, 1998-10-02

Frangeur, Monica, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Tomelilla kommun, 1998-10-23

Gavatin, Margareta, enhetschef, Byggforskningsrådet, 1999-03-16

Hagman, Christer, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Hjo kommun, 1998-11-18

Hake, Hans-Olov, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Lindesbergs kommun, 1998-11-20

Hedberg, Sofia, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Falkenbergs kommun, oktober 1998

Johansson, Thor, länsbostadsdirektör, kontaktperson för lokala investeringsprogram, Hallands län, 1998-09-23

Johansson, Ulf, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Haninge kommun, hösten 1998

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Kjellberg, Lennart, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Skara kommun, 1998-09-24

Musslinder, Helene, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Alingsås kommun, 1998-09-28

Sandell, Jan, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Färge-landa kommun, hösten 1998

Svensson, Elisabeth, kontaktperson för åtgärden ”från bord till jord”, Södertörns renhållningsverk, hösten 1998

Svensson, Sven-Åke, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Eksjö kommun, 1999-01-14

Värmbys, Göran, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Göteborgs kommun, 1998-09-28

Wiklund, Lars, kontaktperson för det lokala investeringsprogrammet, Sala kommun, 1998-11-24

Deltagande observation

Miljödepartementets seminarium med sektorsmyndigheternas kontakt-
personer för lokala investeringsprogram, 1998-09-09 samt 1998-
11-04

Miljödepartementets seminarium med länsstyrelsernas kontaktpersoner för
lokala investeringsprogram, 1998-09-16 samt 1999-03-17

Miljödepartementets seminarium med kontaktpersonerna från sek-
torsmyndigheter, länsstyrelser och de kommuner som beviljats stöd,
1999-04-14

Offentligt material och litteratur

Bostadsutskottet, 1998/99:URD1, *Statens stöd till lokala investeringspro-gram för en ekologiskt hållbar utveckling*

Bostadsutskottets betänkande 1997/98:BoU1

Bostadsutskottets betänkande 1997/98:BoU5y

Bostadsutskottets betänkande 1998/99:BoU1

Dagens Nyheter, 1998-05-19

Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling, 1997, *Lokala investe-ringsprogram – kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället*

Finansutskottets betänkande 1994/95:FiU1

Finansutskottets betänkande 1995/96:FiU15

IVL (AB Institutet för Vatten och Luftvårdsforskning), 1999, *Analys av de av kommunerna skattade miljöeffekterna av det statliga stödet till lokala*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling, LIP-projekt beviljade 1998

Jordbruksutskottets betänkande 1994/95:JoU14

Konstitutionsutskottets betänkande, 1996/97:KU25

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande, 1998/99:MJU6

Miljödepartementet, 1998, *Att ansöka om stöd till lokala investeringsprogram*

Miljödepartementet, *förordnande nr 1*, 1995-04-27

Miljödepartementet, *brev till kommuner och kommunalförbund som lämnat intresseanmälan om stöd för lokala investeringsprogram*, 1997-12-04

Miljödepartementet, *Gröna jobb – Miljö-, närings- och arbetsmarknadspolitik i samverkan* (Ds 1998:13)

Miljödepartementet, *brev till kontaktpersonerna för lokala investeringsprogram i kommunerna, kommunalförbund samt på länsstyrelserna*, 1998-03-31

Miljödepartementet, *brev till länsstyrelserna*, 1998-08-20

Miljödepartementet, *brev till sektorsmyndigheterna*, 1998-09-03

Miljödepartementet, *brev till kommuner och kommunalförbund*, 1998-09-29

Miljödepartementet, *brev till kommuner, länsstyrelser, berörda sektorsmyndigheter, Svenska Kommunförbundet och Kommunförbunden*, 1999-04-22

Miljödepartementet, 1997, *Remissammanställning: Kommunerna som motor i den ekologiska omställningen av samhället* (M97/2410/9)

Naturvårdsverket, 1997, *Utvärdering av investeringsbidrag till gröna jobb* (Delegationen för ekologiskt omställning, rapport 4744)

Regeringens direktiv 1998:45

Regeringens proposition 1985/86:1

Regeringens proposition 1994/95:24

Regeringens proposition 1994/95:100

Regeringens proposition 1995/96:222

Regeringens proposition 1996/97:150, bilaga 5

Regeringens proposition 1997/98:1, utgiftsområde 18

Regeringens proposition 1997/98:145

Regeringens proposition 1997/98:150

Regeringens proposition 1998/99:1, utgiftsområde 18

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Regeringens proposition 1998/99:100

Regeringsbeslut 6, 1998-02-05

Regeringsbeslut 16, 1998-05-07

Regeringsbeslut 60, 1998-09-17

Regeringskansliet, 1998, *42 kommuner – så här används statsbidraget till lokala investeringsprogram*

Riksdagens skrivelse 1994/95:145

Riksdagens skrivelse 1994/95:257

Riksdagens skrivelse 1995/96:307

Riksdagens skrivelse 1997/98:81

Riksdagens skrivelse 1998/99:63

Riksdagens skrivelse 1998/99:183

Rikta Kommunikation AB, 1999, *Miljödepartementet – en utvärdering av informationsinsatser*

Statskontoret, 1998:20, *Kunskapslyftet som modell och metod*

Statsrådsberedningen, 1997-01-21

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.



SFS 1998:23

Utkom från trycket
den 3 februari 1998

**Förordning
om statliga bidrag till lokala
investeringsprogram som ökar den ekologiska
hållbarheten i samhället;**

utfärdad den 22 januari 1998.

Regeringen föreskriver¹ följande.

Förutsättningar för bidrag

1 § En kommun kan få bidrag enligt denna förordning till lokala investeringsprogram som främjar en ekologiskt hållbar utveckling genom åtgärder som syftar till att

1. minska belastningen på miljön,
2. öka effektiviteten i användningen av energi och andra naturresurser,
3. gynna användningen av förnybara råvaror,
4. öka återbruk, återanvändning och återvinning,
5. bidra till att bevara och förstärka den biologiska mångfalden samt tillvarata kulturmiljövärden, eller

6. bidra till att förbättra cirkulationen av växtnäringsämnen i ett kretslopp.

En kommun kan även få bidrag till allmänna näringslivsfrämjande insatser med anknytning till programmen och till administration av programmen. Den kan vidare få bidrag till lokala folkbildningsinsatser och till åtgärder som främjar arkitektoniska kvaliteter eller ökar jämställdheten mellan könen. Dessutom kan den få bidrag till åtgärder inom bostadsbebyggelsen, varvid insatser inom utsatta bostadsområden skall prioriteras. Dessa bidrag kräver dock att syftet i första stycket kan uppfyllas samt att åtgärden är direkt knuten till en investering.

2 § Bidrag lämnas i den utsträckning som det finns medel.

3 § För att bidrag skall lämnas krävs det att åtgärderna i ett lokalt investeringsprogram kan antas öka sysselsättningen.

4 § För att bidrag skall lämnas krävs det att åtgärderna inte

1. följer av skyldigheter i lag eller annan författning, eller
2. avser löpande underhåll.

Bidrag får endast lämnas till åtgärder som påbörjats efter beslutet om bidrag.

¹ Jfr prop. 1997/98:1, utg. omr. 18 avsnitt 8, bet. 1997/98:BoU1, rskr. 1997/98:81.

Förfarandet i bidragsärenden

5 § En kommun som avser att söka bidrag skall anmäla sitt intresse till regeringen (Miljödepartementet). Anmälan bör göras senast den 1 juni året före det år då åtgärderna skall påbörjas. Till anmälan skall kommunen foga ett utkast till sitt lokala investeringsprogram. Vad programmet skall innehålla framgår av 9 §.

6 § Kommunen skall samråda med länsstyrelsen i sitt län om det lokala investeringsprogrammet.

7 § Länsstyrelsen skall lämna ett samrådsyttrande till regeringen.

8 § En kommuns ansökan om bidrag skall ges in till regeringen (Miljödepartementet) senast den 15 november året före det år då åtgärderna skall påbörjas.

Till ansökan skall fogas kommunens lokala investeringsprogram. Samrådet enligt 6 § skall redovisas i programmet. I ansökan skall kommunen särskilt ange dels de beräknade kostnaderna för de åtgärder som den söker bidrag för, dels hur stor andel av kostnaderna som den söker bidrag för.

9 § Investeringsprogrammet skall innehålla en beskrivning av

1. vilka åtgärder kommunen redan genomför och vilka den planerar för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling,
2. vilka åtgärder kommunen avser att stödja med ett investeringsbidrag och hur kommunen avser att samordna bidraget med andra offentliga insatser som kan antas bidra till en ekologiskt hållbar samhällsutveckling,
3. vilka resultat kommunen avser att uppnå med åtgärderna och vilka metoder som skall användas för att uppnå resultaten,
4. hur åtgärderna kan antas påverka sysselsättningen,
5. hur åtgärderna tillgodoser jämställdheten mellan könen,
6. på vilket sätt åtgärderna kan bidra till utveckling av ny teknik eller utnyttjande av nya arbetsmetoder, och
7. på vilket sätt arkitektoniska kvaliteter främjas och kulturmiljövärden tas till vara.

10 § I de fall en ansökan avser stöd till vinstdrivande verksamhet enligt 15 § skall ansökan innehålla

1. en beskrivning av de planerade åtgärderna,
2. en bedömning av åtgärdernas huvudsakliga inverkan på miljön,
3. en beskrivning av hur åtgärderna påverkar sysselsättningen,
4. en ekonomisk kalkyl över åtgärderna, och
5. en bedömning av om stödet kan komma att påverka konkurrensen på den marknad där verksamheten skall bedrivas.

Om kommunen har krävt ett yttrande från en sakkunnig som styrker att de sökta åtgärderna kan medföra en påtaglig förbättring av miljön, skall yttrandet bifogas ansökan.

11 § Regeringen beslutar om

1. bidragets storlek,
 2. de villkor som behövs med hänsyn till bidragets ändamål,
 3. den vinstdrivande verksamhet som bidraget skall betalas ut till,
 4. den del av bidraget som skall betalas ut i samband med att åtgärderna påbörjas och hur stor del som skall betalas ut efter det att åtgärderna rapporterats enligt 13 §, och
 5. det resultat som kommunen skall uppnå för att ha rätt till fullt bidrag.
- Ett beslut om bidrag kan avse åtgärder under flera år.

12 § En kommun som har fått bidrag enligt denna förordning skall använda bidraget i enlighet med vad som sägs i beslutet.

Verksamhetsrapporter

13 § En kommun som har beviljats bidrag skall senast den 1 mars efter varje år som den har utfört bidragsberättigade åtgärder rapportera till regeringen hur verksamheten har bedrivits. Rapporten skall innehålla en redovisning av

1. hur tidsplanen följs,
2. vilka resultat som har uppnåtts, och
3. vilka medel som har förbrukats.

När kommunen har slutfört sina åtgärder enligt sitt investeringsprogram, skall kommunen lämna en slutrapport till regeringen (Miljödepartementet).

Återkrav

14 § Regeringen får besluta att en kommun som fått bidrag helt eller delvis skall återbetala bidraget om

1. en åtgärd i väsentliga avseenden avviker från de villkor som gäller för bidraget enligt 11 §,
2. en åtgärd inte har genomförts eller väsentligen har ändrat inriktning utan att kommunen har underrättat regeringen om förhållandet, eller
3. bidraget har beviljats på grund av att kommunen lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Särskilda förutsättningar för stöd till vinstdrivande verksamhet

15 § Med vinstdrivande verksamhet avses all offentlig eller privat verksamhet som bedrivs med vinstsyfte oavsett verksamhetens karaktär. Även om syftet med verksamheten inte är att vara vinstdrivande anses den som vinstdrivande, om den faktiskt bedrivs med vinst.

16 § En kommun får betala ut bidrag till sådan vinstdrivande verksamhet som enligt regeringens beslut skall få bidrag, om åtgärderna uppfyller kraven i 1–4 §§ och kan antas medföra en påtaglig förbättring av miljön. Dessutom krävs det att åtgärderna utgörs av investeringar i mark, byggnader och utrustning som kan antas bidra till utveckling av ny teknik eller nya arbetsmetoder.

Bidrag får lämnas med högst 30 procent av den skäligen kostnad som har tillkommit för att åtgärderna ges den inriktning som sägs i första stycket.

Svensk författningssamling



Förordning om ändring i förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället;

SFS 1998:1180

Utkom från trycket
den 8 september 1998

utfärdad den 20 augusti 1998.

Regeringen föreskriver att det i förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället skall införas en ny paragraf, 22 §, och en ny rubrik närmast före 22 § av följande lydelse.

Överklagande

22 § Kommunens beslut enligt 21 § får överklagas hos regeringen. Andra beslut som i särskilda fall meddelas enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 1998.

På regeringens vägnar

ANNA LINDH

Stefan Rubenson
(Miljödepartementet)

ENKÄT ANGÅENDE STÖDET TILL LOKALA INVESTERINGSPROGRAM
(1998 års fördelning)

- 1 När påbörjade kommunen en diskussion om att sammanställa det investeringsprogram som beskrivs i kommunens intresseanmälan hösten 1997?

☐ Februari – april 1997 ☐ Juli – augusti 1997
☐ Maj – juni 1997 ☐ September – oktober 1997

- 2 Vilken information om stödet till de lokala investeringsprogrammen gjorde att kommunen påbörjade diskussionen om att sammanställa det investeringsprogram som beskrivs i kommunens intresseanmälan hösten 1997?

☐ Vet ej

- 3 Var god tag ställning till följande påstående:
Riktlinjerna om vad intresseanmälan skulle innehålla var tydliga.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 4 Var kommunen uttagen som s.k. dialogkommun inför 1998 års fördelning av stöd?

☐ Ja

☐ Nej

Om ja: Var god tag ställning till följande påstående:
Dialogbesöket var värdefullt för det fortsatta arbetet med ansökan.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 5 Deltog någon representant för kommunen före ansökningstidens utgång i februari 1998 i några av Miljödepartementets regionala konferenser om de lokala investeringsprogrammen?

- ☐ Ja Ange var och när: _____
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

Om ja: Var god tag ställning till följande påstående:
De regionala konferenserna var givande för arbetet med att formulera ansökan om stöd.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 6 Upplevde Du att Miljödepartementets riktlinjer beträffande ansökans innehåll förändrades under perioden mellan intresseanmälan och slutdatum för ansökan?

- ☐ Ja Ange på vilket sätt: _____
- _____
- _____

- ☐ Nej
- ☐ Ingen uppfattning

Om ja: Var god tag ställning till följande påståenden:
Förändringarna av riktlinjerna beträffande ansökans innehåll upplevdes som besvärande.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Riktlinjerna beträffande ansökans innehåll förändrades på ett sådant sätt att det skapade extraarbete för kommunen.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

7 Bad Miljödepartementet efter ansökningstidens utgång kommunen att komplettera ansökan med uppgifter?

☐ Ja Ange vilka kompletteringar som efterfrågades: _____

☐ Nej

☐ Vet ej

8 Var god tag ställning till följande påstående:
Jag/vi uppfattade vid kontakt med olika tjänstemän vid den beredande enheten vid Miljödepartementet att riktlinjerna för ansökan, kompletteringar etc. ibland var motsägelsefulla.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Om instämmer: Ange vilka skillnader som tycks ha förekommit: _____

9 Samtalade Du/ni under ansökningsprocessen med andra kommuner om stödet och/eller ansökningsförfarandet?

☐ Ja

☐ Nej

Om ja: Var god tag ställning till följande påstående:
Jag/vi fick intrycket att Miljödepartementet gav olika riktlinjer beträffande ansökans innehåll till olika kommuner.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Om instämmer: Ange vilka skillnader som tycks ha förekommit: _____

- 10 *Var god tag ställning till följande påståenden:*
Jag/vi upplevde att den handläggande enheten vid Miljödepartementet hade nödvändig miljökompetens för att hantera kommunens ansökan.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 11 Jag/vi upplevde att den handläggande enheten vid Miljödepartementet visade förståelse för hur den kommunala förvaltningen fungerar.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 12 Miljödepartementet gav kommunen tydliga motiveringar till avslag av ansökan eller delar av ansökan.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 13 Hur betygsätter Du sammanfattningsvis agerandet från följande aktörer i förhållande till kommunen inför 1998 års fördelning av stöd? (Kryssa i för de aktörer som kommunen har haft kontakt med.)

	Mycket dåligt					Mycket bra
a) Miljödepartementet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	
b) Länsstyrelsen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	
c) Sektorsmyndigheter						
Ange vilken/vilka:						
_____	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	
_____	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	
_____	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	

- 14 Vad var under arbetet med kommunens ansökan om stöd sammanfattningsvis den/de mest positiva erfarenheterna av kontakterna med

a) Miljödepartementet: _____

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på

b) Länsstyrelsen: _____

- 15 Vad var under arbetet med kommunens ansökan om stöd sammanfattningsvis den/de mest negativa erfarenheterna av kontakterna med

a) Miljödepartementet: _____

b) Länsstyrelsen: _____

Fråga 16 – 17 gäller de kommuner som ansökt om stöd från 1999 års fördelning

- 16 Var god tag ställning till följande påstående:
Erfarenheterna av kontakterna med Miljödepartementet var bättre under ansökningsprocessen inför 1999 års fördelning än under ansökningsprocessen inför 1998 års fördelning.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ange vad som ev. var bättre eller sämre: _____

- 17 *Var god tag ställning till följande påstående:*
Erfarenheterna av kontakterna med länsstyrelsen var bättre under ansökningsprocessen inför 1999 års fördelning än under ansökningsprocessen inför 1998 års fördelning.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ange vad som ev. var bättre eller sämre: _____

- 18 Övriga synpunkter: _____

Tack för Din medverkan!

**ENKÄT TILL DE KOMMUNER SOM ANSÖKT OM STATLIGT STÖD TILL LOKALA
INVESTERINGSPROGRAM FÖR EN EKOLOGISKT HÅLLBAR UTVECKLING
(1999 års fördelning)**

➤ Enkäten vänder sig till den person som för kommunens räkning var s.k. kontaktperson gentemot Miljödepartementet under ansökningsprocessen inför 1999 års fördelning av stöd.
➤ Frågorna gäller, om inte annat anges, den ansökningsprocess som föregick 1999 års fördelning av stöd.
➤ Vi uppskattar om enkäten ifylles och faxas till oss på telefon 08-786 61 88 så snart som möjligt.
➤ Eventuella frågor besvaras av:
Roger Berggren (roger.berggren@riksdagen.se) 08-786 49 63
Anna Björnemo (anna.bjornemo@riksdagen.se) 08-786 55 53

- 1 *Var god tag ställning till följande påstående:*
Riktlinjerna om vad intresseanmälan skulle innehålla var tydliga.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 2 **Var kommunen uttagen som s.k. dialogkommun inför 1999 års fördelning av stöd?**

☐ Ja

☐ Nej

Om ja: *Var god tag ställning till följande påstående:*
Dialogbesöket var värdefullt för det fortsatta arbetet med ansökan.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 3 **Deltog någon representant för kommunen före ansökningsperiodens utgång i november 1998 i några av Miljödepartementets regionala konferenser om de lokala investeringsprogrammen?**

☐ Ja Ange var och när: _____

☐ Nej

☐ Vet ej

Om ja: *Var god tag ställning till följande påstående:*
De regionala konferenserna var givande för arbetet med att formulera ansökan om stöd.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 4 Upplevde Du att Miljödepartementets riktlinjer beträffande ansökans innehåll förändrades under perioden mellan intresseanmälan och slutdatum för ansökan?

☐ Ja Ange på vilket sätt: _____

☐ Nej

☐ Ingen uppfattning

Om ja: Var god tag ställning till följande påståenden:

Förändringarna av riktlinjerna beträffande ansökans innehåll upplevdes som besvärande.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Riktlinjerna beträffande ansökans innehåll förändrades på ett sådant sätt att det skapade extraarbete för kommunen.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 5 Var god tag ställning till följande påstående:
Jag/vi uppfattade vid kontakt med olika tjänstemän vid den beredande enheten vid Miljödepartementet att riktlinjerna för ansökan, kompletteringar etc. ibland var motsägelsefulla.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Om instämmer: Ange vilka skillnader som tycks ha förekommit: _____

- 6 Samtalade Du/ni under ansökningsprocessen med andra kommuner om stödet och/eller ansökningsförfarandet?

☐ Ja

☐ Nej

Om ja: Var god tag ställning till följande påstående:

Jag/vi fick intrycket att Miljödepartementet gav olika riktlinjer beträffande ansökans innehåll till olika kommuner.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

Om instämmer: Ange vilka skillnader som tycks ha förekommit: _____

Var god tag ställning till följande påståenden:

- 7 Jag/vi upplevde att den handläggande enheten vid Miljödepartementet hade nödvändig miljökompetens för att hantera kommunens ansökan.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 8 Jag/vi upplevde att den handläggande enheten vid Miljödepartementet visade förståelse för hur den kommunala förvaltningen fungerar.

Instämmer helt	Instämmer delvis	Varken eller	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd	Vet ej/kan ej ange
☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 9 Diskuterade kommunen det lokala investeringsprogrammets sysselsättningseffekter med någon av följande myndigheter:

	Ja	Nej	Vet ej/ kan ej ange
a) Arbetsförmedlingen	☐	☐	☐
b) Arbetsförmedlingsnämnden	☐	☐	☐
c) Länsarbetsnämnden	☐	☐	☐

- 10 Hur betygsätter Du sammanfattningsvis agerandet från följande aktörer i förhållande till kommunen inför 1999 års fördelning av stöd?

	Mycket dåligt					Mycket bra				
a) Miljödepartementet	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
b) Länsstyrelsen	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
c) Andra myndigheter, ange vilken/vilka:	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
_____	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐
_____	1	☐	2	☐	3	☐	4	☐	5	☐

- 11 Övriga synpunkter:

Kommun	Län	Stöd (mkr)	Tot.inv (mkr)	Miljöinv. (mkr)	Jobb	Arb.lösh. (%)	Stöd/job (tkr)	Inv.ant.	Stödandel	Stöd/miljöinv.	Stöd/capita
Alingsås	Västra Götal.	58,38	378,2	156,99	300	8,49	194,593	34 824	15%	37%	1676,37
Botkyrka	Stockholms län	7,43	27	24,75	27	6,21	275,000	70 778	28%	30%	104,91
Dals-Ed	Västra Götal.	2,80	3,4	3,40	4	8,84	700,500	5 133	82%	82%	545,88
Eksjö	Jönköpings län	13,46	47,309	47,31	49,5	5,91	271,899	17 391	28%	28%	773,91
Fagersta	Västmanlands län	28,74	70,19	70,19	105	5,76	273,686	12 975	41%	41%	2214,80
Falkenberg	Hallands län	20,93	83,33	83,33	49	6,05	427,122	39 112	25%	25%	535,10
Färgelanda	Västra Götal.	5,60	6,8	6,80	7,5	4,47	747,200	7 269	82%	82%	770,95
Göteborg	Västra Götal.	101,69	424,641	362,94	480	8,43	211,848	456 611	24%	28%	222,70
Hallsberg	Örebro län	1,05	7	7,00	8	5,26	131,250	16 232	15%	15%	64,69
Haninge	Stockholms län	11,38	34,9	32,65	38	5,95	299,342	66 702	33%	35%	170,53
Hedemora	Dalarnas län	63,84	278,3	260,30	400	6,09	159,600	16 450	23%	25%	3880,85
Helsingborg	Skåne län	9,06	29,776	28,33	30	8,74	301,967	115 418	30%	32%	78,49
Hjo	Västra Götal.	14,82	87,25	70,75	60	6,87	247,000	9 009	17%	21%	1645,02
Huddinge	Stockholms län	7,43	27	24,75	27	4,47	275,000	80 103	28%	30%	92,69
Härnösand	Västernorr.	39,95	111,4	111,40	80	8,58	499,375	26 790	36%	36%	1491,23
Kalmar	Kalmar län	53,33	177,73	176,03	240	7,66	222,188	59 101	30%	30%	902,27
Karlstad	Värmlands län	37,52	303,6	128,70	330	7,19	113,694	79 559	12%	29%	471,59
Kristianstad	Skåne län	92,90	387,89	320,42	450	6,07	206,449	73 794	24%	29%	1258,94
Kumla	Örebro län	6,98	46,5	46,50	50	4,93	139,500	18 900	15%	15%	369,05
Kungälv	Västra Götal.	12,73	42,825	42,83	38	3,9	334,868	36 560	30%	30%	348,06
Kävlinge	Skåne län	11,04	28,1	28,10	33	5,09	334,545	23 975	39%	39%	460,48
Lindesberg	Örebro län	30,18	178,59	178,59	70	7,59	431,129	24 197	17%	17%	1247,22
Ljungby	Kronobergs län	56,69	226,18	225,11	41	3,92	1382,634	27 467	25%	25%	2063,86
Lund	Skåne län	126,26	458,485	420,89	510	6,16	247,573	97 638	28%	30%	1293,16
Malmö	Skåne län	146,70	610,901	302,70	600	10,38	244,500	251 408	24%	48%	583,51

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilaga 4
Fel! Okänt namn på

Mark	Västra Götal.	65,58	231,248	224,20	164	5,17	399,878	33 283	28%	29%	1970,38
Munkedal	Västra Götal.	20,10	75,12	67,57	43	5,84	467,326	10 737	27%	30%	1871,57
Mönsterås	Kalmar län	61,00	61	61,00	55	6,71	1109,091	13 451	100%	100%	4534,98
Norrköping	Östergötlands län	260,00	635,078	635,08	400	8,57	650,000	123 049	41%	41%	2112,98
Nynäshamn	Stockholms län	1,24	4,5	4,13	4	3,46	309,500	23 140	28%	30%	53,50
Sala	Västmanlands län	29,97	102,42	102,42	136	7,42	220,331	21 907	29%	29%	1367,83
Salem	Stockholms län	1,24	4,5	4,13	4	4,11	309,500	13 047	28%	30%	94,89
Skara	Västra Götal.	19,85	113,482	73,98	41	6,09	484,049	18 592	17%	27%	1067,45
Stockholm	Stockholms län	635,10	6321,55	2 508,20	2500	6,16	254,040	727 339	10%	25%	873,18
Sundsvall	Västernorr.	29,09	196,7	94,72	226	8,14	128,717	94 328	15%	31%	308,39
Södertälje	Stockholms län	28,40	42,6	42,60	19,5	6,09	1456,410	82 986	67%	67%	342,23
Tomelilla	Skåne län	7,27	37,439	37,16	33	5,86	220,152	12 514	19%	20%	580,55
Trollhättan	Västra Götal.	36,86	184,823	159,67	75	8,23	491,480	52 406	20%	23%	703,37
Töreboda	Västra Götal.	1,00	3,3	3,30	1	9,87	1000,000	10 081	30%	30%	99,20
Vänersborg	Västra Götal.	10,60	42,6	42,60	11	6,88	963,636	36 291	25%	25%	292,08
Växjö	Kronobergs län	97,11	358	358,00	280	5,75	346,825	73 436	27%	27%	1322,39
Örebro	Örebro län	54,21	344,28	196,75	300	7,34	180,710	121 755	16%	28%	445,26
SUMMA		2 319	12457,737		8320	6,54047619	420,574	74 660	30%	34%	1060,82

Fel! Okänt namn på dokumenttegenskap.:Fel!
Okänt namn på dokumenttegenskap.Fel!
Okänt namn på dokumenttegenskap.
Underbilaga 4
Fel! Okänt namn på

Kommun	Län	Befolkn.	Arb.lösh. (%)	Tot.inv. (mkr)	Miljöinv. (mkr)	Stöd (mkr)	Jobb	stöd/jobb	Stöd/tot.inv	Stöd/ miljöinv.	Stöd/capita
Ale	Västra Götal.	25 338	4,19%	55,15	55,15	11,85	46	257608,7	21%	21%	467,68
Alvesta	Kronoberg	19 387	3,35%	99,10	99,10	25,56	36	709861,1	26%	26%	1318,15
Boden	Norrbottn	29 415	4,55%	71,38	71,38	19,96	60,5	329966,9	28%	28%	678,67
Borås	Västra Götal.	96 214	4,42%	205,25	205,25	75,98	175	434188,6	37%	37%	789,73
Boxholm	Östergötland	5 559	3,70%	0,42	0,42	0,16	0,5	318000,0	38%	38%	28,60
Dals-Ed	Västra Götal.	5 133	7,18%	10,71	10,71	2,61	20,2	129207,9	24%	24%	508,47
Eslöv	Skåne	28 500	3,99%	56,12	52,87	17,62	65,5	268954,2	31%	33%	618,12
Falköping	Västra Götal.	31 789	4,21%	89,90	88,97	16,02	106,2	150875,7	18%	18%	504,04
Finspång	Östergötland	22 349	3,29%	0,52	0,52	0,20	0,6	341166,7	39%	39%	9,16
Gotland	Gotland	57 791	4,27%	160,29	122,09	36,72	105,3	348755,9	23%	30%	635,46
Götene	Västra Götal.	13 500	3,21%	248,45	235,51	70,75	177,7	398126,1	28%	30%	5240,52
Habo	Jönköping	9 556	2,43%	3,02	3,02	0,98	5,1	191176,5	32%	32%	102,03
Hagfors	Värmland	14 828	6,35%	259,59	258,19	71,26	456,1	156242,1	27%	28%	4805,91
Haninge	Stockholm	66 702	3,38%	4,50	3,50	1,40	7,2	194444,4	31%	40%	20,99
Hörby	Skåne	13 728	3,88%	79,71	78,01	23,30	44,9	519008,9	29%	30%	1697,52
Jokkmokk	Norrbottn	6 412	6,44%	8,38	8,38	2,59	4,5	574666,7	31%	31%	403,31
Jönköping	Jönköping	115 510	4,19%	200,33	157,63	52,65	94,2	558917,2	26%	33%	455,80
Kristianstad	Skåne	73 794	3,74%	205,44	160,34	40,55	114,2	355061,3	20%	25%	549,48
Landskrona	Skåne	37 347	6,58%	126,30	120,30	55,53	74,8	742379,7	44%	46%	1486,87
Linköping	Östergötland	132 089	3,72%	215,93	189,16	48,87	166,6	293337,3	23%	26%	369,98
Mariestad	Västra Götal.	24 261	4,42%	218,32	216,87	39,66	87,7	452257,7	18%	18%	1634,85

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilaga 5
Fel! Okänt namn på

Kommun	Län	Befolkn.	Arb.lösh. (%)	Tot.inv. (mkr)	Miljöinv. (mkr)	Stöd (mkr)	Jobb	stöd/job	Stöd/tot.inv	Stöd/ miljöinv.	Stöd/capita
Mellerud	Västra Götal.	10 206	4,82%	5,80	5,80	2,90	4	725000,0	50%	50%	284,15
Mjölby	Östergötland	25 757	3,16%	129,17	120,70	31,04	181	171511,0	24%	26%	1205,25
Motala	Östergötland	42 687	3,65%	1,48	1,48	0,56	1,8	309166,7	38%	38%	13,04
Norrköping	Östergötland	123 049	5,53%	2,51	2,51	0,93	3,1	300322,6	37%	37%	7,57
Norrtälje	Stockholm	51 266	3,56%	214,00	212,79	78,95	158	499664,6	37%	37%	1539,95
Nybro	Kalmar	20 334	3,04%	99,14	51,36	13,86	59,9	231318,9	14%	27%	681,42
Piteå	Norrbottn	40 553	6,02%	46,02	46,02	15,50	69	224637,7	34%	34%	382,22
Simrishamn	Skåne	19 844	4,41%	33,76	33,76	15,03	38,9	386246,8	45%	45%	757,16
Skellefteå	Västerbotten	74 122	4,44%	105,25	104,05	33,63	48,6	691872,4	32%	32%	453,64
Skövde	Västra Götal.	49 437	3,80%	115,13	92,13	29,63	83	357012,0	26%	32%	599,39
Smedjebacken	Dalarna	12 346	7,18%	44,60	44,47	12,70	50	253960,0	28%	29%	1028,51
Solna	Stockholm	55 175	3,95%	193,57	184,71	53,92	112	481410,7	28%	29%	977,22
Strömstad	Västra Götal.	10 891	4,13%	114,07	80,71	30,70	103,3	297202,3	27%	38%	2818,93
Sundsvall	Västernorr.	94 328	5,07%	785,62	785,62	236,02	240	983416,7	30%	30%	2502,12
Tanum	Västra Götal.	12 152	3,91%	47,63	42,18	19,71	56,6	348162,5	41%	47%	1621,63
Torsås	Kalmar	7 639	3,97%	13,28	13,28	3,27	18	181611,1	25%	25%	427,94
Trollhättan	Västra Götal.	52 406	5,29%	64,25	64,25	19,73	36,5	540411,0	31%	31%	376,39
Trosa	Södermanland	10 023	2,20%	56,90	54,40	16,83	31,4	535828,0	30%	31%	1678,64
Töreboda	Västra Götal.	10 081	5,04%	2,10	2,10	1,37	10	136500,0	65%	65%	135,40
Uddevalla	Västra Götal.	49 001	4,41%	86,73	74,35	29,20	58	503465,5	34%	39%	595,93
Umeå	Västerbotten	103 151	3,07%	56,35	52,28	19,53	16	1220875,0	35%	37%	189,37
Vänersborg	Västra Götal.	36 291	4,43%	122,14	116,34	35,19	76	463052,6	29%	30%	969,72

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilda 5
Fel! Okänt namn på

Kommun	Län	Befolkn.	Arb.lösh. (%)	Tot.inv. (mkr)	Miljöinv. (mkr)	Stöd (mkr)	Jobb	stöd/job	Stöd/tot.inv	Stöd/ miljöinv.	Stöd/capita
Västervik	Kalmar	38 885	5,17%	163,77	158,96	94,96	157,45	603080,3	58%	60%	2441,94
Åre	Jämtland	10 206	4,59%	10,27	10,27	3,50	10,86	321933,7	34%	34%	342,56
Älmhult	Kronoberg	15 708	2,33%	66,23	66,23	19,37	45	430333,3	29%	29%	1232,81
Övertorneå	Norrbotten	5 962	9,66%	3,99	3,99	0,57	5	114000,0	14%	14%	95,61
SUMMA				3 423,30	3 117,87	933,56	2761,4		29,9%	32,0%	

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilaga 5
Fel! Okänt namn på

Tabell 1 Sammanfattande presentation av betygssättning av beviljade ansökningar

	Struktur och disposit- ion	Rele- vans	Helhets- syn	Brister	Fel och missupp- fatt- ningar	Kvalitet som besluts- underlag
Alingsås	4	5	4	4	5	4
Botkyrka	5	5	4	5	5	4
Dals-Ed	5	5	5	3	5	3
Fagersta	4	5	4	4	5	4
Färgelanda	5	5	5	3	5	3
Hallsberg	5	5	5	4	5	4
Helsingborg	3	5	5	3	5	3
Karlstad	5	5	4	3	5	3
Ljungby	3	5	4	3	3	3
Mark	5	5	5	4	5	5
Norrköping	4	5	5	5	4	4
Skara	4	5	4	4	5	4
Stockholm	5	5	5	4	5	5
Tomelilla	5	3	4	4	3	3

Källa: IVL, 1999, *Analys av de av kommunerna skattade miljöeffekterna av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling, LIP-projekt beviljade 1998*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på

Tabell 2 Sammanfattande presentation av betygssättning av avslagna ansökningar

	Struktur och disposition	Relevans	Helhets-syn	Brister	Fel och missuppfattningar	Kvalitet som beslutsunderlag
Bollnäs	5	3	5	3	5	3
Danderyd	5	3	4	3	2	2
Emmaboda	5	5	5	2	5	2
Håbo	5	5	4	5	3	4
Ljusdal	5	5	5	5	4	4
Lycksele	5	5	3	2	5	2
Nacka	5	3	5	2	5	2
Sjöbo	5	4	4	2	5	3
Surahammar	4	4	5	2	5	2
Söderhamn	5	4	4	2	5	2
Söderköping	5	5	5	1	5	1
Tierp	5	4	5	3	4	3
Tjörn	4	4	5	3	5	3
Vaggeryd	5	5	5	3	5	3
Älvdalen	5	1	5	1	5	1

Källa: IVL, 1999, *Analys av de av kommunerna skattade miljöeffekterna av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. LIP-projekt beviljade 1998*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på

Miljöeffekt	Enhet
Energibesparing	MWh/år
Energiomställning el till förnybar energi	MWh/år
Energiomställning olja till förnybar energi	MWh/år
Övrig energiomställning	MWh/år
Minskad användning CFC	kg
Minskad mängd avfall till deponi	ton/år
Minskade luftutsläpp flyktiga organiska föreningar	kg/år
Minskade luftutsläpp koldioxid	kg/år
Minskat luftutsläpp svaveldioxider	kg/år
Minskade luftutsläpp kväveoxider	kg/år
Minskade vattenutsläpp fosfor till Östersjön	kg/år
Minskade vattenutsläpp fosfor till annat	kg/år
Minskade vattenutsläpp kväve till Östersjön	kg/år
Minskade vattenutsläpp kväve till annat	kg/år
Minskat antal fordonskilometer	km

Källa: IVL, 1999, *Analys av de av kommunerna skattade miljöeffekterna av det statliga stödet till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling, LIP-projekt beviljade 1998*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:F
el! Okänt namn på dokumentegenskap.F
el! Okänt namn på dokumentegenskap.
 Underbilaga 7
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Sammanfattning av analys av databas gällande 1998 års stöd till lokala investeringsprogram (LIP)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Enhet	Antal projekt	LIP: Minskning av belastning/ förändring ("Miljöeffekt")	Nuvarande belastning	Belastningsmål	Minskning av nuvarande belastning i förhållande till belastningsmål	Minskning av nuvarande belastning i förhållande till belastningsmål(%)	LIP-projektens andel av minskning i förhållande till belastningsmål (%) ¹	LIP-projektens andel av minskning i förhållande till nuvarande belastning (%) ²
1	Energibesparing (MWh/år x10 ³)	88	912	130 000					0.70
2	Energiomställning el till förnybar energi (MWh/år x 10 ³)	33	65	28 000					0.23
3	Energiomställning olja till förnybar energi (MWh/år x 10 ³)	22	168	30 000					0.56
4	Övrig energiomställning (MWh/år x 10 ³)	27	182						
5	Minskad användning av CFC (kg x 10 ³)	2	6						
6	Minskad mängd avfall till deponi (ton år ⁻¹)	40	174 296	10 000 000	5 000 000	5 000 000	50	3.5	1.7
7	Minskade utsläpp av flyktiga organiska föreningar, VOC (kg år ⁻¹ x 10 ³)	2	51	460 000	283 000	177 000	38	0.029	0.011
8	Minskade utsläpp till luft av koldioxid, CO ₂ (kg år ⁻¹ x 10 ³)	141	382 895	53 600 000	42 880 000	10 720 000	20	3.6	0.71
9	Minskade utsläpp till luft av svaveldioxider, SO ₂ (kg år ⁻¹ x 10 ³)	34	224	100 000	67 000	33 000	33	0.68	0.22

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap. Underbilaga 8 Fel! Okänt namn på

Sammanfattning av analys av databas gällande 1998 års stöd till lokala investeringsprogram (LIP)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Enhet	Antal projekt	LIP: Minskning av belastning/ förändring ("Miljöeffekt")	Nuvarande belastning	Belastningsmål	Minskning av nuvarande belastning i förhållande till belastningsmål	Minskning av nuvarande belastning i förhållande till belastningsmål(%)	LIP-projektens andel av minskning i förhållande till belastningsmål (%) ¹	LIP-projektens andel av minskning i förhållande till nuvarande belastning (%) ²
10	Minskade utsläpp till luft av kväveoxider, NO _x (kg år ⁻¹ x 10 ³)	58	1 611	350 000	195 000	155 000	44	1.0	0.46
11	Minskade utsläpp av fosfor till Östersjön (kg år ⁻¹ x 10 ³)	16	12						
12	Minskade utsläpp av fosfor till övriga vatten (kg år ⁻¹ x 10 ³)	12	12						
11+12	Minskade utsläpp av fosfor till samtliga vatten (kg år ⁻¹ x 10 ³)	28	24	2 500	250	2 250	90	1.0	0.94
13	Minskade utsläpp av kväve till Östersjön (kg år ⁻¹ x 10 ³)	10	177						
14	Minskade utsläpp av kväve till övriga vatten (kg år ⁻¹ x 10 ³)	21	122						
13+14	Minskade utsläpp av kväve till samtliga vatten (kg år ⁻¹ x 10 ³)	30	299	87 000	52 200	34 800	40	0.86	0.34
15	Minskat antal fordhonskilometer (km år ⁻¹ x 10 ³)	10	9 884	93 600 000					0.011

1) kolumn 3 dividerat med kolumn 6 (3:6)

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap. Underbilaga 8 Fel! Okänt namn på

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.Fel!
Okänt namn på dokumentegenskap.
Underbilaga 8
Fel! Okänt namn på

Sammanställning av remissyttranden över rapport 1998/99:8 Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling

Följande remissinstanser har yttrat sig

Expeditionschefen i Näringsdepartementet, Expeditionschefen i Miljödepartementet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Byggforskningsrådet, Banverket, Vägverket, Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Glesbygdsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Närings- och teknikutvecklingsverket (NU-TEK), Statens Energimyndighet, Växjö kommun, Sigtuna kommun, Lunds kommun, Göteborgs kommun, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenska Naturskyddsföreningen.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men avstått

Riksrevisionsverket och Boverket.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men ej inkommit med remissvar

Miljömålskommittén, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Lysekils kommun och Luleå kommun.

Allmänna synpunkter

Flera remissinstanser uttalar sig positivt om revisorernas granskning och bekräftar också revisorernas iakttagelser.

Näringsdepartementet konstaterar att flera av de brister som påtalas i rapporten har uppmärksamats av regeringen och i många fall åtgärdats inför den andra ansökningsomgången som slutfördes våren 1999. De förslag till regeringen som lämnas i rapporten kommer att behandlas i den vidareutveckling av metoder och rutiner vid beredning av stödärenden som för närvarande pågår inom regeringskansliet.

Miljödepartementet framhåller att hanteringen inom departementet av det aktuella stödet fortlöpande har utvecklats och förbättrats.

Länsstyrelsen i Skåne län menar att fördelarna med den valda fördelningsmodellen motverkas av att miljöeffekterna skall vara kvantifierbara. "Mjuka" åtgärder med indirekta effekter kan därför endast i mindre omfattning genomföras i programmen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det var en stor brist att förordningen saknades under en stor del av det första fördelningsåret och att hela 2,3 miljarder kronor fördelades under oklara förutsättningar. Länsstyrelsen anser det även vara mycket angeläget att de "mjuka" miljömålen som inte alltid är mät- och definierbara ska kunna erhålla bidrag.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) konstaterar att rapportens innehåll väl sammanfaller med RAÄ:s uppfattning om de delar av fördelningsarbetet som ämbetet varit involverat i.

Byggforskningsrådet (BFR) finner det fullt möjligt att skapa en organisation av myndigheter med sektorsansvar som har förmåga att anlägga en helhetssyn på ekologiskt hållbar utveckling. BFR har tidigare föreslagit att en forskar-/expertpanel hade kunnat fungera som en av flera möjliga remissinstanser för att bedöma ansökningarna. Sektorsforskningsorganen har en mångårig vana att arbeta med komplicerade problemområden med många inblandade parter. BFR understryker vikten av att de lokala investeringsprogrammen utvärderas på ett professionellt sätt. Ett separat forskningsprogram borde ha organiserats parallellt med programmen.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) anser att revisorerna genomfört en värdefull granskning samt lägger fram välmotiverade förslag till åtgärder. NUTEK har inget att invända mot förslagen. NUTEK anser att den hittillsvarande fokuseringen på investeringar i realkapital bör mildras till förmån för "mjuka" investeringar i form av kompetens- och metodutveckling.

Statens Energimyndighet efterfrågar en utvärdering av investeringsprogrammets effekter.

Växjö kommun instämmer i flera av de synpunkter som revisorerna framför. Det gäller exempelvis avsaknaden av tydliga urvalskriterier för vilka åtgärder som beviljas stöd, att olika kommuner gavs olika besked om vilka åtgärder som kunde anses stödberättigade och att organisationen varit oegnomtänkt när det gäller exempelvis länsstyrelsernas och sektorsmyndigheternas roll. Kommunen instämmer även i att redovisningen av sysselsättningseffekter inte var enhetlig och att man hade önskat ytterligare vägledning på denna punkt.

Lunds kommun anser att de kommunala miljöinsatserna har höjt miljöarbetets status och varit av positiv betydelse för den lokala kreativiteten. Att ansvaret lagts på kommunal nivå har bidragit till att projekten har kunnat anpassas till lokala förhållanden. Samtidigt menar kommunen att stödet till de lokala investeringsprogrammen har resulterat i frustration och grusade förväntningar, särskilt när det gäller uteblivet stöd till "mjuka" projekt.

Göteborgs kommun anser att revisorernas förslag till förändringar av förutsättningar och urvalsgrunder kan förbättra arbetet. Kommunen delar revisorernas åsikt att den fördelningsmodell som används har potential att överbrygga en del av de problem som kan förknippas med en sektoriserad förvaltning. Utformningen av förordningen har dock medfört en koncentration mot mer traditionella miljöinvesteringar. Förordningens krav på att varje åtgärd i ett lokalt investeringsprogram skall kunna redovisa konkreta miljöeffekter vilka skall kunna mätas innan programtidens sluttidpunkt bidrar till detta. Kommunen anser även att "mjuka" miljöinvesteringar inom ett traditionellt Agenda 21-arbete bör prioriteras i större omfattning än tidigare.

Svenska Kommunförbundet anser att rapportens innehåll i allt väsentligt överensstämmer med den uppfattning som förbundet har om det aktuella stödet. Förbundet anser vidare att statliga investeringsmedel kan resultera i att kommunerna prioriterar insatser efter de riktade bidragen i stället för att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

låta de lokala behoven styra. De långsiktiga ekonomiska åtagandena är dessutom svåra att bedöma. Kommunförbundet pekar också på skillnaden mellan kommunernas Agenda 21-arbete och de lokala investeringsprogrammen. Det breda medborgardeltagande i "mjuka" sektorer som präglar Agenda 21-arbetet ställs mot de lokala investeringsprogrammets satsning på "hårda" sektorer som infrastruktur och byggande. Kommunförbundet anser att betende frågor så som informations-, utbildnings- och opinionsbildningsfrågor har fått en lägre prioritet än vad som förespeglades när programmen presenterades.

Landstingsförbundet delar i huvudsak den kritik som revisorerna för fram. Man betonar bristen på samordning vilket har lett till att flera utmärkta projekt ej har kommit till stånd. Särskilt vill man lyfta fram svårigheterna med att hålla samman program där enskilda kommuner och landsting/regioner har medverkat. Enskilda kommuner saknar ofta resurser för att ta ett samlat grepp om investeringsprogram där även regionala aktörer ingår. Landstingsförbundet har i brev till Miljödepartementet pekat på behovet av att även sekundärkommuner och regionala självstyrelseorgan skall ges möjlighet att söka medel för att genomföra investeringsprogram.

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) anser att det var fel att programmet sattes igång under en sådan stress att både kommuner och andra sektorsmyndigheter inte hann med. Det innebär att mycket pengar inledningsvis spenderades på ett antal tveksamma projekt.

Investeringsprogrammets mål och syfte

I rapporten förslår revisorerna

- att Miljömålskommittén i sitt fortsatta arbete beaktar de i rapporten redovisade siffrorna om de lokala investeringsprogrammets förväntade bidrag till uppfyllande av nationella miljömål.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Bygghälsningsrådet instämmer i detta förslag.

Miljödepartementet anger att syftet med stödet till de lokala investeringsprogrammen är att kommunerna skall utveckla program som utgår från de lokala förutsättningarna. Departementet menar att kommunerna förutsätts ha nödvändig bakgrundskunskap om nationella och regionala miljömål.

Statskontoret anser att den tidtabell som gäller för den parlamentariska miljömålskommitténs arbete inte medger framtagandet av en målbild som väsentligt förändrar förutsättningarna för fördelningen av stödet till lokala investeringsprogram. Statskontoret noterar vidare stödets relativt ringa bidrag till uppfyllandet av nationella miljömål men menar att stödets berättigande främst ligger i att utgöra en stimulans av kommunernas arbete för en ekologiskt hållbar utveckling. Statskontoret anser också att revisorernas kritik i samband med målbilden är väl traditionell och inte tillräckligt beaktar att det lokala miljöarbetet har flera utgångspunkter än de nationella målen. Vill man från statsmakternas sida stödja vidareutvecklingen av det lokala arbetet är det enligt Statskontorets uppfattning positivt att förutom riktade stöd även använda denna form med hela bredden av nationella miljömål och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

även ett sysselsättningsmål. Att detta försvårar en traditionellt upplagd uppföljning och utvärdering av statens stöd bör inte vara ett oöverstigligt hinder. Statskontoret anser även att en mål- och resultatstyrning där man betonar målen har begränsningar när det gäller relationen mellan stat och kommun. Resultatdialogen betonas snarare än målen. Miljöpolitiken behöver enligt Statskontoret olika kompletterande styrmedel.

Länsstyrelsen i Skåne län menar att då kommunerna använt olika underlag för beräkningar av miljöeffekter är det tveksamt om man, som revisorerna gör, kan dra slutsatser om åtgärdernas bidrag till den nationella miljömålsuppfyllelsen. Länsstyrelsen är också tveksam till om en sådan slutsats skulle motivera en närmare analys av nivån på de svenska miljömålen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län instämmer i revisorernas kritik mot avsaknaden av en konkret målbild för de lokala investeringsprogrammen.

Sigtuna kommun menar att begreppet "kommunens program för ekologisk hållbarhet" måste klarläggas. Man ser en risk i att kommun, länsstyrelse och Miljödepartementet menar olika saker och att departementet har svårt att nå ut till kommunerna med sina tankar.

Växjö kommun anser att behovet att definiera målen för en hållbar utveckling är uppenbart. Man vill dock poängtera att de nationella målen och de lokala målbilderna inte alltid överensstämmer på grund av geografiska skillnader, politiska prioriteringar etc. Kommunen är kritisk till revisorernas poängterande av den nationella målbilden vilket innebär liten respekt för den lokala nivåns kompetens att göra strategiska bedömningar och låg insikt om karaktären på det lokala Agenda 21-arbetet. Kommunen menar dock att revisorernas kritik att det saknas analyser över hur effektivt olika åtgärder bidrar till målnöjdhetsuppfyllelsen kan vara befogad.

Lunds kommun anser att miljömålen är uppsatta efter vetenskapliga bedömningar av vad som behövs för att inte äventyra den framtida välfärden. Miljömålen nivå behöver därmed inte förändras. Mot den bakgrunden och med tanke på att ingen närmare analys har gjorts av vilka olika metoder som behövs för att uppnå miljömålen anser kommunen att revisorernas ifrågasättande av miljömålen nivå är grundlös. Kommunen menar vidare att utdelningen av stöd till lokala investeringsprogram borde ha föregåtts av en noggrannare analys både av vilka mål man vill uppnå och hur dessa mål kan nås på bästa och mest kostnadseffektiva sätt. Lunds kommun anser att om målet exempelvis var att utveckla det lokala Agenda 21-arbetet har kravet på koppling till fysiska investeringar varit alltför inskränkande. Kommunen anser även att andra styrmedel bör ha övervägts såsom exempelvis lagstiftning och avgifter. Kommunen efterfrågar en tydligare koppling till nationella och internationella miljömål.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att investeringsprogrammet bör präglas av målstyrning utifrån faktiska miljömål.

Fördelningsprocessen

Statskontoret menar att stödet i sin nuvarande form inte bör handläggas av en förvaltningsmyndighet utan vara förbehållet den politiska nivån. En kom-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

mitté eller delegation är dock att föredra framför en integrering i departementens linjeorganisation.

Länsstyrelsen i Skåne län efterfrågar en längre tidsperiod mellan datum för intresseanmälan och datum för ansökan. Detta skulle resultera i en högre kvalitet på regeringens beslutsunderlag och en bättre sammanvägning av synpunkter från sektorsmyndigheter och länsstyrelser.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser i likhet med revisorerna att framtida satsningar måste föregås av mer noggranna överväganden och att nya fördelningsmodeller bör prövas i mindre omfattning om tidigare erfarenhet saknas.

Riksantikvarieämbetet menar att erfarenheterna från den här typen av satsningar visar att klarare och tydligare bestämmelser i bidragsgivningen leder till ett bättre resultat. Detta gäller särskilt när projekten är av övergripande karaktär där hänsyn ska tas till flera olika intressen och sektorer.

Naturvårdsverket (NV) konstaterar att möjligheterna att under stark tidspress säkerställa en i alla avseenden rättvis fördelning är små. Den valda modellen gör dessutom att de regionala och centrala statliga myndigheterna inte kan agera i traditionella roller. Naturvårdsverket delar revisorernas iakttagelser om problem med öppenhet, tydlighet och förutsättningarna att följa upp och utvärdera. NV anser emellertid att det skulle erfordras avsevärt större resurser och ta betydligt längre tid om väsentliga vinster skall kunna göras i frågor om öppenhet, förutsägbarhet och värdering och uppföljning av miljö- och sysselsättningseffekter. Mot den bakgrunden anser NV det inte motiverat att utveckla alternativa modeller eller göra radikala förändringar i det nuvarande förfarandet för fördelning av återstående medel på anslaget. Om statsmakterna däremot i framtiden avser att utveckla den aktuella stödformen så finns skäl att redan nu utreda hur beslutsprocessen för fördelning borde konstrueras.

Byggforskningsrådet delar revisorernas kritik när det gäller insynen i det inledande beredningsarbetet.

Statens Energimyndighet (SEM) menar att en förbättring av kvaliteten på ansökningshandlingarna skulle vara till fördel för både kommunerna och regeringen. Dessutom betonar SEM vikten av att kravet på kvalitet i ansökningarna inte sätts lägre för ansökningar till Miljödepartementet än för ansökningar om stöd till liknande projekt inom SEM:s sakområde.

Sigtuna kommun anser att obligatorisk dialog hade behövts för en rättvis hantering. Kommunen anser att en ny fördelningsmodell först bör prövas i mindre skala.

Växjö kommun finner det tveksamt om den programtanke som har styrt urvalet av projekt alltid resulterar i att de bästa projekten erhåller stöd. Kommunen menar att man i revisorernas rapport saknar en analys av frågan om det verkligen är de "bästa" projekten som erhållit stöd. Bra projekt i små kommuner med begränsade resurser att skapa attraktiva program kan ha missgynnats i urvalet.

Lunds kommun menar att både ansökningsförfarandet och departementets hantering har förbättrats mellan det första och det andra ansökningstillfället. Kommunen finner det dock motiverat att alternativa fördelningsätt analyseras. Generella bidrag eller bidrag till specifika, prioriterade områden liksom bidrag till sociala processer anges som möjliga alternativ. Kommunen anser

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

även att kraven på sammanhållna program bör analyseras närmare. Kommunen menar att risken för att bra enskilda projekt inte får bidrag bör vägas mot de vinster man kan uppnå med programkravet. Lunds kommun finner det även motiverat att överväga om bidragsfördelningen inte skulle kunna skötas av ett statligt verk. Naturvårdsverket eller en nyinrättad mindre myndighet föreslås som alternativ.

Svenska Kommunförbundet vill särskilt framhålla att tidspressen, bristen på information och oklarheten när det gällde bedömningskriterier, främst under det första fördelningsåret, aktivt medverkade till att entusiasmen hos kommunerna svalnade.

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) anser det viktigt att regeringen informerar andra statliga myndigheter på regional- och lokal nivå om konsekvenserna när en tillfällig organisationslösning skapas. De fördelar som finns i den nya modellen kräver ökad tydlighet för att inte skapa onödigt frustration. SNF anser det positivt att den andra fördelningsomgången präglas av en noggrannare och mer stringent urvalsprocess. SNF menar vidare att ansökningstiderna bör förlängas för att möjliggöra utvecklandet av integrerade ansökningar där både kommunala och privata aktörer ingår.

Regeringens bedömningar

I rapporten förslår revisorerna

- att regeringen snabbutreder hur problemet med otillräcklig information om bedömningar och avslagsmotiv påverkar effektiviteten i sammanställning och beredning av ansökningar om stöd till lokala investeringsprogram samt att regeringen vidtar åtgärder för att eliminera dessa problem.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Byggnadsnämnden och Svenska Naturskyddsföreningen instämmer i detta förslag.

Miljödepartementet understryker i likhet med revisorerna att informationen till kommunerna om grunderna för regeringens ställningstaganden är mycket betydelsefull. Departementet anser att informationen har förbättrats i takt med att en allt rikhaltigare praxis har utvecklats. En strävan från departementets sida är att tydligare motivera besluten. Departementet anser att den viktigaste informationskanalen är de dialoger som inför den tredje ansökningsomgången genomförs med samtliga kommuner. Tillsammans med övriga informationskanaler som brev, webb-sida, regionala konferenser och telefonrådgivning bedömer departementet att kommunerna numera får den information de behöver.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Skåne län anser att regeringsbeslutens brist på motiveringar har resulterat i svårigheter för länsstyrelsen att ge vägledning till kommunerna. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att kvarstående otydligheter som går att hänföra till den nya fördelningsmodellen gör att framtida val av modeller bör säkerställa de positiva värden som finns i de traditionella modellerna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Sigtuna kommun anser att en utredning av detta slag kan vara intressant, men menar att det kan bli svårt att få fram ett resultat att lita på. Kommunen anser att det redan kan anses klarlagt att fördelningsmodellens tillämpning under de två första åren medfört ineffektivt arbete.

Göteborgs kommun anser att Miljödepartementets svårigheter att meddela grunderna för regeringens ställningstaganden leder till en egendomlig situation för kommunerna i synnerhet då förordningen lämnar ett stort handlingsutrymme för regeringen. Diskussioner och spekulationer uppkommer om varför en ansökan har refuserats och osäkerheten ökar inför val av upplägg och struktur i en eventuellt ny ansökan. Kommunen efterfrågar samma öppenhet som i övrigt präglar den enhet vid Miljödepartementet som ansvarar för beredningen av de lokala investeringsprogrammen.

Svenska Naturskyddsföreningen betonar vikten av att regeringen motiverar sina avslag så att olika aktörer vet vad som prioriteras liksom att urvalsprocessen kan förstås och att alla känner att de behandlas lika och bedöms utifrån samma kriterier.

Kommunernas roll

I rapporten föreslår revisorerna

- att regeringen överväger en sådan tillämpning av förordningen (1998:23) om statliga bidrag som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället så att hindren för kommungemensamma initiativ elimineras.

Byggforskningsrådet (BFR) och *Svenska Naturskyddsföreningen* tillstyrker detta förslag.

Miljödepartementet anser att det enda formella hindret för kommungemensamma initiativ är att en kommun inte kan söka bidrag för en annan kommuns räkning. Departementet understryker dessutom att man numera alltid tar upp frågan om värdet av kommungemensamma projekt vid dialoger, regionala konferenser etc.

Länsstyrelsen i Västerbottens län framhåller vikten av att möjligheterna till kommunal samverkan underlättas. Eventuella hinder för sådan samverkan måste undvikas.

Naturvårdsverket anser det ändamålsenligt om medel kan användas för kommungemensamma initiativ.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) noterar med tillfredsställelse att revisorerna uppmärksammar hindren för kommungemensamma initiativ. Verket har i ett yttrande från 1997 över förslaget om lokala investeringsprogram påpekat vikten av ett helhetsperspektiv som sträcker sig utanför enskilda kommuner.

Sigtuna kommun anser att det kan vara svårt för Miljödepartementet att förstå hur arbetssätt och syn på program och planer kan variera från kommun till kommun. Man menar att ett antal ”skall” och ”bör” vad gäller innehållet i kommunernas program skulle förenkla situationen och öka möjligheten att jämföra programmen.

Göteborgs kommun menar att det strikt tidsstyrda upplägget har skapat problem. Förordningens anmaning om ett processinriktat arbete, där nätverk

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

utnyttjas för att skapa ett investeringsprogram som är brett förankrat hos många aktörer är svår att kombinera med att vissa tidpunkter är heliga och att tidsdispositioner krävs för de enskilda projekten. Till detta kommer att kommunal handläggning och politisk förankring kräver tid. Resultatet blir att åtgärder måste läggas åt sidan för att man skall klara stipulerade anmälnings- och ansökningstidpunkter. Svårigheter har även uppkommit när det gäller att på kort varsel utverka omDispositioneringar av kommunala budgetanslag under löpande budgetår vilket varit nödvändigt under den första ansökningsomgången. Göteborgs kommun har också mött svårigheter när det gäller att engagera näringslivets aktörer. Man har tvingats överge flera goda idéer då de potentiella projektägarna inte vill utarbeta fullständiga projektplaner utan att i förväg vara säkra på att erhålla bidrag.

Svenska Kommunförbundet anser att ytterligare insatser bör göras för att underlätta för fler kommuner att samverka kring arbetet med lokala investeringsprogram.

Landsstingsförbundet anser att revisorernas förslag ligger i linje med ett eget förslag som lämnats till regeringen.

Länsstyrelsernas roll

I rapporten föreslår revisorerna

- att regeringen i förordningen (1998:23) om statliga bidrag som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället förtydligar syftet med samrådet mellan kommunerna och länsstyrelsen.

Byggforskningsrådet (BFR), Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Länsstyrelsen i Västerbottens län tillstyrker förslaget.

Miljödepartementet anser inte att någon ändring av förordningen bedöms vara nödvändig för närvarande. Syftet med samrådet har enligt Miljödepartementets uppfattning redan förtydligats i information från departementet till länsstyrelserna och kommunerna.

Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Länsstyrelsen i Västerbottens län instämmer i huvudsak i revisorernas beskrivning av länsstyrelsernas roll i fördelningsprocessen.

Länsstyrelsen i Stockholms län menar att samrådsyttrandets funktion är oklar och anser därför att kravet på samrådsyttrande bör utgå ur förordningen. Dessutom bör förordningen ändras så att det framgår att samråd med länsstyrelsen skall genomföras i ett tidigt skede på initiativ av kommunerna. Länsstyrelsen anser att den modell som använts medför oklarheter för länsstyrelser och kommuner vilket bl.a. lett till merarbete. Man understryker dock att de förbättringar som revisorerna har iakttagit från 1998 till 1999 ytterligare har förstärkts under den process som pågår inför fördelningen av stöd år 2000. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att det av revisorerna inte närmare behandlade *samtycket* har en oklar funktion och att rutinerna för detta bör förtydligas.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att beskrivningen av länsstyrelsernas roll bör kompletteras med att länsstyrelsen i många fall spelar en dubbelroll. I en del fall kan länsstyrelsen vara positivt inställd till en åtgärd medan man vid

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

utövande av tillsyn eller utfärdande av tillstånd förhåller sig mer negativ eller ställer högre krav på den aktuella åtgärden.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att en tydlig instruktion distribuerad redan före det första årets ansökningsförfarande hade höjt effektiviteten i länsstyrelsens arbete. Länsstyrelsen anser dock att departementets åtgärder för att underlätta länsstyrelsernas arbete inför det andra fördelningsåret har fallit mycket väl ut.

Naturvårdsverket vill särskilt understryka att länsstyrelsernas roll kan förstärkas och förtydligas ytterligare.

Sigtuna kommun har haft svårigheter att identifiera länsstyrelsens roll i processen.

Göteborgs kommun befarar att den statliga samrådsbyråkatin ökar med nuvarande upplägg. Det är därför viktigt att ansvaret för de olika samrådsorganen preciseras så att inte bara allmänt tyckande präglar samrådet. Kommunen ser även en risk i att kommunernas ansvar och roll i de lokala investeringsprogrammen urholkas.

Sektorsmyndigheternas roll

I rapporten föreslår revisorerna

- att ett större antal åtgärder remitteras till sektorsmyndigheterna för yttrande
- att AMS inkluderas bland de myndigheter som har till uppgift att stödja kommuner och länsstyrelser i deras arbete med de lokala investeringsprogrammen,
- att AMS i större utsträckning konsulteras av Miljödepartementet under beredningsarbetet och
- att Arbetsmarknadsverkets lokala och regionala organisation mer aktivt involveras i det lokala arbetet med upprättande av ansökningar om stöd och vid genomförandet av lokala investeringsprogram.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Riksantikvarieämbetet, Byggforskningsrådet, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) och Svenska Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget om att fler åtgärder bör remitteras till sektorsmyndigheterna.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Byggforskningsrådet och Svenska Naturskyddsföreningen tillstyrker förslagen om att ge Arbetsmarknadsverket (AMV) en större roll i arbetet med de lokala investeringsprogrammen.

Miljödepartementet anser att samarbetet med sektorsmyndigheterna har systematiserats och utvecklats. I syfte att råda bot på de insynsproblem som funnits avser departementet att remittera ett större antal ansökningar till sektorsmyndigheterna för yttrande. Enligt departementet kan det även finnas skäl att involvera AMS och AMV:s regionala och lokala organisation i beredningsarbetet.

Statskontoret instämmer särskilt i att myndigheternas kompetens i fortsättningen bör utnyttjas i högre grad.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Naturvårdsverket (NV) menar att de metoder som använts för att inhämta synpunkter från myndigheterna fått bli okonventionella. De har enligt NV mer bestått i expertstöd än övergripande lämplighetsbedömningar. NV har dock uppfattat sin medverkan som konstruktiv.

Arbetsmarknadsstyrelsen instämmer i betydelsen av Arbetsmarknadsverkets medverkan i beredningen av beslut om stöd till lokala investeringsprogram.

Länsstyrelsen i Skåne län menar att den otraditionella modellen med operativa kanslier direkt i regeringskansliet gör att ett närmare resonemang måste föras om Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas roll.

Kommunikationsforskningsberedningens (KFB) anser att rapporten väl belyser för- och nackdelar med det sätt på vilket Miljödepartementet samarbetat med myndigheten. De informella yttrandenas status var oklar och underlagsmaterialet bristfälligt. KFB uppfattade dock formen med direkt deltagande i beredningsarbetet vid departementet som positiv. KFB menar att deras särskilda kompetens när det gäller att bedöma ansökningar, formulera villkor och följa upp projekt har utnyttjats i alltför liten grad med tanke på storleken på de belopp som fördelades.

Statens Energimyndighet (SEM) menar att sektorsmyndigheternas roll måste preciseras och samrådet organiseras på ett sådant sätt, att det inte uppkommer oklarheter om ansvarsfördelningen och att kraven på kontinuitet, förutsägbarhet och likabehandling uppfylls. SEM menar också att arbetet med de lokala investeringsprogrammen fått ske under stor tidspress och att en förutsättning för att kvaliteten skall kunna höjas är att myndigheterna får mer tid att sätta sig in i ansökningarna inför remissbehandlingen.

Fördelningsresultatet

Statskontoret anser att fördelningen på kommunstorlek borde belysas med stödbelopp per capita inte blott för de kommuner som fått stöd utan även totalt för rikets alla kommuner.

Länsstyrelsen i Skåne län framhåller att kommunernas försök att involvera icke-kommunala aktörer i investeringsprogrammen bör underlättas genom någon form av stöd. Även förändringar i förordning och fördelningsmodell med detta ändamål kan vara värdefullt.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser det märkligt att ingen kommun i Gävleborgs län erhållit stöd trots att länet hade ett mycket stort antal sökande och hög arbetslöshet. Länsstyrelsen anser att det bör utredas varför kommunerna i norrlandslänen i så liten utsträckning har erhållit stöd. Stödet bör enligt länsstyrelsen i Gävleborgs län fördelas genom länsvisa ramar i likhet med andra bidrag.

Vägverket redovisar att vägtransportsystemet årligen förbrukar resurser motsvarande drygt 10 % av Sveriges BNP. Cirka 25 % av koldioxidutsläppen och knappt 40 % av kväveoxiderna kommer från vägtrafiken. Mot den bakgrunden anser verket att de 9 % av stödet till lokala investeringsprogram som används inom trafiken visar att transporternas miljöproblem är lågt prioriterade.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) beklagar att endast en liten andel av stödet gått till privata företag. Vid en översyn av regelverk och kriterier bör en utgångspunkt vara att skapa bättre förutsättningar för företagsinitierade projekt. NUTEK anser även att de lokala investeringsprogrammets fokusering på skapandet av snabbt tillkommande arbetstillfällen medfört att de långsiktiga tillväxtperspektiven fått en underordnad roll. Nydanande teknik och lösningar bör premieras framgent.

Glesbygdverket finner det anmärkningsvärt att endast två av tjugofem norrlandskommuner beviljades stöd vid 1998 års fördelning. Att fler norrlandskommuner erhöll stöd vid 1999 års fördelningen anser verket vara positivt men otillräckligt. Verket framhåller även att regionalpolitiska hänsyn måste tas vid kommande fördelning. Projekt i gles- och landsbygd bör därvid prioriteras.

Växjö kommun anser det olyckligt att vinstdrivande verksamheter har haft fler villkor att uppfylla för att erhålla stöd än kommunala huvudmän. Särskilt kravet på utveckling av ny teknik kan ha bidragit till att en så låg andel av stödet har fördelats till projekt inom den privata sektorn. Det lokala näringslivet är en av de viktigaste parterna i det lokala Agenda 21-arbetet.

Svenska Kommunförbundet välkomnar den särskilda satsningen på att ge små kommuner ett särskilt stimulansbidrag samt att särskilda medel avsätts till kommunernas länsförbund i syfte att stimulera framtagandet av lokala investeringsprogram. Länsförbunden kan även ha en samordnande roll. Kommunförbundet menar att bristerna på medverkan från näringslivet kan ha flera olika orsaker. Det kan handla om att stödet är nytt och oprövat och att informationen är otidsenlig. För att råda bot på problemen bör beslutsprocesserna snabbas upp och beslut om stöd fattas löpande. Det är emellertid viktigt att konkurrensneutraliteten inte äventyras.

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) ser det som positivt att andelen stöd till s.k. flerdimensionella projekt har minskat. Främst då dessa projekt i huvudsak bestod av åtgärder inom bostads- och fastighetsbestånd. SNF ser det som positivt att mer medel går till efterbehandling. Stöd till energisatsningar borde dock användas på ett mer effektivt sätt. Särskilt bör satsningar som kan erhålla medel från energiomställningsprogrammet (exv. fjärrvärmeutbyggnad och biobränsleanläggningar) nedprioriteras till förmån för energieffektiviseringsinvesteringar. Trafik och biologisk mångfald bör enligt SNF prioriteras. SNF anser att dominansen för projekt med kommunala huvudmän bör kunna rättas till genom att projekt där näringslivet ingår uppvärderas. SNF menar vidare att satsningar på ny teknik har försummats inom ramen för de lokala investeringsprogrammen. Kriterierna för urvalet bör omformas så att satsningar på ny teknik stimuleras liksom att ny miljöanpassad teknik prioriteras vid beviljande av stöd. Ansökningar som inbegriper samarbete med småföretag bör uppmuntras.

Kunskapsspridning

Bygghälsorådet anser att effektiv kunskapsåterföring och kunskapsspridning är strategiskt för programmets genomförande.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Vägverket anser att det är angeläget att det sprids kunskap till kommunerna om effektiva åtgärder inom vägtransportsystemet.

Närings- och teknikutvecklingsverket anser att åtgärder som kan fungera som demonstrationsprojekt och därmed ge spridningseffekter bör prioriteras.

Svenska Kommunförbundet anser att de erfarenheter som vinnas och den kunskap som skapas måste förmedlas till övriga aktörer. Även en internationell spridning till exempelvis länderna kring Östersjön förespråkas. Det nyinrättade centret för ekologiskt hållbar utveckling kan här fylla en funktion. Kommunförbundet anser att ett handlingsprogram för detta ändamål bör upprättas och särskilda medel avsättas. Information- och utvecklingsprojekt kan knytas till framgångsrika projekt och bör inkludera såväl de kunskapsbärande kommunerna som forskare och praktiker.

Även Landstingsförbundet anser att initiativ bör tas så att den kunskap och erfarenhet som erhållits i arbetet med de lokala investeringsprogrammen kan spridas. Särskilda medel bör avsättas för detta arbete.

Investeringsprogrammets effekter

Revisorerna föreslår

- att Miljödepartementet sammanställer ett informationsmaterial där det framgår vilka miljöeffekter som kan förväntas av olika åtgärdestyper och som därför bör beaktas samt vilka beräkningsunderlag (exempelvis när det gäller emissionsfaktorer) som lämpligen bör användas

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Byggforskningsrådet, Sigtuna kommun och Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) anser att denna åtgärd bör genomföras.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att risken med att riktlinjer för effektberäkningar saknas är att självkritiska kommuner får mindre stöd än de som i optimistisk anda angivit bättre effektvärden. Med riktlinjer skulle en mer ändamålsenlig fördelning kunna göras.

RAÄ menar att det är särskilt angeläget med tanke på att åtgärder som innebär tillvaratagande av kulturmiljövärden och främjande av arkitektoniska kvaliteter endast fått litet eller inget genomslag i investeringsprogrammen.

SNF betonar vikten av att man utgår från samma data när man bedömer de fysiska effekterna av investeringarna.

Revisorerna föreslår

- att Miljödepartementet bearbetar tillgängligt databasmaterial så att effektbaserade kostnadseffektivitetsberäkningar möjliggörs.

Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Byggforskningsrådet, Sigtuna kommun och Svenska Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

Svenska Naturskyddsföreningen vill betona vikten av att ansökningarna bedöms utifrån hur kostnadseffektiv åtgärden är. Ansökningar bör i princip visa vad det kostar att uppnå utlovade miljöeffekter.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.
Bilaga 2
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Innehållsförteckning

1 Granskningens bakgrund och inriktning	1
Granskningsförslagets ursprung	1
Stödets utformning	1
Frågeställningar i granskningen	2
Riksrevisionsverkets granskningsuppdrag	2
2 Revisorernas överväganden och förslag	3
Målen för stödet	3
Förstärkning av sektorsmyndigheternas roll	5
Länsstyrelsernas roll	6
Regeringens avslagsmotiveringar	8
Hinder för kommungemensamma satsningar	9
Stöd till folkbildning och information m.m.	10
Kommunernas redovisning av investeringsprogrammets miljöeffekter	12
Stöd till ny teknik och nya arbetsmetoder	13
Kunskapsspridning	15
3 Revisorernas förslag	16

Bilaga 1

Förord	19
Sammanfattning	20
Inledning	20
Fördelningsprocessen	20
Stödets fördelning på kommuner, åtgärder och huvudmän	22
De lokala investeringsprogrammets skattade miljöeffekter	23
De lokala investeringsprogrammets skattade sysselsättnings- effekter	23
1 Granskningens bakgrund och inriktning	25
Inledning	25
Utgångspunkter och frågeställningar i granskningen	25
Metoder och material	27
2 Lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling	29
Sammanfattning	29
Stödets tillkomst och hantering i budgetarbetet	29
De övergripande målen för de lokala investeringsprogrammen	33
Villkor och riktlinjer för de lokala investeringsprogrammen	33
Uppföljning och utvärdering	36
Revisorernas iakttagelser	36
3 Fördelningsprocessen	37
Inledning	37
Beredningen i sammanfattning	37
Andra statliga stöd till ekologiskt hållbar utveckling	39
Beredningsorganisationen för de lokala investeringsprogrammen	41
Den interna samordningen inom Regeringskansliet	42
Revisorernas iakttagelser	43

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:F

4 Stödets administration ur ett principiellt perspektiv	44
Inledning	44
Delegationer och andra tillfälliga organisationslösningar	44
Nackdelar med tillfälliga organisationslösningar	45
Medel till regeringens eller Regeringskansliets eget förfogande	46
Kritik riktad mot de lokala investeringsprogrammen	47
5 Sektorsmyndigheternas roll	48
Inledning	48
Sektorsmyndigheternas första kontakt med de lokala investeringsprogrammen	48
Den informella fasen under det första året	49
Den formella fasen under det första fördelningsåret	50
Den informella fasen under det andra fördelningsåret	51
Den formella fasen under det andra fördelningsåret	52
Revisorernas iakttagelser	53
6 Länsstyrelsernas roll	56
Inledning	56
Samrådet under det första fördelningsåret	56
Samrådet under det andra fördelningsåret	58
Förändrade rutiner inför fördelningen av stöd år 2000	59
Revisorernas iakttagelser	59
7 Kommunernas syn på fördelningsprocessen	61
Inledning	61
1998 års fördelning	61
1999 års fördelning	71
Förändrade rutiner inför fördelningen av stöd år 2000	74
Revisorernas iakttagelser	75
8 Fördelningsresultatet	77
Inledning	77
Fördelningen av stöd på kommuner	77
1998 års fördelning av stöd på olika åtgärder	87
1999 års fördelning av stöd på olika åtgärder	94
De båda årens sammanlagda fördelning av stöd på åtgärds-kategorier	95
Fördelningen av stödet på olika huvudmän	96
Revisorernas iakttagelser	97
9 Kommunernas skattningar av investeringsprogrammets miljöeffekter	100
Inledning	100
Redovisningen av åtgärdernas miljöeffekter i kommunernas ansökningshandlingar	100
IVL:s sammanfattande bedömning av kommunernas redovisning av miljöeffekter	101
De lokala investeringsprogrammets bidrag till uppfyllande av nationella miljömål	104
IVL:s sammanfattande analys	106
Revisorernas iakttagelser	107

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:F

10 Kommunernas skattningar av investeringsprogrammens sysselsättningseffekter	109
Inledning	109
Regeringens riktlinjer till kommunerna	109
Metod	110
Kommunernas redovisning av de skattade sysselsättnings- effekterna	110
Jämförelser med andra arbetsmarknadsrelaterade satsningar	114
Önskade sysselsättningseffekter och AMS roll i fördelnings- processen	115
Revisorernas iakttagelser	116
11 Tre fallstudier	117
Inledning	117
Sollentuna kommuns lokala investeringsprogram	117
Sala kommuns lokala investeringsprogram	121
Falköpings kommuns lokala investeringsprogram	126
Revisorernas iakttagelser	129
12 Revisorernas överväganden och förslag	131
Inledning	131
Revisorernas iakttagelser	131
Revisorernas förslag	137
Referenser	141
Underbilaga 1–8	146

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttranden över rapport 1998/99:8 Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar

utveckling	170
Allmänna synpunkter	170
Investeringsprogrammets mål och syfte	172
Fördelningsprocessen	173
Regeringens bedömningar	175
Kommunernas roll	176
Länsstyrelsernas roll	177
Sektorsmyndigheternas roll	178
Fördelningsresultatet	179
Kunskapsspridning	180
Investeringsprogrammets effekter	181

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.:F