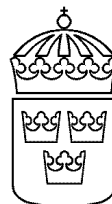


Riksdagens revisorer

1995/96:RR3

Riksdagens revisorers förslag angående samordnad länsförvaltning



1995/96
RR3

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av samordnad länsförvaltning.

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat reformen om samordnad länsförvaltning som genomfördes 1991. Granskningens syfte är i första hand att åstadkomma en kartläggning av länsstyrelsernas organisation och arbete med kommunikationsfrågor och tillsyn inom det sociala området. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten 1994/95:9, Samordnad länsförvaltning. Rapporten har skickats ut på remiss för synpunkter. Remissinstanserna är i huvudsak positiva till revisorernas granskning. Rapporten och en sammanfattning av remissyttrandena bifogas denna skrivelse.

2 Rapporten och remissinstanserna

Länsstyrelsernas organisation och länsexperterna

Rapporten

I granskningen redovisas hur utformningen av länsstyrelsernas organisation har utvecklats sedan 1991. Det har under senare år varit en generell förvaltningspolitisk linje från statsmakternas sida att låta förvaltningsmyndigheterna själva bestämma sin organisationsutformning. Det rimmar väl med ökade inslag av målstyrning och ansluter till en allmän decentraliseringstrend. I rapporten redovisas att länsstyrelserna utvecklat sina organisationer på olika sätt och att regleringen av länsexperterna i hög grad styrt valet av organisation. I granskningsarbetet framkom dock delade uppfattningar om huruvida regleringen av expertfunktionen utgör ett hinder för en fri organisationsutformning eller ej. Slopade krav på länsexpertfunktionen skulle ge länsstyrelsen friare händer att organisera arbetet, men detta bedöms av en del länsledningar ske till priset av minskad trovärdighet i kompetenshänseende.

I rapporten framhålls att det finns ett behov av att ge länsledningarna ökad handlingsfrihet och därigenom markera en förstärkning av samordningsfunktionen på bekostnad av det sektoriella inflytandet. Samtidigt behöver länsstyrelsen på ett auktoritativt sätt markera sin

ställning som kunskapsorganisation med vittgående befogenheter inom många olika områden.

1995/96:RR3

I rapporten föreslås att beteckningen länsexpert skall behållas, men att varje länsstyrelse skall ges befogenhet att besluta inom vilka områden expertfunktionen skall finnas. Det skulle således inte finnas några föreskrifter om att länsexperter måste finnas inom vissa områden.

Remissinstanserna

Förslaget i rapporten om att avreglera länsexperterna har väckt störst uppmärksamhet hos remissinstanserna. De flesta remissinstanserna är emot revisorernas förslag.

Argumenten som framförs mot revisorernas förslag är:

- regleringen av länsexperterna utgör inget hinder för organisationsutformningen,
- länsexpertbegreppet ger legitimitet och stadga åt verksamheten,
- länsexpertfunktionen garanterar en likvärdig kompetensförsörjning i hela landet,
- länsexpertfunktionen skapar en länk mellan länsstyrelsen och centrala verk i
- frågor där den regionala myndigheten samlat företräder staten,
- en avreglering skulle kunna medföra att omvärldens förtroende för dessa områden minskar,
- möjligheterna till samverkan mellan flera län om att dela på en expert har inte beaktats i rapporten.

Nuvarande system, med en reglering av länsexperterna, innebär enligt flera remissinstanser många fördelar, även om man kan hävda att regleringen i viss mån styr länsstyrelsens val av organisation.

De remissinstanser som tillstyrker revisorernas förslag är Svenska Kommunförbundet, Statens livsmedelsverk, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och länsstyrelserna i sex län (Blekinge, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands och Kopparbergs län).

Samordnad länsförvaltning på kommunikationsområdet

Rapporten

Länsstyrelsen spelar en mycket komplicerad roll, eller snarare många olika roller. På kommunikationsområdet är ansvarsfördelningen mellan trafikverk och länsstyrelse otydlig, vad avser de trafikpolitiska målens genomslag på regional nivå, ansvaret för regional balans och regional utveckling samt för trafiksäkerheten. I rapporten uppmärksammas särskilt de problem

som de skilda regionala indelningarna på kommunikationsområdet utgör. Det är såväl de skilda administrativa indelningarna som det faktum att flera sektorsmyndigheter är inblandade som utgör de största problemen i sektorssamordningen.

Bortsett från svårigheterna att inom länsstyrelsen åstadkomma avvägningar mellan olika intressen fästs i rapporten uppmärksamheten på oklarheten i ansvaret för trafiksäkerheten mellan länsstyrelsen och Vägverket på regional nivå.

Vid flera länsstyrelser har framkommit att det ibland råder tveksamhet om vad som är länsstyrelsens roll inom kommunikationssektorn på regional nivå utöver ansvaret för LTA-anslaget (länstrafikanläggningar). I rapporten framhålls att det regionala inflytandet över trafikfrågorna skulle kunna stärkas av statsmakterna om anslaget för de riksvägar som inte tillhör stamvägnätet tillförs LTA-anslaget. Detta skulle innebära att antalet planeringsnivåer blir två i stället för tre, vilket skulle underlätta samordningen mellan olika sektorer.

Remissinstanserna

Merparten av remissinstanserna instämmer i revisorernas synpunkter och förslag på kommunikationsområdet. När det gäller frågan om skilda regionala indelningar anser i stort sett alla remissinstanser att problemet bör uppmärksammas och att ytterligare indelningar bör förhindras. Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser dock att man inte skall överdriva problemet. Vägverket påpekar att myndigheternas indelningar är gjorda utifrån rationella aspekter hos respektive myndighet och anser att dessa måste väga tungt. NUTEK noterar att fasta regionindelningar kan vara oflexibelt ur planeringssynpunkt.

Vägverket instämmer i påståendet att ansvaret för trafiksäkerheten på länsnivå behöver tydliggöras. Vägverket anser att samordningsansvaret på länsnivå bör föras över till Vägverket som en konsekvens av det ansvar verket har för det samlade trafiksäkerhetsarbetet. Länsstyrelserna kan då få en roll som samarbetspartner och som statens bevakare av hur Vägverket sköter sin uppgift på länsnivå. Liksom Vägverket är Svenska Kommunförbundet inte heller berett att förorda att länsstyrelserna ges något övergripande ansvar för länets trafiksäkerhetsarbete utan anser att det överordnade programarbetet bör anföras av Vägverket.

De flesta remissinstanserna instämmer även i förslaget att minska antalet planeringsnivåer inom länstrafikanslaget och anser att det vore en bra lösning för att stärka det regionala inflytandet. Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser dock att det nuvarande systemet är väl avvägt mellan nationell nivå, regional nivå och länsnivå och i allt väsentligt fungerar väl. Vägverket anser att de riksvägar som inte ingår i det nationella stamvägnätet har en nationell funktion, men inte av samma dignitet. Med hänsyn till vägarnas funktion, deras roll i det nationella vägsystemet och kraven på en kontinuerlig standard är det viktigt att utbyggnaden av de riksvägar som inte ingår i stamvägnätet planeras på en länsövergripande

nivå. Det är viktigt att länsintressena får möjlighet att delta i denna planering. Det planeringssystem som existerar i dag uppfyller enligt Vägverkets mening dessa krav, varför ingen förändring bör ske.

1995/96:RR3

Länsstyrelsernas tillsyn på det sociala området

Rapporten

I rapporten konstateras att verksamheten inom det sociala området är på väg att utvecklas i en riktning som revisorerna i tidigare granskningar uttalat sig för. Målmedvetna satsningar görs för att länsstyrelserna skall kunna fullgöra tillsynsuppgifterna på det sociala området.

Remissinstanserna

Remissinstanserna noterar att den beskrivning av utvecklingen som redovisas i rapporten angående tillsynsfrågorna på det sociala området är riktig.

3 Revisorernas överväganden

Syftet med granskningen var en kartläggning av länsstyrelsernas olika utformningar av organisationen med anledning av reformen om samordnad länsförvaltning. Granskningen har visat att länsstyrelserna har ett stort handlingsutrymme med skilda organisationsutformningar som följd. Rapportens förslag att avreglera länsexperterna skall ses som ett försök att stärka länsledningens möjligheter att fritt utforma sin organisation och fullgöra sina samordningsuppgifter. För- och nackdelar med en friare reglering av länsexperternas ställning har skildrats i rapporten. Analysen bekräftas av remissvaren. Remissinstanserna har dock en delad uppfattning när det gäller regleringen av länsexperterna.

Enligt revisorernas mening bör det övervägas om den nuvarande ordningen är den mest ändamålsenliga. Revisorerna konstaterar att det enligt länsstyrelseinstruktionen (förrordning 1990:1510) för närvarande finns 12 länsexperter (13 i de tre nordligaste länen där en rennäringsexpert ingår). De finns inom följande sakområden: 1. civil försvarsberedskap och räddningstjänst, 2. social omvårdnad, 3. jämställdhet, 4. kommunikationer, 5. bostadsfinansiering, 6. planväsende och hushållning med naturresurserna, 7. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, 8. lantbruk, 9. rennärning, 10. fiske, 11. kulturmiljövård, 12. regionalekonomi och näringsutveckling, 13. naturvård och miljöskydd. Länsexperten inom utbildnings-området slopades som en besparingsåtgärd våren 1995.

Revisorerna vill peka på risken för olika låsningar i länsstyrelseorganisationen om man, som nu är fallet, ställer krav på att närmare 300 experttjänster skall finnas inom ett stort antal specifika områden. Denna typ av låsningar kan komma att försvåra möjligheterna att skapa en rationell organisationsstruktur för länsstyrelserna med åtföljande ekonomiska konsekvenser. Revisorerna föreslår att regeringen undersöker

inom vilka områden som det är av särskild vikt att länsexperterna finns. Därutöver bör länsstyrelsen kunna tillsätta länsexperter på för länet specifika områden. I länsstyrelseinstruktionen bör anges att länsstyrelsen har som uppgift att bevaka övriga sakområden. Revisorerna anser att riksdagen som sin mening bör ge regeringen detta till känna.

Granskningens syfte var även att spegla länsstyrelsens uppgift att samordna olika sektorsintressen på det regionala planet. Kommunikationsfrågorna användes som ett exempel på samordningen och illustrerar ett komplicerat förhållande. Det är revisorernas uppfattning att regeringen bör vidta åtgärder för att förhindra en ytterligare försvårande regional indelning och verka för att det på sikt blir en mer sammanhållen regional indelning för den offentliga verksamheten. Det kan finnas anledning att vidga perspektivet och undersöka om dessa frågor kan ha en generell giltighet för länsstyrelsens samordningsroll på övriga sektorsområden. Enligt revisorernas mening bör detta också följas upp av överväganden om åtgärder beträffande den centrala nivån. Revisorerna konstaterar att Förvaltningspolitiska kommitténs uppdrag (dir. 1995:93) berör dessa frågor. Revisorerna anser att regeringen bör överlämna resultatet av revisorernas granskning till Förvaltningspolitiska kommittén för vidare överväganden. Revisorerna föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen detta till känna.

Remissinstanserna instämmer i revisorernas bild att ansvaret för trafiksäkerhetsfrågorna på regional nivå är oklart. Revisorerna föreslår att detta ansvar på länsnivå förs över till Vägverket, som har det nationella ansvaret för trafiksäkerhetsfrågorna. Detta bör ges regeringen till känna.

Remissinstanserna instämmer även i revisorernas beskrivning och analys av styrningen av länstrafikanslaget. För att stärka det regionala inflytandet kan antalet planeringsnivåer minskas från tre till två. Revisorerna har erfarenhet att dessa frågor övervägs inom Kommunikationskommittén (dir. 1994:140) och avstår därför från att lägga fram något förslag.

Revisorerna konstaterar att utvecklingen av länsstyrelsernas tillsyn inom det sociala området vad gäller ansvarsfördelningen mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna sker i en riktning som revisorerna tidigare har uttalat sig för. Bilden bekräftas av remissvaren. Revisorerna vill för sin del notera att det fortsatta samarbetet mellan dessa myndigheter skulle kunna leda till klarlägganden i hur ansvarsfördelningen praktiskt bör vara ordnad.

4 Förslag

Revisorerna föreslår att riksdagen som sin mening

1. ger regeringen till känna vad revisorerna anfört rörande länsexperterna,
2. ger regeringen i uppdrag att överlämna till Förvaltningspolitiska kommittén (dir. 1995:93), vad revisorerna anfört om länsstyrelsernas samordningsroll,

3. ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om ansvaret för trafiksäkerheten på regional nivå. 1995/96:RR3

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Lars Bäckström (v), Anita Jönsson (s), Margit Gennser (m), Marianne Carlström (s), Birgitta Hambræus (c), Karl-Gösta Svenson (m), Bengt Harding Olson (fp), Sverre Palm (s), Barbro Andersson (s) och Christina Pettersson (s). Birgitta Hambræus (c) har lämnat en reservation mot förslag 1 angående länsexperterna.

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors (föredragande) samt pol. mag. Charlotta Andersson varit närvarande.

Stockholm den 22 november 1995

Per Olof Håkansson

Margaretha Stålfors

Reservation

1995/96:RR3

av Birgitta Hambraeus (c)

Jag anser inte att revisorerna bör föreslå en översyn av reglerna för länsexpertorganisationen enligt punkt 1 i förslaget.

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall alla länsstyrelser ha länsexperter inom vissa uppräknade områden.

I sin rapport Samordnad länsförvaltning anför revisorerna starka skäl för den nuvarande organisationen. Länsexperterna utses i samarbete med berörda myndigheter och skänker legitimitet åt länsstyrelsens verksamhet. Självständiga länsexperter kan ta till vara sin sektors intressen i olika konfliktsituationer på ett bättre sätt genom det stöd som den formella regleringen ger dem. Detta gäller särskilt de något ”smalare” expertområdena, skriver revisorerna i rapporten. Vidare säger man att föreskriften om länsexperternas jämbördiga ställning ger styrka åt sektorer vilkas intressen annars skulle ha haft något svårare att hävda sig, t.ex. bevarandeintressen inom såväl naturvårds- som kulturvårdssektorn.

Den ändring av länsexpertorganisationen som revisorerna tycker regeringen bör överväga motiveras i rapporten av en önskan att ge länsledningarna ökad handlingsfrihet för att bättre kunna klara sparbetingen.

En stor majoritet av remissinstanserna avstyrker förslaget om att avreglera länsexperterna. Bland dem kan följande nämnas: Socialstyrelsen, Boverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, JämO. Även en majoritet av de län som yttrat sig vill behålla nuvarande länsexpertorganisation: Gävleborgs, Jämtlands, Jönköpings, Kronobergs, Malmöhus, Norrbottens, Skaraborgs, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Älvsborgs och Östergötlands. Inte heller bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget finns allvarlig kritik mot nuvarande ordning.

Remissinstansernas argument mot revisorernas förslag listas i föreliggande skrivelse på s. 2.

Jag anser att det inte finns några tungt vägande argument för att ändra länsexpertorganisationen och att ett tillkännagivande till regeringen enligt punkt 1 inte är motiverat.

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1994/95:9 Samordnad länsförvaltning

1995/96:RR3
Bilaga 1

Remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig över rapporten:

Överstyrelsen för civil beredskap

Socialstyrelsen

Jämställdhetsombudsmannen

Banverket

Vägverket

Postbolagen AB

Telia AB

Boverket

Statens livsmedelsverk

Fiskeriverket

Riksantikvarieämbetet

Närings- och teknikutvecklingsverket

Statens naturvårdsverk

Svenska kommunförbundet

Landstingsförbundet

Samtliga länsstyrelser har lämnat yttranden över rapporten utom länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands och Västerbottens län. Expeditionscheferna vid Social-, Kommunikations- och Civildepartementen samt Statens jordbruksverk och Statens räddningsverk avstår från yttranden. Luftfartsverket finner efter att ha tagit del av rapporten att verket inte har några särskilda synpunkter att lämna.

Allmänna synpunkter

Remissinstanserna instämmer i det stora hela i de synpunkter och förslag som revisorerna lämnat i rapporten, men remissvaren innehåller också avståndstaganden framför allt när det gäller revisorernas förslag om borttagandet av regleringen av läns-experterna. Flera remissinstanser finner att rapporten på ett intressant sätt framställer utvecklingen efter reformen med samordnad länsförvaltning och anser att beskrivningen är klarläggande, förändringarna väl belysta och rätt uppfattade.

1 Länsexperterna och organisationen

1995/96:RR3

Bilaga 1

Revisorernas förslag att avreglera länsexpertfunktionen är den fråga som har engagerat remissinstanserna mest. *Svenska Kommunförbundet, Statens livsmedelsverk, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) samt länsstyrelserna i Blekinge, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands och Kopparbergs län* tillstyrker förslaget att länsstyrelserna själva skall besluta om vilka expertfunktioner som skall finnas och själva inrätta och tillsätta tjänsterna. *Kommunförbundet* och *NUTEK* anser dock att den centrala nivån bör påverka kompetensinnehållet genom tydligare direktiv och genom att i högre grad följa upp efterlevnaden av direktiven. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att regeringen bör peka ut vilka funktioner eller sakområden som är av särskild vikt.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) anser att det nuvarande systemet med länsexperterna bör behållas vad gäller sakområdet civil beredskap och räddningstjänst. ÖCB utesluter inte att det inom vissa län kan finnas sakområden vars betydelse för just det länet kan anses vara ringa. Om regleringen av länsexperterna skulle komma att ändras anser ÖCB att den centrala, sektorsansvariga myndigheten bör ges möjlighet att påverka den enskilda länsstyrelsens beslut vad gäller inrättandet av tjänsten som länsexpert.

Boverket, Fiskeriverket, Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Statens naturvårdsverk, Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Socialstyrelsen samt länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län avstyrker revisorernas förslag att kravet på länsexperterna skall utgå ur länsstyrelseinstruktionen.

Argumenten som remissinstanserna framför mot revisorernas förslag är:

- regleringen av länsexperterna utgör inget hinder för organisationsutformningen,
- länsexpertbegreppet ger legitimitet och stadga åt verksamheten,
- länsexpertfunktionen garanterar en likvärdig kompetensförsörjning i hela landet,
- länsexpertfunktionen skapar en länk mellan länsstyrelsen och centrala verk i
- frågor där den regionala myndigheten samlat företräder staten,
- en avreglering skulle kunna medföra att omvärldens förtroende för dessa områden minskar,
- möjligheterna till samverkan mellan flera län om att dela på en expert har inte beaktats i rapporten.

Nuvarande system, med en reglering av länsexperterna, innebär enligt flera remissinstanser många övervägande fördelar, även om man kan hävda att regleringen i viss mån styr länsstyrelsens val av organisation.

Utöver argumenten mot revisorernas förslag har några länsstyrelser ytterligare synpunkter på länsexpertfunktionen. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det bör övervägas om det även i fortsättningen skall vara just de expertområden som i dag är utpekade. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* finner att dagens situation är väl avvägd, där instruktionen anger vilken grundkompetens som skall finnas för att få genomföra uppgifterna, men varje länsstyrelse avgör själv hur mycket resurser som skall sättas på respektive sektor utifrån regionala behov. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att expertfunktionen har stor betydelse i relationerna till fackdepartement och centrala verk. Skulle dessa uppleva ett slopande av expertfunktionen på så sätt att mindre vikt läggs vid respektive sakområde är en förändring inte önskvärd. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att länsstyrelsen bör få frihet att inrätta ytterligare länsexperter.

I remissvaren framkommer även andra synpunkter på organisationen än det som revisorerna säger i rapporten om länsexpertfunktionen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* delar revisorernas uppfattning om att samverkan mellan olika centrala verk/departement är en fördel ur effektivitetssynpunkt. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Södermanlands län* stöder förslaget att slopa det obligatoriska samrådsförfarandet vid förordnandet av länsexperten. *Riksantikvarieämbetet* påpekar att den lösning med en organisation där en av länsexperterna ges överordnat ansvar i förhållande till andra länsexperter inte är lämplig eftersom sektorerna då inte får den jämbördiga ställning som är en förutsättning för avvägningen mellan de olika sakområdena. *JämO* anser att det kan vara lämpligt att avvakta Regionberedningens utredning om vilka frågor som skall skötas av länsstyrelsen innan man ändrar statens reglering av länsexperterna.

1995/96:RR3

Bilaga 1

2 Kommunikationsområdet

Länsstyrelserna i Uppsala, Kristianstads, Älvsborgs och Västmanlands län har inga erinringar mot revisorernas synpunkter och förslag vad gäller kommunikationsområdet.

* Regionindelningen

I det stora hela instämmer merparten av remissinstanserna i revisorernas synpunkter och förslag på kommunikationsområdet. När det gäller frågan om den skilda regionindelningen delar *Naturvårdsverket* och *Kommunförbundet* revisorernas uppfattning att de olika regionindelningarna för de olika transportslagen försvårar en samordning och att frågan bör uppmärksammas och att fler försvårande uppdelningar bör hindras. *Länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus, Örebro, Västernorrlands och Jämtlands län* finner det värdefullt att revisorerna tar upp den splittrade bilden som statliga centrala verk och affärsverk har i sin uppdelning i olika geografiska verksamhetsområden och delar revisorernas uppfattning att ansvaret på kommunikationsområdet mellan sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna bör ses över.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län konstaterar att rapporten kraftigt överdriver angelägenheten av en gemensam indelning av de olika verkens regioner, men nämner också att det inte är bra med ytterligare indelningar. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att rapporten ger en bred och nyanserad bild av förhållandena inom kommunikationsområdet, men bedömer att annat än marginella indelningsförändringar inom kommunikationsområdet i riktning mot länsindelningen knappast är realistiska att räkna med. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att erfarenheter från olika expertområden visar att det hittills gått bra att hitta samverkansformer även med verk vars administrativa gränser inte sammanfaller med länets, men det ligger ändå en poäng i att denna fråga uppmärksammas. *Länsstyrelsen i Hallands län* instämmer i huvudsak i att det finns nackdelar med skilda regionala indelningar inom staten, men avstår från att ta ställning i frågan eftersom den tas upp i Regionberedningen.

NUTEK:s uppfattning är liksom revisorernas att det är olyckligt att den administrativa indelningen på regional nivå ser så olika ut. Det utgör ett hinder för länsstyrelsens arbete, och särskilt svårt blir det när en myndighets regionindelning inte följer länsgränsen. NUTEK menar dock att det känns otidsenligt att endast diskutera överensstämmelse mellan regionindelningar för att komma till rätta med samordningsproblemen. Fasta regionindelningar kan vara oflexibelt ur planeringssynpunkt. NUTEK anser att samordningen på central nivå inte uppmärksammas tillräckligt.

Vägverket påpekar att myndigheternas indelningar är gjorda utifrån rationella aspekter hos respektive myndighet och att dessa måste väga tungt. Den största bristen måste vara när indelningen inte överensstämmer med länsgränserna. Vägverkets indelning följer länsgränserna och bör inte ställa till några problem för länsstyrelserna.

Kommunförbundet anser att ambitionen att förstärka samordningen av offentlig verksamhet på regional nivå måste följas upp av överväganden om åtgärder i fråga om bl.a. organisation och ansvarsfördelning också på den centrala nivån. Även *länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands och Norrbottens län* anser att styrmedel och samverkansfrågor på den centrala nivån bör kunna uppmärksammas ytterligare.

Postbolagen AB ser positivt på länsstyrelsens roll som regional sektorsmyndighet. Att totalt svara för länets övergripande planering av olika utvecklingsfrågor ses som en viktig uppgift för att frågorna skall behandlas ur rätt regionalt perspektiv. Detta ger också en bättre decentralisering av offentligt beslutsfattande. Postbolagen AB tror på att länsstyrelsen kan svara för en bättre samordning inom länet av olika kommunikationsfrågor och anser att det är viktigt att länsstyrelsen tar initiativ i samordningsfrågorna.

Landstingsförbundets styrelse anser att revisorernas utredning ger en god belysning av svårigheterna för länsstyrelserna att fullgöra sin dubbla roll som regional sektorsmyndighet och regional sektorssamordnare. Den problembeskrivning som redovisas överensstämmer i allt väsentligt med de bedömningar som Landstingsförbundet gör.

Några övriga synpunkter som lämnas i remissvaren är att *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det skulle vara en klar rationalisering om fler myndigheters uppgifter fördes in i länsstyrelserna. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* påpekar att rapporten hänvisar till Regionberedningens betänkande som stöd för sina slutsatser. Detta anses olämpligt med hänsyn till att rapporten bygger på särskilda studier av länsstyrelsen i form av en enkät och länsbesök. *Telia AB* nämner att indelningen i åtta teleregioner kommer att försvinna från årsskiftet.

1995/96:RR3

Bilaga 1

* Antalet planeringsnivåer av länstrafikanslaget

Länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Hallands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län delar revisorernas uppfattning att antalet planeringsnivåer av länstrafikanslaget kan minskas och instämmer i slutsatsen att de regionala aspekterna skulle förstärkas om anslaget till de riksvägar som inte ingår i stamvägnätet förs över till LTA-anslaget. Även *Naturvårdverket* anser att förslaget att överföra medel för riksvägar som inte tillhör stamvägnätet till LTA-anslaget skulle kunna underlätta samordning mellan trafiklagen på länsnivå. Skillnaden mellan riksvägar som inte ingår i stamvägnätet och vägar som är länstrafikanläggningar är inte helt klar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* delar revisorernas åsikt vad gäller att regeringens anvisningar i form av regleringsbrev bör ses över för att undanröja oklarheter om ansvarsfördelning i första hand för trafiksäkerhetsarbetet. Ett exempel vore att LTA-anslaget handhades av länsstyrelserna på samma sätt som C 2-anslaget (Regionala utvecklingsinsatser). Även NUTEK anser att resurstilldelningen från central till regional nivå borde samordnas bättre utifrån det långsiktiga strategiarbete som sker i länen.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län finner dock att det nuvarande systemet är väl avvägt mellan nationell nivå, regional nivå och länsnivå och i allt väsentligt fungerar väl. Länsstyrelsen delar dock rapportens uppfattning vad gäller regeringens anvisningar i regleringsbrev.

Vägverket anser att de riksvägar som inte ingår i det nationella stamvägnätet har en nationell funktion, men inte av samma dignitet som de vägar som ingår i stamvägnätet. Med hänsyn till vägarnas funktion, deras roll i det nationella vägsystemet och kraven på en kontinuerlig standard är det viktigt att utbyggnaden av de riksvägar som inte ingår i stamvägnätet planeras på en länsövergripande nivå. Det är viktigt att länsintressena får möjlighet att delta i denna planering. Det planeringssystem som existerar i dag uppfyller enligt Vägverkets mening dessa krav, varför ingen förändring bör ske.

Banverket påpekar att verket i andra sammanhang har framfört att uppdelningen i stom- och länsjärnvägar bör slopas. Banverket bör i stället få det samlade ansvaret för samtliga spåranläggningar på samma sätt som nu gäller vidmakthållande av dessa.

Kommunförbundet konstaterar att utredning pågår om planering av trafikinvesteringar och avstår från att nu framföra synpunkter.

* Trafiksäkerheten

1995/96:RR3

Bilaga 1

Vägverket instämmer i påståendet att ansvaret för trafiksäkerheten på länsnivå behöver tydliggöras. Vägverket anser att samordningsansvaret på länsnivå bör föras över till Vägverket som en konsekvens av det ansvar verket har för det samlade trafiksäkerhetsarbetet. Länsstyrelserna kan då få en roll som samarbetspartner och som statens bevakare av hur Vägverket sköter sin uppgift på länsnivå. Liksom Vägverket är *Kommunförbundet* inte heller berett att förorda att länsstyrelserna ges något övergripande ansvar för länets trafiksäkerhetsarbete. Det överordnade programarbetet inom länen bör i stället anförtros Vägverket, som har såväl resurser och kompetens som organisation för denna uppgift.

Länsstyrelserna i Södermanlands och Hallands län instämmer i revisorer-
nas uppfattning att regeringen bör se över ansvarsfördelningen mellan sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna inom främst trafiksäkerhetsom-
rådet.

3 Sociala området med tillsynsfrågor

Länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Kristianstads, Hallands, Älvsborgs, Västmanlands, Västernorrlands och Jämtlands län delar revi-
sorernas beskrivning av den sociala sektorn liksom beskrivningen av den
verksamhetsutveckling som nu sker.

Socialstyrelsen kan konstatera att samarbetet mellan länsstyrelserna och
Socialstyrelsen under det gångna året har tagit fastare former. En större
samordning av regeringens regleringsbrev till Socialstyrelsen och
länsstyrelserna är enligt Socialstyrelsen en nödvändig förutsättning för ett
fortsatt framgångsrikt samarbete mellan länsstyrelserna och
Socialstyrelsen. Även *Länsstyrelsen i Kronobergs län* påpekar att den
samordning som efterlyses inom tillsynsområdet mellan Socialstyrelsen
och länsstyrelserna är i full gång.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att ansvaret för tillsynen inom
hälso- och sjukvårdens område bör flyttas till länsstyrelserna genom att
återuppväcka den gamla länsläkarfunktionen.

Sammanfattningen är gjord av pol. mag. Charlotta Andersson.

1995/96:RR3

1995/96:RR3

Bilaga 2

Samordnad länsförvaltning

RAPPORT 1994/95.9

Riksdagens revisorer

1995/96:RR3

Bilaga 2

Förord

1995/96:RR3

Bilaga 2

Riksdagens revisorer beslutade 1994 att granska den reform med samordnad länsförvaltning som genomfördes 1991. Granskningen har inriktats mot frågor om hur länsstyrelsen har utnyttjat de möjligheter till friare organisationsutformning som reformen gav och vilka lösningar som valts i detta hänseende. För att ge en belysning av hur länsstyrelsen fullgör sin dubbla roll av dels regional sektorsmyndighet, dels regional sektorssamordnare har kommunikationsområdet och det sociala området studerats. Tyngdpunkten i granskningen ligger på organisationsfrågorna. Revisorernas beslut att granska samordnad länsförvaltning har sitt ursprung i ett förslag från bostadsutskottet. Länsstyrelsen spelar den centrala rollen i fråga om samordnad länsförvaltning, men ett flertal andra organ medverkar i större eller mindre omfattning. I granskningen fokuseras på länsstyrelsens perspektiv i olika avseenden, och undersökningsstrategin är att remissvägen inhämta berörda sektorsorgans synpunkter på de resultat och överväganden som presenteras.

Denna rapport har utarbetats av revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter: Georg Andersson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), vice ordförande, Birgitta Hambræus (c), Maud Björnemalm (s), Ingvar Eriksson (m), Leif Marklund (s), Sonia Karlsson (s) och Ronny Korsberg (mp).

Till rapporten har fogats en reservation av ledamoten Birgitta Hambræus.

Docent Bengt Norrving har haft uppdraget att genomföra utredningen. På revisorernas kansli har ansvaret för granskningen närmast legat på utredningschefen Margaretha Stålfors. Även kanslichefen Åke Dahlberg och fil. stud. Henrik Holmquist har deltagit i arbetet.

Rapporten sänds nu ut på remiss till länsstyrelserna och andra berörda myndigheter. Revisorernas slutliga ställningstagande och förslag kommer därefter att utformas.

Samordnad länsförvaltning.....	19	1995/96:RR3
Sammanfattning	19	
1 Samordnad länsförvaltning: idé och reformer	20	
2 Syfte, frågeställningar, material och metod	22	
2.1 Granskningens syfte och frågeställningar	22	
2.2 Metod och material.....	24	
2.3 Pilotstudie i Västernorrlands län	26	
3 Statlig regional förvaltning.....	26	
3.1 Myndigheternas regionala indelningar	26	
3.2 Länsstyrelsens verksamhet	29	
4 Länsstyrelsernas organisation.....	34	
4.1 Utgångsläget.....	34	
4.2 Kriterier för organisationsanalysen.....	36	
4.2.1 Länsexperternas ställning	36	
4.2.2 Tvärsektoriellt arbetssätt.....	36	
4.2.3 Länsledningen och länsexperterna.....	37	
4.3 Tre organisationsmodeller	38	
4.3.1 Små eller stora förändringar	38	
4.3.2 Platt linjeorganisation – betoning av länsexperternas roll	39	
4.3.3 Funktionsbaserad matrisorganisation	43	
4.3.4 Avdelningsorganisation.....	44	
4.3.5 Summering av organisationslösningarna	46	
4.3.6 Styrelsearbetet och olika organisationsmodeller.....	47	
4.4 Länsexperterna	49	
4.5 Tvärsektoriellt arbetssätt.....	53	
4.6 Kontinuerlig organisationsöversyn	54	
4.6.1 Engagemang och förändringsbenägenhet	54	
4.6.2 Egna lösningar eller förebilder?	55	
4.7 Allmänna synpunkter om samordnad länsförvaltning	56	
4.8 Revisorernas överväganden och slutsatser	61	
5 Samordnad länsförvaltning på kommunikationsområdet	66	
5.1 Länsstyrelsens uppgifter	67	
5.2 Vägverkets och Banverkets uppgifter	67	
5.3 Planeringssystem på kommunikationsområdet	68	
5.4 Länsstyrelsen och kommunikationsfrågorna	69	
5.5 Revisorernas överväganden och slutsatser	78	
6 Länsstyrelsens tillsyn på det sociala området	80	
6.1 Länsstyrelsens uppgifter	80	
6.2 Riksdagens revisorers tidigare granskningar inom området social omvårdnad.....	81	
6.2.1 Familjehemsvården.....	81	
6.2.2 Boendeformer för äldre	81	
6.2.3 Tillsyn.....	82	
6.3 Revisorernas överväganden och slutsatser	82	
7 Samordnad länsförvaltning: revisorernas förslag	83	
Bilaga Myndigheternas regionala indelning	84	

Samordnad länsförvaltning

Sammanfattning

1995/96:RR3

Bilaga 2

I denna rapport redovisar Riksdagens revisorer resultatet av en granskning av samordnad länsförvaltning. Tyngdpunkten i granskningen ligger på en genomgång av hur länsstyrelserna har utnyttjat den möjlighet till friare organisationsutformning som gavs i reformen med samordnad länsförvaltning 1991. Vidare belyses länsstyrelsernas samordningsansvar genom studier av kommunikationsområdet och tillsynen på det sociala området.

Såväl inför reformen som efter dess ikraftträdande har länsstyrelserna bedrivit ett omfattande organisationsarbete. Varje länsstyrelses organisation har särdrag som skiljer den från andra länsstyrelser. För en översiktlig bild av vilka organisationslösningar som valts kan dock tre modeller tjäna som sammanfattning.

Den första modellen betecknas platt linjeorganisation och ansluter i hög grad till den reglering av länsexperter som finns i länsstyrelseinstruktionen. Vidare finns i denna modell kopplingar till den organisation som före reformen med samordnad länsförvaltning 1991 gällde för i princip alla länsstyrelser. 14 länsstyrelser har en organisation som anknyter till denna modell.

En andra organisationsmodell karaktäriseras av en avdelningsorganisation. De olika expertfunktionerna och även andra delar av länsstyrelsens verksamhet har förts samman i ett mindre antal enheter/avdelningar. Också denna modell präglas av länsexperternas självständiga ansvar under länsledningen för sitt expertområde. Avdelningsorganisationen utgör knappast någon tredje beslutsnivå i länsstyrelsen mellan länsledning och länsexperter. Den tjänar i stället huvudsakligen administrativa syften och ger en organisatorisk samhörighet åt expertfunktioner med nära anknytning till varandra. Nio av landets länsstyrelser har en organisation av detta slag.

Den tredje organisationsmodellen representeras av endast en länsstyrelse. Organisationen är utformad efter ett funktions- eller kundorienterat perspektiv. Länsexperternas ställning i denna organisation skiljer sig från vad som gäller för övriga länsstyrelser.

Revisorerna konstaterar att regleringen av länsexperter verkar styrande på organisationsutformningen. Länsstyrelsen har därigenom i praktiken inte den frihet i organisatoriskt avseende som reformen formellt innebar. Efter en ingående analys av för- och nackdelar med de nuvarande expertfunktionerna gör revisorerna bedömningen att regleringen kan ifrågasättas. Länsstyrelsen bör själv få bestämma vilka länsexperter som skall finnas och inrätta befattningarna i fråga.

Statsmakernas uttalade ambition att förstärka samordningen av offentlig verksamhet på regional nivå bör, enligt revisorernas mening, följas upp av överväganden om åtgärder i fråga om bl.a. organisation och ansvarsfördelning också beträffande den centrala nivån.

På kommunikationsområdet noterar revisorerna en hård sektorsuppdelning och resursstyrning. De skilda administrativa indelningar på

regional nivå som gäller för kommunikationsverken försvårar för länsstyrelsen att fullgöra sin samordnande uppgift. Problem av samma slag uppkommer också till följd av att bolagiseringen av Posten och Televerket (nu Posten AB resp. Telia AB) lett till en uppdelning av verksamheten som försvårar samordningsarbetet. Det är revisorernas uppfattning att regeringen bör vidta åtgärder för att förhindra en ytterligare försvårande regional indelning och verka för att det på sikt blir en mer sammanhållen regional indelning för den offentliga verksamheten.

Revisorerna konstaterar vidare vissa oklarheter i ansvarsfördelningen på kommunikationsområdet mellan sektorsmyndigheterna och länsstyrelsen. Detta förefaller främst avse ansvaret för trafiksäkerheten. Enligt revisorernas mening bör regeringen se över hur ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter är uttryckt i t.ex. regleringsbrev.

Länsstyrelsens ansvar för länstrafikanläggningarna är ett viktigt inslag i det regionala inflytandet över kommunikationsfrågorna. Fördelningen av resurser för investeringar på trafikområdet utifrån ett nationellt eller regionalt perspektiv åvilar statsmakterna. Revisorerna ser dock en möjlighet, om statsmakterna så finner lämpligt, att förstärka de regionala aspekterna genom att anslaget till de riksvägar som inte ingår i stamvägnätet förs till LTA-anslaget.

I fråga om länsstyrelsens tillsyn på det sociala området noterar revisorerna att verksamheten utvecklas i en riktning som revisorerna tidigare uttalat sig för. Ett samarbete med Socialstyrelsen är under utveckling, och verksamheten inriktas i allt högre grad på uppföljning och utvärdering i enlighet med intentionerna.

1 Samordnad länsförvaltning: idé och reformer

I december 1989 beslutade riksdagen om en ny regional statlig förvaltning. Reformen som trädde i kraft den 1 juli 1991 innebar att en ny länsstyrelse bildades av de verksamheter som då bedrevs av den dåvarande länsstyrelsen, länsvägnämnden, länsskolnämnden och lantbruksnämnden. Ansvaret kom att omfatta även en del av länsbostadsnämndens verksamhet. Den nya länsstyrelsen fick vidare vidgade befogenheter på kommunikationsområdet och i fråga om trafiksäkerheten. Beträffande arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten och vissa andra frågor som rör arbetsmarknadspolitiken skulle samrådet öka med länsarbetsnämnden. Ett starkt förtroendemanna-inflytande förutsattes.

Efter riksdagsbeslutet i december 1989 kom ytterligare beslut att fattas, som påverkade länsförvaltningsreformen. Sålunda kom fiskerikommitténs verksamhet att ingå i den nya länsstyrelsen. På skolområdet fick länsstyrelsen däremot utökade uppgifter endast i rollen som samordnare med ansvar för att utbildningsresurserna utnyttjades på rätt sätt för att främja den regionala utvecklingen inom länet. Uppföljning och utvärdering inom skolan lades i stället på Statens skolverk, som bildades den 1 juli 1991. Motivet för länsförvaltningsreformen angavs i propositionen (1988/89:154) om en ny regional statlig förvaltning och kan summeras i följande punkter:

1995/96:RR3

Bilaga 2

- Reformen är ett viktigt led i förnyelsen av den offentliga förvaltningen. 1995/96:RR3
- Sektoriseringen skall minska. Bilaga 2
- En statlig regional myndighet (den nya länsstyrelsen) bör finnas, som på ett allsidigt och kompetent sätt kan väga olika sektoriella intressen mot varandra och – inom ramen för gällande lagstiftning – ta hänsyn till regionala förhållanden.
- Denna myndighet skall verka som ett sammanhållet regionalt statligt organ med ansvar för uppföljning och utvärdering av gjorda insatser från ett samlat regionalt perspektiv.
- En starkare regional myndighet
 - gör det möjligt för sektorerna att målstyra verksamheten i stället för att detalj- och regelstyra
 - gör det lättare att delegera uppgifter till den regionala nivån
 - ger bättre kontakter mellan staten och kommunerna, vilket kan göra det möjligt att öka kommunernas beslutsbefogenheter

Den nya länsstyrelsen kan uppträda mer samlat i kontakterna med allmänhet, kommuner och näringsliv.

Den statliga länsförvaltningen byggdes ut kraftigt under 1940- och 1950-talen då en rad länsnämnder och andra länsorgan med specialiserade uppgifter inrättades vid sidan av länsstyrelsen. Frågan om en förbättrad samordning av den regionala statliga förvaltningen, liksom över huvudet taget den regionala nivåns organisation, verksamhet och indelning, har sedan dess funnits med i den politiska debatten och har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete.

Den reform som tog sin början 1991 kan sägas vara det senaste steget i en lång rad av överväganden och förslag av vilka endast få har nått genomförandestadiet. Närmast före i tiden låg en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län, vilken riksdagen fattade beslut om i december 1985.

Tjugo år tidigare, 1971, hade en länsstyrelsereform genomförts genom vilken bl.a. länsarkitektkontoret hade inordnats i länsstyrelsen och en lekmanastyrelse skapats. Vidare hade vissa överklagandefrågor, som länsstyrelsen handlade, förts över till administrativa länsdomstolar, vilka senare fick en självständig organisatorisk ställning i form av den nuvarande länsrätten. Reformen betecknades som partiell bl.a. för att markera ambitionen att gå vidare mot ytterligare samordning av den offentliga verksamheten på regional nivå, men förslagen kom att dröja.

Reformen med samordnad länsförvaltning innebar bl.a. att länsstyrelsen själv bestämmer hur organisationen skall vara utformad. Organisationsutformningen skulle därmed kunna skilja sig åt mellan landets 24 länsstyrelser. En minskad styrning från statsmakternas sida vad avser myndighetens organisation kan noteras som en generell

förvaltningspolitisk åtgärd under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet.

Frikommunförsöket möjliggjorde bl.a. en friare nämndsorganisation i kommunerna, och på den statliga sidan fick myndigheternas ledningar friare händer i fråga om hur organisationen skulle vara uppbyggd. Friheten i organisationshänseende för länsstyrelsen var emellertid unik så till vida att en och samma slags myndighet organisatoriskt kunde se olika ut över landet. Slopade krav på enhetlighet var en förvaltningspolitisk nyhet på den statliga sidan.

Det är denna frihet för länsstyrelserna i organisatoriskt avseende som ligger bakom beslutet hos Riksdagens revisorer att granska reformen med samordnad länsförvaltning.

Samordnad länsförvaltning som förvaltningspolitisk idé inrymmer en rad grundläggande problemställningar för hela den offentliga sektorn. Bakom reformerna om en förbättrad samordning av den statliga länsförvaltningen står bl.a. den närmast klassiska motsättningen mellan sektorsuppdelning och samordning, och reformerna innehåller kompromisser i detta avseende. Något förenklat kan man säga att länsstyrelsen i sin organisation och verksamhet inrymmer flertalet av de senaste decenniernas förvaltningspolitiska frågeställningar. Inget annat statligt förvaltningsområde torde äga en sådan komplexitet. T.ex. berörs länsstyrelsen av mer än 500 författningar.

1995/96:RR3

Bilaga 2

2 Syfte, frågeställningar, material och metod

2.1 Granskningens syfte och frågeställningar

Länsstyrelsens organisation har tidigare varit detaljreglerad, men i samband med reformen gavs möjlighet till en friare utformning. Av instruktionen framgår att länsstyrelsen själv beslutar om sin organisation. I instruktionen anges vidare att det finns särskilda tjänster som länsexperter och att berörda centrala myndigheter medverkar vid tillsättningen av dessa tjänster. Länsexperterna är 13 till antalet (14 i de tre nordligaste länen där en rennäringsexpert ingår) och representerar olika sakområden. Enligt instruktionen skall länsexperten ha ett odelat ansvar för sitt sakområde och medverka till samordning mellan sakområdena.

I propositionen om ny statlig regional förvaltning underströks nämligen att en samordnad länsförvaltning inte innebär att de centrala verkens nationella ansvar för sina sektorer upphör.

Ett grundläggande syfte med granskningen är att studera hur länsstyrelserna utnyttjat möjligheterna till en friare organisationsutformning. I granskningen belyses vilka olika modeller som finns avseende länsstyrelsernas organisation och om möjligt vilka överväganden som gjorts vid utformningen.

Allteftersom länsmyndigheter har inordnats i länsstyrelserna har de sistnämnda kommit att fungera som regionala organ åt ett stort antal centrala ämbetsverk. I organisatoriskt avseende lyder länsstyrelserna emellertid direkt under regeringen, och de framhålls ofta vara regeringens

förlängda arm i regionen – med uttalad uppgift att samordna och göra avvägningar mellan olika intressen. I föreliggande granskning ägnas dessa förhållanden särskild uppmärksamhet. En intressant fråga är hur denna organisatoriska kombination av samordnings- och sektorsintressen fungerar och vilket inflytande som de olika sektorsintressena har över länsstyrelserna.

Mot bakgrund av de områden där samordningsbehovet gjort sig särskilt starkt gällande kan man fråga sig om valet av myndigheter som bör inordnas i länsstyrelsen har gjorts på ett helt konsekvent sätt. Samråds-skyldigheter, formella eller informella arbetsgrupper och personalunioner i fråga om ordförandeskap är andra vägar som kan prövas.

Trots olika alternativ till samordning framstår det emellertid som värt att notera, att för den regionala utvecklingen så viktiga frågor som kommunikationer och arbetsmarknadspolitik i allt väsentligt ligger utanför länsstyrelsens organisation, men väl ryms inom myndighetens samordningsansvar. Noteras bör att länsstyrelsen har en länsexpert för kommunikationsfrågor, men inte för de arbetsmarknadspolitiska frågorna. Det sistnämnda området kan dock kanske sägas täckas av de expertfunktioner som finns i fråga om regional utveckling och utbildning.

Hur flexibel är organisationen för anpassning till förändringar i verksamhetens innehåll och arbetsformer? Frågeställningen får en konkret belysning i årets budgetproposition, där länsstyrelserna åläggs ett betydande sparbeting. Förslagen innebär att anslagsnivån vid utgången av 1998 beräknas ha sänkts med 269 miljoner kronor eller 15 %. För budgetåret 1995/96 har anslaget räknats ned med 135 miljoner kronor, vilket motsvarar en nivåsenkning med 5 % vid budgetårets utgång.

Även om vissa centralt beslutade förändringar i länsstyrelsernas verksamhet och organisation kommer att ange inriktningen på besparingarna, återstår rimligen för länsstyrelserna själva att besluta om hur besparingarna skall ske. Detta förhållande aktualiserar den generella problemställningen vilket handlingsutrymme som en myndighet har i fråga om organisation och verksamhet.

Analysen görs utifrån två dimensioner. Den första avser organisatoriska frågor såsom organisationsutformning och relationerna mellan länsstyrelserna och de centrala sektorsmyndigheterna.

Den andra dimensionen tar fasta på de sakområden som länsstyrelsen har ansvaret för i olika avseenden. De frågeställningar som utifrån den första dimensionen avser den verksamhet som bedrivs inom ramen för samordnad länsförvaltning har applicerats på konkreta sakområden. Därvid har valts ett område som avser samordning av offentliga insatser för regionernas utveckling, nämligen kommunikationsfrågor. Kännetecknande drag för denna sektor är bl.a. att de berörda myndigheterna – t.ex. Banverket och Vägverket – har en administrativ indelning som skiljer sig från länet, och dessutom från varandra.

Ett andra sakområde har valts för att belysa länsstyrelsernas funktion i fråga om tillsyn och kontroll. Valet har hamnat på den "mjuka sektorn" och avser sociala frågor i vid mening.

Samordnad länsförvaltning har utvecklats i ett samspel mellan olika offentliga organ. Den verksamhet som länsstyrelserna i dag svarar för sker givetvis inte isolerat, utan andra organ är i hög grad involverade. En heltäckande bild av samordnad länsförvaltning kräver därför studier av fler myndigheter än länsstyrelserna.

Med tanke på de många organ som är verksamma på regional nivå och även på andra nivåer är det inte möjligt att inom ramen för denna granskning fånga alla de aspekter som detta omfattande kontaktnöster ger upphov till. Granskningen har därför koncentrerats till att belysa länsstyrelsernas perspektiv. Det är deras syn på verksamheten, deras överväganden, beslut och problem, som utgör grunden i föreliggande undersökning. Denna strategi har styrts av länsstyrelsernas centrala roll i den samordnade länsförvaltningen och metodiska överväganden att i remissbehandlingen låta olika sektorsintressen konfronteras med den bild som tecknas utifrån länsstyrelsernas perspektiv. Detta innebär att remissbehandlingen av rapporten har syften som något går utöver dem som är gängse med en sådan process.

1995/96:RR3

Bilaga 2

2.2 Metod och material

I vissa delar avser undersökningen samtliga län. Det gäller i första hand de delar som innebär redovisning av olika organisationsmodeller. I andra delar är granskningen koncentrerad till ett begränsat antal län, för att göra det möjligt att tränga på djupet med vissa frågeställningar.

Materialinsamlingen har genomförts utifrån studiens uppläggning med dels en rikstäckande kartläggning, dels djupstudier i vissa län.

Uppgifter som avser alla länsstyrelser har insamlats företrädesvis genom en enkät. Samtliga landets 24 länsstyrelser har besvarat enkäten. Ytterligare material för denna del av studien har utgjorts av länsstyrelsernas årsredovisningar samt andra dokument från länsstyrelserna, som innehåller material beträffande de frågeställningar som granskningen avser.

Valet av län för djupstudier har gjorts så att olika typer av organisationer har blivit representerade. Det är bara ett fåtal faktorer som kan konstanthållas vid urval av några län. I första hand har valts län som kan sägas representera ett genomsnitt för landet. Det vill säga att de inte är extrema i fråga om yt- och befolkningsstorlek. Samtidigt bör också den mycket stora organisationen belysas som jämförelse liksom den som finns i de minsta länen. Strategin har varit att tre genomsnittliga län valts ut för besök av revisorerna och ytterligare två län som utgör extremer har studerats som jämförelse. Ett sjätte län har valts utifrån en genomgripande organisatorisk förändring, vilken ofta åberopas i samband med samordnad länsförvaltning.

Bland genomsnittliga län har valts Kopparbergs län (W), Örebro län (T) och Östergötlands län (E). Stockholms län (AB) är landets befolkningsmässigt största län, och länsstyrelsen där representerar den mycket stora organisationen. AB län har valts som en kontrast till de mer genomsnittliga länen. Det lilla länet är Gotlands län (I), vilket valts ut att ingå i

granskningen. Förhållandena i I län är i och för sig unika, men länet har valts för att få en belysning av de problem som är förknippade med den lilla organisationen. Länsstyrelsen i Södermanlands län (D) har byggt upp en organisation som innebär avsevärda avsteg från den ordning som gällde generellt för länsstyrelserna före reformen. Av denna orsak har länsstyrelsen i D län valts ut för mer ingående studier.

Som en inledning av granskningen gjordes en pilotstudie av Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Syftet med studien var i första hand att pröva möjligheterna att få relevanta svar på ett antal frågeställningar som avsågs att tas upp såväl i enkäten som vid länsbesöken. Pilotstudien gav vidare värdefulla kompletteringar och preciseringar av de problemställningar som granskningen avsåg att behandla. Det material som insamlades avseende Västernorrlands län har fått ingå i den rikstäckande kartläggningen av länsstyrelsernas organisation och hithörande frågor. Även med avseende på kommunikationsområdet har materialet utnyttjats. Pilotstudien i Västernorrlands län ansluter så nära till de frågeställningar som behandlats vid länsbesöken att den närmast är att se som en djupstudie i ett sjunde län.

Vid länsbesöken har revisorerna i första hand mött länsledningen, dvs. landshövding och länsråd. Från länsstyrelsen har vidare deltagit ett större antal tjänstemän, vanligtvis länsexperterna men även andra. I de delar av länsstyrelsebesöket då kommunikationsfrågorna behandlats har utöver länsstyrelsens personal deltagit företrädare för olika intressen inom kommunikationsområdet. Vanligtvis har det gällt den arbetsgrupp, delegation eller liknande som arbetar med LTA-frågorna.

Vid genomgången av länsstyrelsens arbete med tillsyn inom det sociala området har på motsvarande sätt i några fall deltagit representanter för ett urval av länets kommuner. Sammanfattningsvis täcks följande områden av granskningen av samordnad länsförvaltning.

Samtliga länsstyrelser:

1. Inventering och analys av existerande organisationsmodeller
2. Länsledningarnas syn på de hittills vunna erfarenheterna av reformen, problem m.m.
3. Länsstyrelsernas arbete med samordnad länsförvaltning på kommunikationsområdet.

Djupstudier i sex (sju) län:

1. Djupstudier avseende länsstyrelsernas val av organisationsmodell och därmed sammanhängande frågor
2. Djupstudier av länsstyrelsernas roll på kommunikationsområdet och i fråga om tillsynen på det sociala området.

2.3 Pilotstudie i Västernorrlands län

1995/96:RR3

Bilaga 2

Som nämnts ovan gjordes inledningsvis i granskningen en pilotstudie av länsstyrelsen i Västernorrlands län. Personal från revisorerna gjorde ett länsbesök den 25 januari. Syftet med besöket var att pröva ett antal frågeställningar och få länsledningens syn på reformen med samordnad länsförvaltning. Därefter har preciseringar och avgränsningar kunnat göras liksom också kompletteringar av frågeställningarna.

Valet av Västernorrlands län för en pilotstudie grundades på att länet i flera avseenden företer genomsnittliga värden för de svenska länen, att länsledningen har en relativt lång erfarenhet och att länet inte figurerar i några mer ingående diskussioner om förändringar i gränser och liknande.

3 Statlig regional förvaltning

Många statliga myndigheter har en regional organisation. I en del fall ansluter den regionala indelningen till länet, dvs. det finns 24 länsmyndigheter. Ett antal myndigheter har en regional indelning, som inte ansluter till det enskilda länet. Det rör sig nästan alltid om en indelning av landet i ett färre antal enheter än de 24 länen. Vanligtvis utgör länen byggstenar, och den större regionen består av ett antal län. I några fall delar myndighetens regionala indelning länet i två delar, dvs. ett län tillhör två olika regioner.

3.1 Myndigheternas regionala indelningar

I det följande redovisas en sammanställning över statliga myndigheter, som har en regional indelning.

Under senare år har ett antal statliga verksamheter, som tidigare var organiserade som myndigheter, övergått i andra associationsrättsliga former, vanligtvis aktiebolag. Redovisningen har därför inte begränsats till i strikt mening *myndigheter*, utan till sådan verksamhet som staten i en eller annan form kan sägas vara ansvarig för. Exempel på statlig verksamhet som tidigare bedrivits i myndighetsform är Televerket och Postverket som blivit Telia AB respektive Posten AB.

Sammanställningen, som bygger på bilaga 1 i rapporten, visar en bild av en utveckling som pågått under det senaste decenniet. Statliga myndigheter som tidigare haft länet som regional indelning har bildat större regioner som vanligtvis består av flera län. I några fall bryter emellertid de nya regionernas gränser länsgränsen.

Myndigheternas regioner, länssammanhållningen och regionkontorens geografiska förhållande till residensstaden

1995/96:RR3

Bilaga 2

<i>Regional myndighet eller annan institution</i>	<i>Antal regioner</i>	<i>Indelning som innebär att län delas</i>	<i>Ligger regionkontoren i en residensstad</i>
Banverket	5		Alla, ej det i Sundbyberg.
Hovrätterna	6		Alla, ej det i Sundsvall.
Högskoleenheterna	24 enheter	Saknar regional indelning	.
Invandrarverket	5	Flexibelt	Endast Malmö.
Kammarrätterna	4		Alla, ej det i Sundsvall.
Kriminalvårdsverket	7		Alla
Kustbevakningen	4		Alla
Riksarkiv-Landsarkiv	9		Alla, ej det i Vadstena och Lund.
Lantmäteriverket	5		Alla
<i>Luftfartsverket:</i>			
Luftfartsinspektionen	4	Ja	Alla
Flygtrafikfjästen	3		Inget, kontoren ligger i Borlänge, Ängelholm och Norrköping.
Militära försvarets fredstida organisation	3		Endast Kristianstad. Övriga kontor i Boden och Strängnäs.
<i>Postverket:</i>			
Bank, Kassa och Brevdivisionen	13	Ja	Alla, ej det i Sundsvall.
Postgirodivisionen	6	Ja	Alla, ej det i Sundsvall och Sollentuna.
Lättgodsddivisionen	6	Ja	Alla, ej det i Sundsvall.
Tullverket	4	Ja	Alla, ej det i Haparanda.
	Från 1/7 12	Ja	Endast Stockholm, Göteborg, Karlskrona, Malmö och Karlstad.
<i>Rättsmedicinalverket:</i>			
Rättsmedicinska avdelningar	6		Alla, ej det i Lund.
Rättsspsykiatriska avdelningar	3		Alla
Riksbanken	Under omorg. 10-11 kontor planerat	flexibelt ansvarsområde	Alla —

1995/96:RR3

Bilaga 2

<i>Regional myndighet eller annan institution</i>	<i>Antal regioner</i>	<i>Indelning som innebär att län delas</i>	<i>Ligger regionkontoren i en residensstad</i>
<i>Sjöfartsverket:</i>			
Sjötrafikområden	12	Ja	Endast Luleå, Gävle, Stockholm, Göteborg och Visby
Sjöfartsinspektionsområden	3	Ja	Alla
<i>Statens järnvägar:</i>			
Godstransport	Tidigare 5	Ja	Alla, ej det i Sundsvall och Kiruna
Trafikverksamhetsområden	Tidigare 4	Ja	Ej Solna och Älvsjö
Fastighetsdivisionen	4	Endast H- och N-län delat	Alla, ej det i Sundsvall
Skolverket	11	Ja	Alla, ej det i Skövde, Lund, Sundsvall
Socialstyrelsen	6	Endast N-län delat	Alla
Statistiska centralbyrån	3	Flexibelt	Alla
Svenska Kyrkan - Stiften	13	Ja	Alla, ej det i Lund, Skara och Strängnäs
Telia AB	8	Ja	Alla, ej det i Sundsvall
<i>Vägverket:</i>			
Regioner	7		Alla, ej det i Solna och Eskilstuna
Produktionsregioner	5		Alla
Värnpliktsverket	6		Alla, ej det i Boden, Frölunda och Solna
Åklagarmyndigheten	13	Stockholms kommun samt Malmö och Göteborg med omnejd har egna åklagarmyndigheter	Alla
Yrkesinspektionen	19		Alla
Länsindelade	Från 1/7 11		Alla
AMU-gruppens regionala bolag	9		Alla, ej det i Skövde, Katrineholm och Borlänge.
Arbetsmarknadsverket-AMS-LAN	24		Alla, men för AB-län i Sundbyberg, för R-län i Skövde och för D-län

i Eskilstuna

1995/96:RR3

Bilaga 2

<i>Regional myndighet eller annan institution</i>	<i>Antal regioner</i>	<i>Indelning som innebär att län delas</i>	<i>Ligger regionkontoren i en residentsstad</i>
Arbetslivsfonden	24		Alla, men för D-län i Eskilstuna och för R-län i Skövde.
Centrala studiestödsnämnden	24		Alla, men för D-län i Eskilstuna, för P-län i Borås och för Y-län i Sundsvall.
Försäkringskassorna	25 Göteborgs kommun har egen		Alla, men för M-län i Lund, för P-län i Borås och för R-län i Lidköping.
Länsrätterna	24		Alla
Riksskatteverket–Länsskattemyndigheterna	24		Alla
Skogsvårdsstyrelserna	24 (22) C- och AB-län har gemensamt kansli, liksom M- och L-län		Alla, men för H-län i Västervik, för K-län i Ronneby, för R-län i Borås, för O-län i Uddevalla och för Y-län i Sollefteå.
Jordbruksverkets veterinärtjänster	24		Alla, ej det för R-län som ligger i Skara

3.2 Länsstyrelsens verksamhet

En fördjupad prövning av länsstyrelsens verksamhet gjordes inför budgetåret 1993/94. Riksdagen beslutade om länsstyrelsens övergripande mål och inriktning av verksamheten för tvåårsperioden 1993/94-1994/95.

Dessa är att

- fullfölja de nationella målen genom att dels vara regionalt statligt organ inom ett antal sektorer, dels göra sammanvägningar mellan sektorerna,
- främja länets utveckling dels genom att samordna statens regionala utvecklingsinsatser, dels genom att verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet samordnas i länet och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen och till kravet på en långsiktig, god hushållning med naturresurser,
- bedriva en effektiv förvaltning.

Länsstyrelserna skall särskilt:

- inom sina verksamhetsområden utveckla formerna för uppföljning och utvärdering av den nationella politikens genomslag,
- ytterligare utveckla sitt tvärssektoriella arbetssätt,

- ytterligare utveckla arbetet med förvaltningsärenden så att det utförs på ett rättssäkert, effektivt och serviceinriktat sätt med en tydlig koppling till de nationella målen inom olika samhällssektorer.

1995/96:RR3

Bilaga 2

Regeringen har i 1995 års budgetproposition uttalat att de övergripande mål som gäller för perioden 1993/94-1994/95 bör utsträckas till att omfatta även budgetåret 1995/96. Därvid uttalas att en tyngdpunktsförskjutning bör ske. För att länsstyrelserna på ett framgångsrikt sätt skall kunna medverka till att uppfylla de krav som bl.a. det svenska EU-medlemskapet ställer, behöver enligt regeringens mening insatserna i fråga om utvecklingen av det tvärssektoriella arbetssättet öka väsentligt.

Länsstyrelsens uppgifter kan summeras sålunda.

Länsstyrelsens första huvuduppgift är att *fullfölja de nationella målen*. I detta sammanhang skall länsstyrelsen dels fungera som regionalt statligt organ inom en rad olika sektorer, dels göra nödvändiga sammanvägningar mellan sektorerna. Som ett led i detta arbete skall länsstyrelsen följa upp och utvärdera insatser inom olika samhällssektorer med såväl ett nationellt som ett samlat regionalt perspektiv.

Länsstyrelsens andra huvuduppgift är att *främja länets utveckling*. Länsstyrelsen har i detta sammanhang ansvaret på regional nivå för samordningen av statens regionala utvecklingsinsatser. Länsstyrelsens roll som sektorssamordnare är härvid viktig. Länsstyrelsen skall också verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen och till kraven på en långsiktig, god hushållning med naturresurserna.

Länsstyrelsens tredje huvuduppgift är att bedriva en effektiv förvaltning. Genom att samla statliga verksamheter i en organisation uppnås administrativa vinster i jämförelse med att ha separata organ för varje sektor. Dessa huvuduppgifter för länsstyrelsen är inte fristående i förhållande till varandra, utan skall ses som skilda aspekter på den verksamhet som skall bedrivas. Arbetet präglas ofta av alla tre aspekterna på en gång.

Länsstyrelsernas uppgifter på det förvaltningsrättsliga området har, mot bakgrund av vad regeringen tidigare har uttalat i olika sammanhang, av Civildepartementet ("Länsstyrelsen – i idé och praktik", PM av Utvecklingsgruppen för länsstyrelsefrågor, oktober 1993) beskrivits på följande sätt:

"Länsstyrelsen ska ytterligare utveckla sitt arbete med förvaltningsärenden så att det sker på ett rättssäkert, effektivt och serviceinriktat sätt med en tydlig koppling till de nationella målen inom olika samhällssektorer. Myndighetsutövningen i form av beslut i enskilda ärenden är ett viktigt medel för att ge de nationella målen genomslag i länet och att främja länets utveckling. Länsstyrelsen förväntas göra en systematisk genomgång för att klart definiera hur de olika myndighetsuppgifterna utgör medel för att uppnå nationella mål."

Enligt 1 § förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion har länsstyrelsen till uppgift att noga följa länets tillstånd och behov, att främja länets utveckling och befolkningens bästa, att verka för att de fastställda nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet samt att svara för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

1995/96:RR3

Bilaga 2

I 2 § samma förordning anges att länsstyrelsen särskilt skall:

- med beaktande av fastställda nationella mål verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen samt kravet på en långsiktig, god hushållning med naturresurserna,
- samordna de olika sektorerna inom länsstyrelsens ansvarsområde och därvid beakta de aspekter som är av betydelse för den regionala utvecklingen,
- följa upp och utvärdera insatser inom olika samhällssektorer med såväl ett nationellt som ett samlat regionalt perspektiv,
- genomföra eller hos regeringen eller dess myndigheter föreslå sådana åtgärder som är nödvändiga eller lämpliga för länets utveckling,
- underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.

Av 3 § framgår att länsstyrelsen svarar för bl.a. frågor om

- de allmänna valen,
- polisverksamheten,
- den civila försvarsberedskapen,
- räddningstjänsten och saneringen efter utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning,
- den sociala omvårdnaden,
- hälsoskyddet,
- jämställdhet mellan kvinnor och män,
- kommunikationerna,
- samordningen av trafiksäkerhetsarbetet,
- bostadsfinansieringen,
- plan- och byggnadsväsendet,
- hushållningen med naturresurser,
- utbildningen,
- djurskyddet,

- livsmedelskontrollen,
- lantbruket,
- rennäringen, i förekommande fall,
- fisket,
- kulturmiljön,
- regionala utvecklingsinsatser,
- näringslivsutvecklingen,
- främjandet av konkurrensen,
- glesbygdsutvecklingen,
- naturvården,
- miljöskyddet.

1995/96:RR3

Bilaga 2

Ansaret vilar dock inte på länsstyrelsen, om det är särskilt föreskrivet att någon annan statlig myndighet skall svara för sådana uppgifter. Mera grovt kan länsstyrelsens verksamhet hänföras till områdena näringsliv och infrastruktur, areella näringar och veterinära frågor, livsmiljö, social omvårdnad, civil beredskap och räddningstjänst, regional polisverksamhet samt allmän förvaltning och bostadsfinansiering.

Enligt 12 § länsstyrelseinstruktionen beslutar länsstyrelsen själv sin organisation. Dock skall finnas länsexperter för angivna sakområden. Dessa är: 1. civil försvarsberedskap och räddningstjänst, 2. social omvårdnad, 3. jämställdhet mellan kvinnor och män, 4. kommunikationer, 5. bostadsfinansiering, 6. planväsande och hushållning med naturresurserna, 7. utbildning, 8. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, 9. lantbruk, 10. rennäring, om det behövs, 11. fiske, 12. kulturmiljövård, 13. regionalekonomi och näringslivsutveckling, 14. naturvård och miljöskydd. Att länsstyrelsen i flertalet fall är skyldig att samråda med berörd central förvaltningsmyndighet innan den beslutar om anställning av länsexpert, framgår av 49 § länsstyrelseinstruktionen. Enligt 39 § jaktlagen (1987:259) skall det till varje länsstyrelse finnas knuten en länsviltnämnd med uppgift att vara länsstyrelsens rådgivande organ i frågor om viltvården. I varje länsstyrelses krigsorganisation skall, enligt 31 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), finnas en folkrättslig rådgivare. Att chefen för länets överlantmätarmyndighet är föredragande och att han kan ges beslutanderätt i vissa ärenden framgår av 29 § länsstyrelseinstruktionen. I 32 § erinras om att det finns särskilda föreskrifter om skyldighet för tjänsteman vid Vägverkets väg- och trafikregion, länsarbetsnämnd och skogsvårdsstyrelse att som föredragande eller på annat sätt delta i handläggning av ett visst ärende eller en viss ärendegrupp (se 6 § förordningen [1992:1467] med instruktion för Vägverket, 45 § förordningen [1988:1139] med instruktion för Arbetsmarknadsverket och 28 § förordningen [1993:1272] med instruktion för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna). Experterna skall under länsstyrelsens ledning ha

odelat ansvar för sitt sakområde och medverka till samordning mellan sakområdena. Att det vid länsstyrelsen finns en chefstjänsteman som är länsråd – i Stockholms län länsöverdirektör – och att denne är landshövdingens ställföreträdare framgår av 6 §.

Vidare kan här sägas några ord om länsstyrelsernas ekonomiska förhållanden.

Länsstyrelsernas förvaltningskostnader kan, med avseende på hur de finansieras, delas upp mellan

- ramanslag (Civildepartementet),
- sakanslag (övriga departement),
- annan finansiering (medel från AMS/LAN m.m.),
- övrig finansiering (intäkter m.m.).

Härtill kommer olika former av bidrag och transfereringar, bl.a. lönegarantimedel.

Under hösten 1992 var länsstyrelserna föremål för en fördjupad verksamhetsprövning i enlighet med den nya budgetprocessen. I den fördjupade anslagsframställningen redovisade länsstyrelserna hur verksamheten finansieras och hur kostnaderna fördelar sig på olika sakområden för budgetåret 1991/92. Redovisningen konstaterades innehålla en del brister men har ändå ansetts ge en intressant bild av förhållandena. För perioden uppgick ramanslaget till 1 600 miljoner kronor, sakanslagen till 160 miljoner kronor, annan finansiering till 220 miljoner kronor och övrig finansiering till 300 miljoner kronor. Förvaltningskostnaderna var således totalt 2 300 miljoner kronor. Bidrag och transfereringar uppgick till 7 600 miljoner kronor, varav 3 500 miljoner kronor var lönegarantimedel. Detta gör att länsstyrelsernas sammanlagda omslutning var nästan 10 miljoner kronor.

I 1994 års budgetproposition togs ramanslaget upp till 1 800 miljoner kronor. Riksdagen har enligt förslag i 1995 års budgetproposition beslutat att ramanslaget för budgetåret 1995/96 (18 månader) skall uppgå till 2,7 miljarder kronor (varav 1,8 miljarder kronor för perioden juli 1995–juni 1996). Riksrevisionsverket (RRV) har nyligen granskat länsstyrelsernas finansiering. I granskningsrapporten konstaterades att omfattande internadministrativa rutiner och ekonomi- och informationssystem byggts upp på länsnivå till följd av den splittrade finansieringen.

För att komma till rätta med dessa problem föreslog RRV i huvudsak följande.

- Länsstyrelsernas uppgifter och resultatkrav borde klart anges i regleringsbreven.
- Den framtida redovisningen borde ske samordnat.
- Centrala myndigheter borde se över vilken information de behöver från länsstyrelserna och om utvecklingen av en mer mål- och resultatinriktad styrning kan minska behovet av kvantitativa data till förmån för mer kvalitativa data.

- Centrala myndigheter måste dels ge länsstyrelserna den information de behöver för finansieringen före budgetårets början, dels om möjligt undvika att ge länsstyrelserna nya uppgifter och medel under pågående budgetår.

1995/96:RR3

Bilaga 2

I 1994 års budgetproposition uttalades att länsstyrelsernas finansieringskällor och styrformer kommer att ses över med anledning av RRV:s rapport.

Sammanfattningsvis kan sägas att länsstyrelsernas mångfasetterade verksamhet analytiskt kan indelas i några stora kategorier. Den första gruppen avser uppgifter som har anknytning till den regionala utvecklingen. Detta uttrycks i länsstyrelseinstruktionen som en skyldighet att "ge noggrann akt på länets tillstånd och behov samt främja länets utveckling och befolkningens bästa." Funktionen avser en övergripande planering med samordningsfunktioner av olika sektors verksamhet. Verksamheten är preciserad i förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete och ger länsstyrelserna en nyckelroll i samarbetet med andra statliga organ, med kommuner och landsting samt med den privata sektorn.

En andra grupp av uppgifter för länsstyrelserna är den allt oftare betonade uppgiften att genom tillsyn, kontroll, uppföljning och utvärdering klarlägga hur den nationellt beslutade politiken genomförs och vilka resultat den får. Den ökade betydelsen av dessa uppgifter är uttryck för en klarare arbetsfördelning i fråga om offentlig verksamhet, där den kommunala självstyrelsen i allt högre grad anförtrots uppdraget att svara för själva genomförandet, medan statliga organ har hand om uppföljning m.m. Den grundläggande utgångspunkten för förändringar i denna riktning är en generell decentralisering av offentlig beslutsfattande.

Till dessa båda uppgiftsområden skall fogas handläggningen av en rad enskilda förvaltningsärenden som inte kan sägas kännetecknas av vare sig samordnings- eller planeringsbehov eller att direkt ha med uppföljning och utvärdering att göra. Detta utgör en stor grupp av länsstyrelsernas arbetsuppgifter och är närmast ett uttryck för den generella roll som länsstyrelserna spelar på regional nivå.

4 Länsstyrelsernas organisation

4.1 Utgångsläget

Före den 1 juli 1991 var länsstyrelseorganisationen reglerad i förordning. Med undantag för Stockholms och Gotlands län gällde att varje länsstyrelse skulle ha nio enheter: juridiska enheten, regionalekonomiska enheten, miljövärdsenheten, planenheten, lantmåterienheten, försvarsenheten, kulturmiljöenheten, allmänna enheten och administrativa enheten. Juridiska och allmänna enheten tilläts utgöra en enhet om särskilda skäl förelåg. Länsstyrelsen i Stockholms län var uppdelad i tre avdelningar: administrativa avdelningen, planeringsavdelningen och förvaltningsavdelningen. Länsstyrelsen i Gotlands län behövde inte ha en juridisk enhet.

Cheferna för de olika enheterna hade i flera fall tjänstebeteckningar som anknöt till enheternas uppgifter. Planeringsdirektören var chef för regionalekonomiska enheten, länsarkitekten för planenheten, naturvårdsdirektören för miljövårdsenheten, överlantmätaren för lantmäterienheten, försvarsdirektören för försvarsenheten och länsantikvarien för kulturmiljöenheten.

Länsstyrelserna har, som redovisats tidigare, sedan sommaren 1991 frihet att själva välja hur organisationen skall vara utformad. Redan innan reformen trädde i kraft hade inom varje län landshövdingen haft i uppdrag att som särskild utredare genomföra organisationsarbetet. Inom Civildepartementet fanns Centrala organisationskommittén för en ny statlig länsförvaltning, som i en PM daterad den 30 juni 1991 kunde rapportera om vilka olika organisatoriska lösningar som landets länsstyrelser valt. Kommittén grupperar de enskilda organisationslösningarna i fyra olika kategorier. De betecknades som:

- Många helt fristående enheter,
- Administrativ samverkan,
- Fastare samverkan
- Målgruppsorienterad matrisorganisation.

I rapporten anges att organisationen i första hand skiljer sig åt när det gäller formen för samverkan mellan expertfunktionerna. Det är inte alldeles klart vad som avses med detta. Administrativ samverkan har knappast med länsexperternas funktioner att göra, och beteckningen Fastare samverkan ger endast en antydning om vilka kriterier som legat bakom organisationsutformningen. Med målgruppsorienterad matrisorganisation förstås en organisationsutformning som har sin utgångspunkt i de olika grupper som länsstyrelsens verksamhet riktar sig till. Grupperingen framgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1 Centrala organisationskommitténs gruppering av länsstyrelsernas organisationslösningar inför reformens ikraftträdande den 1 juli 1991.

Många helt fristående enheter	Administrativ samverkan	Fastare samverkan	Målgruppsorienterad matrisorganisation
AB, H, I, M,	C, E, F	G, K, S, T	D
N, P, R, W,	L, O, Z	U, X, AC,	
Y		BD	

Som synes har den målgruppsorienterade matrisorganisationen valts av endast länsstyrelsen i D-län. Organisationsformen utgör den största avvikelserna från det gemensamma utgångsläget.

Kategorin Många helt fristående enheter innebär en organisationslösning som ligger närmast den modell som gällde generellt för landets länsstyrelser före reformen.

Gränsen mellan kategorierna administrativ samverkan och fastare samverkan är, som nämnts ovan, inte möjlig att utläsa ur rapporten. En tolkning är att den sistnämnda organisationstypen representerar någon form av avdelningsorganisation.

1995/96:RR3

Bilaga 2

4.2 Kriterier för organisationsanalysen

En detaljerad presentation av de olika organisationslösningarna skulle egentligen erfordra en redovisning för varje enskild länsstyrelse. En sådan detaljerad redogörelse skulle emellertid omöjliggöra eller i varje fall starkt försvåra en erforderlig överblick över hur länsstyrelserna har utnyttjat sitt mandat. Det är möjligt att utifrån några grundläggande kategorier fånga huvuddragen i de olika lösningarna och teckna en mer överskådlig bild. Den nedanstående organisationsredovisningen bygger på följande faktorer och överväganden.

Det i sammanhanget mest intressanta är organisationsutformningen med avseende på länsstyrelsernas olika verksamhetsområden. Vid sidan av denna finns en administrativ stödfunktion, som också har ägnats uppmärksamhet i organisationsarbetet, men som här får ges en mer undanskymd roll. Revisorernas analys tar således i huvudsak fasta på de överväganden som gjorts, och de lösningar som valts, beträffande den reguljära verksamhetens organisering.

4.2.1 Länsexperternas ställning

Systemet med länsexperter förtjänar särskild uppmärksamhet. Samtidigt som länsstyrelserna fick friheten att själva bygga upp sin organisation utifrån regionala förhållanden, fastställdes i länsstyrelseinstruktionen ett antal expertfunktioner, som skall finnas i varje länsstyrelse. Vid en organisationsanalys är det angeläget att uppmärksamma i vad mån föreskrifterna om länsexperterna verkar styrande på organisationsutformningen och i övrigt minskar det regionala handlingsutrymmet. Av särskild betydelse är föreskrifterna om länsexpertens samlade ansvar för frågor inom sin sektor samt att detta ansvar utövas direkt under länsledningen.

Länsexperterna kan sägas representera länsstyrelsens regionala sektorsansvar inom ett stort antal politikområden. Inte minst de centrala ämbetsverkens medverkan vid tjänstetillsättningarna stryker under detta perspektiv. Samtidigt bör noteras, att sektorssamordning och intresseavvägning var ledstjärnan för reformen med samordnad länsförvaltning.

4.2.2 Tvärsektoriellt arbetssätt

Länsstyrelsens tvärsektoriella arbetssätt framhålls i många sammanhang som den verksamhetsmässiga formen för att åstadkomma den önskade samordningen. Vid organisationsanalysen är det därför av intresse att också uppmärksamma dels hur organisationen har utformats för att åstadkomma eller underlätta ett tvärsektoriellt arbetssätt, dels vilken roll länsexperterna förväntas spela i detta sammanhang.

Ett tvärsektoriellt arbetssätt kan åstadkommas på olika sätt. En lösning är att utforma den formella organisationen för att stödja en sådan inriktning på verksamheten. Det informella arbetssättet står också till buds. Genom olika samordnings- eller projektgrupper kan administrativa sektorsgränser överskridas på olika sätt. I flera fall möjliggör länsstyrelsernas kommentarer till sina organisationslösningar en inblick i sådana överväganden.

Olika skäl har anförts för att minska antalet enheter i länsstyrelseorganisationen. Den platta organisationen medför inte sällan svårigheter för organisationens ledning att hinna hålla kontakt med de oftast många enheterna. Den organisatoriska nivelleringen med sin närhet mellan ledning och verksamhet sker således ibland till priset av betungande ledningsuppgifter och "trängsel" bland verksamhetsansvariga i försöken att nå fram till ledningen. En avdelningsorganisation minskar antalet enheter som organisationens ledning behöver ha direkt kontakt med och styra.

Ett annat skäl för att minska antalet enheter är att enhetsgränserna försvårar det tvärsektoriella arbete som kan sägas vara den samordnade länsförvaltningens grundläggande verksamhetsidé. En samordning av olika expertområden i större enheter anses underlätta det tvärsektoriella arbetssättet men är, som nämnts ovan, inte det enda sättet att åstadkomma detta.

4.2.3 Länsledningen och länsexperterna

Relationen mellan länsexperterna och länsledningen liksom de förstnämndas autonomi i fråga om sitt sektorsansvar reser frågan om hur många formella administrativa nivåer som har inrättats. Länsledningen, dvs. landshövding och länsråd, utgör självklart den högsta nivån. Här bortses då från lekmannastyrelsens beslutsbefogenheter. Av länsstyrelseinstruktionen följer vidare att kretsen av länsexperter representerar en andra självständig nivå. Länsstyrelseinstruktionen indikerar ingen ytterligare nivå. Frågan är i stället om det i instruktionen över huvud taget ges utrymme för ytterligare en nivå. Några principiellt intressanta problem inställer sig vid en analys av om det är möjligt att inrätta formella avdelningar som består av grupper av länsexperter och ställa dessa under en avdelningschefs ledning. Är det möjligt att någon annan än länsledningen är chef för en länsexpert?

I fråga om administrativa stödfunktioner och liknande torde det vara oproblemiskt i förhållande till länsstyrelseinstruktionen att göra grupperingar av olika slag. Likaså finns det knappast några hinder för att åstadkomma informella lösningar som syftar till att underlätta samordning utan att ställa länsexperterna under någon formell avdelningsorganisation. Möjligheterna att inrätta en formell administrativ nivå mellan länsledning och länsexpert måste däremot bygga på länsledningens möjligheter att delegera sina beslutsbefogenheter. En länsexpert möter på det sättet länsledningen i en delegerad form.

Eftersom varje expert har det samlade ansvaret inom sin sektor är det inte möjligt att i fråga om sakbedömningar låta en expert vara överordnad

en annan. För handläggningen av enskilda frågor och över huvud taget i verksamheter som har med just expertfunktionen att göra är länsexperten direkt underställd länsledningen. För administrativa frågor torde det däremot inte möta något hinder att länsexperterna står i en hierarkisk relation till varandra.

1995/96:RR3

Bilaga 2

4.3 Tre organisationsmodeller

4.3.1 Små eller stora förändringar

Hur omfattande förändringar anser länsstyrelserna själva att de har gjort i förhållande till den organisation som gällde före den 1 juli 1991? En fråga med detta innehåll ställdes i enkäten, med syftet att få en subjektiv uppfattning om graden av förändring som hade vidtagits. Även om svaren fångas i tre grova kategorier – i allt väsentligt samma organisationsutformning som tidigare, vissa förändringar har genomförts respektive genomgripande förändringar har gjorts – tecknas likväl en bild av hur myndigheten själv upplever och vill beskriva den nya organisationen i förhållande till en tidigare ordning. Man bör dock vara klar över att innebörden i de tre kategorierna kan tolkas något olika av olika svaranden. Svaren fördelar sig enligt nedanstående tabell.

Tabell 4.2 Länsstyrelsernas syn på hur dagens organisation är utformad i förhållande till den organisation som gällde generellt för länsstyrelserna före den 1 juli 1991, antal

I allt väsentligt samma organisation som tidigare	6
Vissa förändringar har genomförts	10
Genomgripande förändringar har gjorts	8

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan beträffande faktorer av betydelse för länsstyrelsernas organisationsutformning är det dags att presentera de organisatoriska lösningarna hos landets länsstyrelser.

1995/96:RR3

Bilaga 2

4.3.2 Platt linjeorganisation – betoning av länsexperternas roll

Den första faktorn att uppmärksamma är förekomsten av sakområdesindelningar som nära ansluter till organisationen med länsexperter och den tidigare föreskrivna enhetsindelningen. Organisationsmodellen kännetecknas här av den platta organisationen med ett stort antal sakenheter. Det finns ingen given gräns för det minsta antal enheter som skall finnas för att en länsstyrelse skall föras till denna kategori. Med utgångspunkt i de 13 länsexperter som finns i varje länsstyrelse bör man inte till samma grupp föra de länsstyrelser där antalet sakenheter är färre än 10. Gränsen är skönmässigt vald, men ansluter till en naturlig gräns som finns i materialet. Det finns nämligen ingen länsstyrelse som har nio enheter.

Denna organisationsmodell återfinns hos drygt hälften av landets länsstyrelser, nämligen i AB-, C-, E-, F-, G-, H-, I-, L-, N-, O-, S-, W-, Y- och Z-län. I enkätsvaren och i annat material finns för flertalet av dessa län kommentarer beträffande de överväganden som gjorts i fråga om organisationen. Vidare ingår fyra av länen i det länsurval för mer ingående studier, som gjorts för denna granskning, och därigenom har organisationsfrågan kunnat ges en ingående behandling.

I sammanhanget bör noteras att samtliga här angivna län med ett undantag, O, i enkätsvaren har uppgivit att organisationen i allt väsentligt är densamma som tidigare, eller att vissa förändringar har gjorts. Det är således endast länsstyrelsen i O-län som anger att den har vidtagit en genomgripande organisationsförändring. I en kommentar framhålls dock att strukturen på organisationen i huvudsak är densamma som tidigare, men en omfattande decentralisering av beslutsbefogenheter inom olika områden har gjorts. Kommentaren från O-län indikerar, att mer omfattande förändringar i beslutsbefogenheter kan göras inom ramen för en i stort oförändrad organisation. Det finns således ingen direkt motsättning i den klassificering av länsstyrelseorganisationen i O-län som revisorerna gör och länsstyrelsens egen uppfattning.

Noteras bör också att länsstyrelsen i AB-län har markerat svarsalternativet att vissa förändringar har gjorts, trots att man slopat den avdelningsorganisation, vilken man som enda län hade före den 1 juli 1991. Länsstyrelsens bedömning speglar säkert väl hur man uppfattade förändringen men visar också att formellt omfattande åtgärder i praktiken kan te sig mer beskedliga.

Den första gruppen representerar en organisationsmodell som närmast kan hänföras till de förhållanden som rådde vid reformens genomförande. Det fanns i flera fall en uttalad strävan att begränsa, för att inte säga minimera, organisationsförändringarna. Nya verksamheter och ny personal från tidigare självständiga länsmyndigheter skulle föras in i länsstyrelsen med alla de svårigheter som var förknippade därmed. På många håll

bedömdes detta kunna ske mest smidigt, om förändringarna gjordes så små som möjligt.

En länsstyrelse har framhållit "kundanpassning" som ett skäl till att göra endast små organisationsförändringar. Allmänheten skulle lätt kunna känna igen sig i den nya organisationen, och enheterna borde därför betecknas så att namnen klargjorde vart man kunde vända sig i en viss fråga.

Länsspecifika förhållanden i fråga om förvaltningskultur och personfrågor spelade också i en del fall en betydande roll. Från några län har framhållits, att förändringsbenägenheten i organisationen i dag är avsevärt större än den var 1991, och att man nu planerar nya organisationsförändringar. Flera länsstyrelser framhåller att reformen med samordnad länsförvaltning innebar en vitalisering av länsstyrelseorganisationen och avkastade betydelsefulla förändringsprocesser vars effekter alltjämt kan konstateras.

En andra grupp av överväganden utgörs av de bedömningar som gjorts beträffande länsexperternas ställning i organisationen. En vanlig slutsats, som redovisas från flera län, är att länsexpertens sammanhållna sektorsansvar skall prägla organisationsutformningen och markera experternas jämbördiga ställning.

I beslut 1991 uttryckte länsstyrelsen i Y-län denna princip på följande sätt: "Grundprincipen för organisationen ... är, att en enhet bildas kring varje länsexpert. Ett undantag görs dock för sakområdet kommunikationer, som i nuvarande organisation ligger på regionalekonomiska enheten. På grund av de starka sambanden mellan kommunikationsplanering och regionalekonomi/näringslivsutveckling tar behovet av att hålla ihop dessa frågor i en enhet över principen att ha en enhet för varje länsexpertområde. Länsexpertrollerna för de två nämnda områdena kommer alltså att ligga på chefen för den regionalekonomiska enheten."

Noteras bör att två länsexpertområden ansågs kunna ombesörjas av en befattningshavare. Såväl i enkätsvar som vid länsbesöken har denna fråga aktualiserats. Problemställningen behandlas mer ingående nedan under avsnittet om länsexperterna.

En organisation med kortast möjliga beslutsvägar är vidare en ofta uttalad strävan. Länsexperterna skall ha lika möjligheter att nå länsledningen, och allt detta åstadkoms bäst, enligt länsstyrelsernas egen utsago, i den platta organisationen. Några länsstyrelser framhåller särskilt, att man varit medveten om det omfattande kontaktnät som på detta sätt etableras mellan ledning och verksamhet, och som innebär påfrestningar på ledningsorganisationen. I sammanhanget kan också konstateras en betoning av att man önskat endast två formella beslutsnivåer, nämligen länsledningen och (i huvudsak) den som länsexperten/enheten representerar.

För en del av länsstyrelserna i den grupp som här behandlas gäller att fler än en länsexpert kan finnas i en sakenhet. Länsstyrelsen i O-län framhåller t.o.m. de goda erfarenheter man har av att flera experter arbetar inom samma enhet. Det handlar således inte genomgående om att en viss sakenhet skulle vara förbehållen endast en länsexpert.

1995/96:RR3

Bilaga 2

För I-län bör noteras, att det inte finns någon stabsfunktion till länsledningen. Detta innebär att ledningen ensam får sköta ett förhållandevis omfattande samarbete med de enskilda enheterna. De överväganden som gjordes inom länsstyrelsen i AB-län i detta avseende bör lyftas fram. I den tidigare organisationen var nämligen, som redovisats ovan, en avdelningsorganisation föreskriven för denna landets största länsstyrelse. Denna organisationsmodell slopades till förmån för en organisation som lyfter fram den enskilda länsexperternas.

En av länsstyrelserna inom denna grupp införde 1991 en blockorganisation med fem block. I varje block hade en av länsexperterna fått ett administrativt samordningsansvar. Denna organisation har nu ersatts av en ren linjeorganisation med varje enhet/länsexpert direkt underställd länsledningen. De motiv som anförs för denna förändring kan vara av intresse att återge.

Det fanns flera orsaker till förändringen. Vissa länsexperter upplevde att man fick en sämre direkt kontakt med länsledningen med blockorganisationen, eftersom frågor angående fördelning av internbudget, expedition, assistentpersonal o.d. sköttes i blocket. Man upplevde också i en del fall att vissa länsexperter blev underställda en annan länsexpert och att experterna då inte hade full kontroll över det som vederbörande uppfattade som sin budget och personal. Lokalfrågan var ett annat problem, eftersom endast ett block var lokalmässigt samordnat. Hade fler block haft denna möjlighet hade samarbetet inom blocken varit lättare.

Med den nygamla organisationen har Länsstyrelsen fått en bättre direktkontakt mellan länsexperter och länsledning även i ovan berörda frågor. Varje länsexpert har dessutom kontroll över ekonomi och personal inom sitt område. Man får alltså en mera direktstyrd organisation vilket också betyder att Länsledningen får ägna mer tid till denna del av verksamheten eftersom styrfunktionen som de fem blocken utgjorde fallit bort. Samtidigt ställer organisationen i sin styrning stora krav på administrativa enheten som stab.

Frågan inställer sig så om den platta linjeorganisationen med sin sektorsbaserade enhetsindelning verkar konserverande på sektorstänkandet och försvårar ett tvärsektoriellt arbetssätt. Frågan ställs mot bakgrund av att reformen med samordnad länsförvaltning genomfördes bl.a. med syftet att genom organisatorisk samordning anlägga ett sektorsövergripande synsätt på den offentliga verksamheten. Det ligger därför nära till hands att applicera samma problemställning på förhållanden inne i länsstyrelseorganisationen, nämligen att en sektorsbaserad organisationsutformning motverkar det tvärsektoriella arbetet.

Till detta skall fogas att den platta linjeorganisationen i flera fall valts för att markera länsexperternas ställning och jämbördiga rang. Resultatet förefaller på analytiska grunder vara avhängigt av hur länsexperterna uppfattar sin roll i organisationen. Ser de sig som främst sektorsföreträdare, förefaller det rimligt att en organisation som lyfter fram länsexperterna också stärker sektorstänkandet. En annan slutsats är också möjlig att dra, nämligen att just den formellt jämlika positionen experterna emellan och deras självklara administrativa ställning i ledningen för sitt

ansvarsområde gynnar ett tvärssektoriellt arbetssätt. Endast empiriska resultat kan visa vilken av slutsatserna som har fog för sig.

Av kommentarerna att döma har en del länsstyrelser, som valt den platta organisationsmodellen, ansett det föreligga risker för en icke önskvärd sektorsuppdelning. Någon åberopar erfarenheter från den gamla organisationen där sektorstänkande upplevts som ett problem. En snarlik eller identisk organisation efter reformen skulle med en sådan erfarenhet tala för att åtgärder borde vidtas för att stödja ett tvärssektoriellt arbetssätt, eftersom organisationen i sig inte gav stöd för detta.

Länsstyrelserna har presenterat särskilda överväganden och åtgärder för att åstadkomma ett tvärssektoriellt arbetssätt. Olika lösningar har redovisats. De kan föras samman till tre alternativ, som inte är varandra uteslutande, utan kan kombineras.

För det första finns i flertalet av här aktuella länsstyrelser en indelning där fler än en länsexpert ingår i en enhet. Så är fallet i AB-, C-, F-, I-, H-, L-, O-, S-, W-, Y- och Z-län. Några av dessa länsstyrelser framhåller förekomsten av flera experter i en enhet som en åtgärd för förbättrad samverkan mellan sektorerna. Således är det endast i E- och G-län som varje länsexpert har erhållit sin egen enhet. Beträffande F-, N- och Y-län är det endast ett par expertfunktioner som utgör en gemensam enhet.

Som ett andra alternativ har några länsstyrelser, t.ex. i O- och W-län, prioriterat arbete i projektgrupper för att åstadkomma samarbete mellan olika sektorer. Länsstyrelsen i O-län har bildat ett särskilt projektsekreteriat för gemensamma projekt.

I två länsstyrelser finns som ett tredje alternativ en blockorganisation som mer informellt för samman olika enheter för att stimulera till ett tvärssektoriellt arbetssätt.

Länsstyrelsen i S-län har format fyra samverkansblock med enheterna som byggstenar. Blocket *lantbruk, landsbygdsutveckling och fiske* består av lantbruksenheten, fiskeenheten och veterinärenheten och har lantbruksdirektören som blockansvarig. *Markplanering och miljö* bildar ett andra samverkansområde där länsrådet är ansvarigt och i vilket ingår miljöskyddsenheten, naturvårdsenheten, planenheten samt kultur- miljöenheten.

Blocket *välfärd och regional utveckling* har planeringsdirektören som ansvarig och där ingår regionalekonomiska enheten, sociala enheten och bostadsenheten. *Förvaltning* är det fjärde samverkansblocket och utgörs av rättsenheten och trafikenheten. Ansvarig är chefsjuristen. Blocken utgör inte någon formell beslutsnivå, utan det är främst för verksamhetsplanering som de har tillskapats. Budgetansvar är decentraliserat till enheterna, och det är enheterna emellan som samarbetet sker i olika ärenden.

Noteras bör att i S-län två expertfunktioner – regionalekonomi och näringslivsutveckling samt kommunikationer – upprätthålls av en person. Expertfunktionen naturvård och miljöskydd, vilken i länsstyrelseinstruktionen redovisas som ett expertområde, är delad på två experter. Detta förfarande har inte ansetts strida mot länsstyrelseinstruktionens föreskrifter.

1995/96:RR3

Bilaga 2

I F-län finns sex fasta planerings- och samordningsgrupper – *landsbygdsutveckling, utbildning, kommunikationer, fysisk planering, hälsa/säkerhet och näringsliv* – för att åstadkomma samordning över sektorsgränserna.

1995/96:RR3

Bilaga 2

4.3.3 Funktionsbaserad matrisorganisation

Den i organisationshänseende raka motsatsen till den grupp av länsstyrelser som behandlats ovan finner man i D-län. Nyckelfrågan för länsstyrelsen var om organisationen skulle utgå från en tvärsektoriell gruppering av uppgifterna eller från ett linjeorienterat perspektiv. En viktig fråga angavs vara hur man förhindrar att sektorsintresset blir för dominerande på lägre nivåer i organisationen. På länsledningsnivå blir av naturliga skäl sektorsintressena inte dominerande, men med ett stort antal länsexperter finns en uppenbar risk för sektorstänkande på den nivå där de flesta ärenden skall avgöras. Det tvärsektoriella arbetssättet fick bli vägledande, och uppgifterna samlades i fyra enheter: *kundtjänst, landsbygd, företag och kommun samt struktur*.

Länsexperterna placerades in i de olika enheterna, men blev inte i något fall enhetschef. Med den valda organisationen ville länsstyrelsen, enligt enkätsvaren, betona sektorssamordningen och få en bättre helhetssyn på länsstyrelsens verksamhet. Kundperspektivet skulle bli tydligare och de anställda skulle få bättre utvecklingsmöjligheter. Genom att skilja på chefsrollen och länsexpertrollen skulle ledningssystemet bli tydligare. Organisationen skulle också ha en hög anpassningsförmåga inför kommande förändringar. En organisation med så mångsidig verksamhet som länsstyrelsen får räkna med kontinuerliga förändringar, vilket avsevärt underlättas av en organisation med få enheter vilken främst är funktionsutformad.

Organisationsutformningen präglas av synen på uppgiften som chef respektive länsexpert. Att vara chef innebär i länsstyrelsen i D-län ett tidsbegränsat uppdrag, men med en fast anställning i botten. Länsexpertuppgiften är en "tillikauppgift" vid sidan av egna kvalificerade handläggarpuppgifter. För länsexperten framhålls tre uppgifter. Den första är att inom sitt sakområde besitta spjutspetskompetens och följa utvecklingen i omvärlden i stort, i det egna länet, politikens utveckling, EU etc. Ett andra uppdrag består i att vara controller med avseende på verksamhetens kvalitet, dvs. att tillse att länsstyrelsen driver de uppsatta nationella målen, att ärendehandläggningen håller hög kvalitet och att kompetensen bibehålls och utvecklas. En tredje uppgift är att bli inkopplad på ärenden där olika sektorsintressen är svåra att förena och medverka i avvägningen, för att ytterst kunna lyfta frågan till länsledningen.

Beteckningen på de fyra enheterna indikerar hur uppgiftsfördelningen är ordnad. Filosofin bakom den ovan redovisade organisationen framgår dock tydligast i den förändring, som nu förbereds, och som ses som en renodling och vidareutveckling av de tankar som styr den nuvarande utformningen.

1995/96:RR3

Bilaga 2

I förslaget till ny organisation finns en enhet med uppgift att ta hand om alla de ärenden som initieras utanför länsstyrelsen, dvs. i första hand ansökningar av olika slag. Denna enhet planeras få disponera två tredjedelar av resurserna bortsett från lednings- och stödfunktioner. Tre enheter bildas för de verksamheter som länsstyrelsen själv initierar och ansluter till grupper av ansvarsområden. En enhet utgör en metodgrupp för tillsyn och utvärdering, och förväntas bedriva sin verksamhet närmast i form av olika "kampanjer". En andra grupp inrättas för länsstyrelsens behov av kunskapsunderlag inom olika områden såsom statistik, planeringsunderlag för regional utveckling, miljöbeskrivningar, samt för att ansvara för IT-satsningar och databaser. Den tredje enheten planeras ta hand om länsstyrelsens utvecklingsansvar.

Mellan de tre metodorienterade enheterna och enheten för ärendehandläggning förväntas ett tjänsteflöde finnas som tillgodoser behovet av kompetens allt eftersom olika insatser prioriteras.

Den organisation som länsstyrelsen i D-län har valt kan sägas ligga längst ifrån den organisation som var föreskriven före reformen 1991. Som skäl till att göra en så omfattande förändring har länsstyrelsen bl.a. hänvisat till diskussioner redan under 1980-talet. Den då gällande regleringen uppfattades som ett hinder för att klara av länsstyrelsens uppgifter på ett bra sätt. Trots försök visade det sig svårt att komma bort från sektorstänkande, trots att samordningsambitioner beträffande statlig regional förvaltning funnits med i den förvaltningspolitiska diskussionen under ganska lång tid.

Förändringsarbetet fick av naturliga skäl betydande uppmärksamhet. Några berörda sektorsmyndigheter ställde sig till en början skeptiska till organisationsförändringen och ifrågasatte dess förenlighet med länsstyrelseinstruktionen. Enligt länsstyrelsens mening var det främst inom miljövården, kulturmiljövården och beredskapssektorn som tveksamhet uttalades. Berörda verk synes emellertid ha accepterat den nya organisationen efter att ha funnit att de aktuella sektorernas intressen väl kunnat tillgodoses. Beträffande kulturmiljövården framhöll länsstyrelsen att denna sektors synpunkter och intressen från att tidigare ha setts som en motverkande kraft nu uppfattades som ett naturligt och viktigt inslag i den tvärsektoriella samverkan.

Frågan om länsstyrelseorganisationen i D-län behandlades i budgetpropositionen 1993, och statsmakterna ställde sig därvid bakom den valda organisationslösningen.

4.3.4 Avdelningsorganisation

Mellan den stora gruppen av länsstyrelser (14 stycken) vars organisation kännetecknas av den platta linjeorganisationen och den funktionsbaserade matrisorganisation, som utvecklats i D-län, finns de återstående 9 länsstyrelserna. Vid en uppdelning i endast två organisationskategorier hade det rimliga varit att föra de 9 länsstyrelserna till den stora gruppen. "Mellan-gruppen" representerar emellertid i organisationshänseende så intressanta lösningar att den bör få särskild uppmärksamhet.

Liksom i fråga om gruppen av länsstyrelser med platta linjeorganisationer kan man för avdelningsorganisationen finna en centralt given inspiration eller vägledning. Regeringen har i regleringsbrevet med avseende på länsstyrelserna sammanfört dessas verksamheter i sju grupper. Dessa är:

- A. Näringsliv och infrastruktur
- B. Areella näringar och veterinära frågor
- C. Livsmiljö
- D. Social omvårdnad
- E. Civil beredskap och räddningstjänst
- F. Regional polisverksamhet
- G. Allmän förvaltning och bostadsfinansiering

I gängse organisationsteori finns också behandlad avdelningsorganisationen som modell. Det är således inte alls givet att de enskilda länsstyrelserna byggt upp sin organisation utifrån regleringsbrevets verksamhetsindelning, men likväl finns det ett klart samband mellan denna gruppering och avdelningsindelningen i en del länsstyrelser. Regleringsbrevets indelning bygger dessutom på ett sedan länge klart samband mellan olika delar av länsstyrelsens verksamhet.

Oberoende av om länsstyrelsernas val av organisation är hämtad från någon central förebild eller sprungen ur egna överväganden och erfarenheter, innebär en avdelningsindelning ett mindre antal enheter att styra för länsledningen. Följaktligen kan här länsexperterna ha en delvis annan ställning i organisationen än vad som är fallet i den platta linjeorganisationen.

Två länsstyrelsernas organisationsmodeller visas i detta avsnitt. Den första avser M-län. Det är, som framgår av tablån nedan, endast ganska små avvikelser från de modeller som kännetecknar länsstyrelserna i gruppen med platt linjeorganisation. Som tidigare framhållits, är det närmast en praktisk avgränsningsfråga som avgör var länsstyrelsen i M-län skall placeras.

Den andra modellen som redovisas återfinns i U-län och skiljer sig avsevärt från den i M-län, och även från flertalet andra länsstyrelser i gruppen. En analys av endast organisationstablåerna skulle närmast ge vid handen att länsstyrelsen i U-län kunde placeras i samma grupp som länsstyrelsen i D-län. Att så inte har skett grundas på bl.a. annorlunda roll som länsexperterna spelar i länsstyrelsen i U-län jämfört med vad som är fallet i D-län. Avdelningscheferna vid länsstyrelsen i U-län torde inte heller ha en uttalad beslutsbefogenhet i sakfrågor där verksamhetsansvaret tillkommer en länsexpert. Avdelningsorganisationen blir därför kanske i första hand ett instrument för administrativ ledning. Förhållandena i detta avseende kan också variera från avdelning till avdelning.

Den avdelningsorganisation, som kännetecknar en del av länsstyrelserna i denna organisationsgrupp framträder vid en något mer ingående analys

1995/96:RR3

Bilaga 2

inte som strikta hierarkier med tre beslutsnivåer. Avdelningsorganisationen framstår visserligen som avsevärt fastare till sin karaktär än vad som är fallet med motsvarande arrangemang i gruppen med den platta linjeorganisationen. Likväl möter man i denna typ av organisation samma frågor och oklarheter om länsexperternas autonoma ställning som i gruppen med den platta linjeorganisationen, och för den delen också beträffande organisationslösningen för länsstyrelsen i D-län.

Modellen med avdelningsorganisationen får således kanske sina mest typiska drag genom den gruppering av länsexperter, och över huvud taget länsstyrelsens olika verksamheter, som organisationen uttrycker. Det ringa antalet avdelningar skapar ett organisatoriskt samband mellan olika expertområden, som, även om tyndgpunkten ibland ligger på den administrativa stödfunktionen, bl.a. syftar till att understödja ett tvärssektoriellt arbetssätt.

4.3.5 Summering av organisationslösningarna

Den organisatoriska utformningen av landets 24 länsstyrelser har presenterats ovan i en indelning i tre grupper. Den första gruppen kännetecknas av den platta linjeorganisationen och anknyter dels till den tidigare centralt ,föreskrivna organisationen, dels till den författningsmässiga regleringen av länsexpertfunktionen. I samtliga de fall där varje expertområde inte administrativt utgör en enhet aktualiseras frågan om länsexperternas ställning i organisationen. En organisationsutformning av detta slag uppfattades allmänt vid reformens ikraftträdande som en ganska ringa förändring i förhållande till den tidigare lösningen.

Mer genomgripande är förändringen när det gäller länsstyrelseorganisationen för de övriga två grupperna. En mer eller mindre långtgående indelning i avdelningar förstärker det problem som är förknippat med länsexperternas ställning i organisationen. Å andra sidan minskas det antal enheter som länsledningen har att ha direkt kontakt med.

Den funktionsbaserade matrisorganisationen representeras av en enda länsstyrelse, nämligen i D-län. Frågan om länsexperternas ställning i organisationen har här satts på sin spets, men den valda lösningen har godtagits av statsmakterna.

I nedanstående tabell görs en summering av länsstyrelsernas fördelning på de tre grupperna av organisationsmodeller.

Tabell 4.3 Länsstyrelsernas organisationsutformning

Platt linjeorganisation	Avdelningsorganisation	Funktionsbaserad matrisorganisation
AB, C, E, F, G, H, I, L, N, O, S, W, Y, Z	K, M, P, R, T,U X, AC, BD	D

4.3.6 Styrelsearbetet och olika organisationsmodeller

1995/96:RR3

Bilaga 2

Länsstyrelsen fick 1971 en s.k. lekmanastyrelse. Syftet var att denna skulle tillföra länsstyrelsen en bättre Orts- och personkännedom än tidigare och att dess arbete skulle få en fastare lokal och regional förankring. Förutom landshövdingen, som alltid varit självskriven som ordförande, bestod styrelsen fram till 1977 av tio ledamöter, varav fem utsågs av regeringen och fem av landsting och landstingsfria kommuner. Därefter har den bestått av 14 ledamöter, alla utsedda av landstingen och de landstingsfria kommunerna.

Till en början hade lekmanastyrelserna rätt att delta i alla viktigare beslut. Men under 1980-talets andra hälft snävades befogenheterna in delvis som en följd av den diskussion som förts i samband med riksdagens s.k. verksledningsbeslut 1987. Detta hade gällt rollfördelningen i statliga myndigheter mellan cheferna och lekmanastyrelserna, men kom att tillämpas även på länsstyrelserna. Till skillnad från ordföranden – landshövdingen – ansågs de övriga styrelseledamöterna inte stå i något direkt ansvarsförhållande till regeringen. Från lekmanastyrelsernas beslutsområde fördes därför bl.a. frågor om disciplinansvar, tjänstetillsättningar och andra internadministrativa frågor samt i princip också styrelsebeslut i fråga om svar på utredningsremisser.

Länsstyrelsens beslut fattas antingen av styrelsen eller enligt den s.k. byråkratiska beslutsordningen (eller enrådighetssystemet), dvs. av en tjänsteman. I det senare fallet är det i princip myndighetens chef som avgör ett ärende, men beslutanderätten är normalt delegerad genom instruktion, arbetsordning eller särskilt förordnande. Som regel föregås ett beslut av föredragning. I 13 § verksförordningen (1987:1100) och 13 § länsstyrelseinstruktionen finns bestämmelser om styrelsens uppgifter. De är att besluta om:

- myndighetens anslagsframställning och årsredovisning,
- åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning myndighetens chef skall lämna till regeringen enligt 10 § andra stycket verksförordningen,
- sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda kommuner eller landsting,
- viktigare frågor om samhällsplaneringen, miljön och regionala utvecklingsinsatser eller andra åtgärder som är betydelsefulla för länets utveckling,
- viktigare frågor om polisverksamheten,
- viktigare frågor om länsstyrelsens verksamhetsinriktning,
- inrättande av särskilda nämnder och rennäringsdelegationer och fastställande av deras ansvarsområden.

- Styrelsen får inte avgöra frågor som avser polisledning i särskilda fall.
- I vissa fall får styrelsen delegera rätten att besluta föreskrifter.

1995/96:RR3

Bilaga 2

I granskningen ställs frågan i vad mån de olika organisationslösningar som redovisats ovan har någon betydelse för hur styrelsearbetet är organiserat och vilken roll som styrelsen spelar i länsstyrelsens verksamhet.

Styrelsens roll i dessa avseenden har berörts under länsbesöken. Regionberedningen behandlade frågan om länsstyrelsens lekmanastyrelse, och från beredningens arbete finns vissa uppgifter som också kan användas i denna granskning. Beredningens material utgörs av en enkät till länsstyrelsernas 336 ordinarie lekmanaledamöter. Svarefrekvensen blev ca 74 %.

En fråga ställdes i enkäten om vilka större förändringar de ledamöter, som suttit mer än en mandatperiod i lekmanastyrelse, uppfattat som särskilt betydelsefulla. Av de 248 som lämnat enkätsvar har drygt hälften, eller 130, svarat på frågan. Svaren täcker in ganska skilda områden.

Några större förändringar över tid anser sig 20 ledamöter inte ha märkt. Vidare kan noteras att en handfull av de tillfrågade har berört den fria organisation som länsstyrelserna fick 1991, och då med positiva omdömen. Det är införandet av beredningsgrupper och delegationer som de ansett vara de viktigaste förändringarna.

Åtskilliga svar uppehåller sig vid förändringar i styrelsens inflytande allmänt sett. Ett femtontal noterar ökat inflytande för landshövdingen och tjänstemännen på bekostnad av styrelsens inflytande. En mindre grupp svarande anser tvärtom att lekmanastyrelsens inflytande ökat och att arbetet blivit intressantare.

Ett tjugofemtal svarande påpekar att antalet ärenden blivit färre och anser att sammanträdena huvudsakligen består av information och samråd. Några av dem anser dock att de kvarstående ärendena är viktigare och av mer principiell natur. Ett tiotal ledamöter är negativa till att remissärendena i stort sett försvunnit från styrelsen, medan nästan lika många anser att detta varit positivt genom att utrymme skapats för viktigare frågor. Avslutningsvis kan uppmärksammas att 14 ledamöter ansett att skiftet på landshövdingeposten är de viktigaste förändringarna.

Ovanstående korta genomgång av svaren på frågan om viktigare förändringar i styrelsens arbete ger inte vid handen att olika organisationsmodeller skulle vara av någon betydelse i det sammanhanget. Noteras bör den vikt som många svarande fäster vid landshövdingens person. Styrelsearbetet präglas uppenbart av länsledningens ambitioner att engagera styrelsen i verksamheten eller att betona tjänstemännens ledande roll. Sådana variationer har noterats även före reformen 1991, men det är givet att den organisatoriska friheten har gett landshövdingarna ett större manöverutrymme. Vid länsbesöken har också från ett par länsledningar framhållits vikten av att länets "tunga" politiker ingår i styrelsen och aktivt deltar i länsstyrelsens arbete. För andra länsstyrelser gäller en annan roll för lekmanastyrelsen.

I revisorernas enkät till länsstyrelserna ställdes frågan om länsstyrelsen inrättat frivilliga nämnder enligt länsstyrelseinstruktionen. I sex länsstyrelser finns sådana organ. Detta kan givetvis ses som en indikation på förtroendemannainflytande i länsstyrelsens arbete. Några länsstyrelser har angett att de avstått från att inrätta nämnder för att koncentrera förtroendemannainflytandet till styrelsen. I alla länsstyrelser finns ett flertal arbetsgrupper, delegationer, råd etc. som behandlar olika delar av länsstyrelsens ansvarsområde. Sammansättningen varierar, men det är vanligt att representanter från styrelsen ingår i dessa organ. Av enkätsvaren att döma finns det inga överväganden i organisationsfrågan som indikerar en strävan att ge styrelsen ett stort eller litet inflytande över länsstyrelsearbetet.

Sammanfattningsvis kan sägas att valet av organisationsmodell inte tycks ha någon betydelse för vilket inflytande som lekmannastyrelsen har över länsstyrelsens verksamhet. Landshövdingens preferenser anses däremot vara av stor betydelse för vilken roll som styrelsen spelar. Av enkätsvaren att döma ger alla organisationslösningar utrymme för såväl ett stort som ett litet styrelseinflytande.

4.4 Länsexperterna

Länsexperterna representerar en avvägning mellan sektors- och samordningsintressen som reformen med samordnad länsförvaltning innebar. I varje länsstyrelse finns 13 experter, tillsatta under medverkan av berörda ämbetsverk, i allt jämställda med varandra och med det samlade ansvaret under länsledningen för all länsstyrelsens befattning med uppgifter inom sakområdet. I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150 bil. 13) föreslås att länsexperten på utbildningsområdet slopas som ett led i allmänna besparingar i den statliga organisationen.

Att en länsexpert finns för ett visst sakområde inom länsstyrelsen innebär inte att länsstyrelsen har det regionala sektorsansvaret för verksamheten i fråga. Så är vanligtvis fallet, men inte genomgående. För t.ex. kommunikationsfrågor finns en länsexpert, men det är bl.a. Vägverkets och Banverkets regionala organ som har myndighetsansvaret för kommunikationsfrågorna i dessa delar. På t.ex. kulturminnesvårdens område har länsstyrelsen däremot myndighetsansvaret, liksom i fråga om naturvården och plan- och byggnadsväsendet.

Vid revisorernas länsbesök behandlades frågan om länsexperterna relativt ingående. De synpunkter som därvid framfördes från länsledningarnas sida ger en viktig bakgrund till en analys av länsexpertfunktionens styrning av organisationsutformningen. Länsledningarnas synpunkter ger vidare viktig information om den roll som experterna spelar i länsstyrelsens verksamhet.

Länsexperterna har en mångfasetterad roll i länsstyrelsens verksamhet. Mot bakgrund av syftet med föreliggande granskning är det ett par övergripande frågeställningar som bör belysas beträffande länsexperterna.

Utgångspunkten är den rättsliga regleringen av expertfunktionen, dvs. att ett antal expertområden är uppräknade i länsstyrelseinstruktionen. Vilken

1995/96:RR3

Bilaga 2

betydelse har denna reglering för länsstyrelsens verksamhet internt och för möjligheterna att utforma organisationen efter eget önskemål? Vad betyder instruktionens reglering av expertfunktionen för länsstyrelsens relationer till andra myndigheter och till allmänheten? Finns det några skäl att behålla den nuvarande regleringen?

Diskussionen kring ovannämnda frågeställningar grundas i allt väsentligt på vad som framkommit vid länsstyrelsebesöken, men intressanta kommentarer finns också i flera av enkätsvaren. Det är inte möjligt att utifrån resultaten från länsbesöken göra generaliseringar som avser förhållandena vid samtliga länsstyrelser. Slutsatserna indikerar snarast vad som kan vara viktigt att uppmärksamma vid framtida överväganden inom detta område.

Beträffande länsexperterna framkommer delade uppfattningar om expertfunktionen utgör ett hinder för en fri organisationsutformning eller ej. Från en del länsstyrelser sida framhålls klart, att regleringen av experterna i länsstyrelseinstruktionen styr organisationsutformningen och ger upphov till en rad oklarheter i fråga om organisationsutformning med avdelningsindelning m.m.

Många länsstyrelser framhåller experternas betydelse för verksamheten och att man även utan föreskrifter därom skulle skaffa sig motsvarande kompetens i flera fall. Mot den bakgrunden upplevs inte experterna som några större hinder. I fråga om länsexperterna framhålls vidare, att dessa skänker legitimitet åt länsstyrelsens verksamhet inom olika sektorer. Just det förhållandet att det finns en särskild expert inom ett visst område gör att den centrala sektorsmyndigheten kan räkna med en kompetent handläggning av olika ärenden och dessutom att kunna utöva ett inflytande. Självständiga länsexperter förmår också ta till vara sin sektors intressen i olika konfliktsituationer på ett bättre sätt genom det stöd som den formella regleringen ger dem. Detta gäller särskilt de något "smalare" expertområdena.

Det förefaller som om de centrala sektorsmyndigheterna, och kanske också de olika fackdepartementen, tillmäter de formella förhållandena i fråga om länsexperterna en ganska stor betydelse. På frågan om länsstyrelsen ändå inte frivilligt skulle hålla sig med experter inom de områden där i dag en sådan skyldighet föreligger blev svaret, som redovisats ovan, att så i varje fall skulle ske inom de större områdena. Det förefaller dock som om de mindre expertområdena skyddas av de formella reglerna.

Från länsledningarnas sida har betonats länsstyrelsens alltmer uttalade ställning som kunskapsorganisation. Länsexperternas roll är därvid att vara en spjutspets beträffande kunskap inom ett visst sakområde. Som angivits ovan var detta synsätt en av grundidéerna vid organisationsutformningen av länsstyrelsen i D-län.

Internt i länsstyrelseorganisationen förefaller den nuvarande regleringen ge ett stöd för, som det ibland uttryckts från länsledningarnas sida, "smalare" sektorsintressen. Föreskriften om länsexperternas jämbördiga ställning ger således styrka åt sektorer vars intressen annars skulle ha haft

något svårare att hävda sig. De exempel som har anförts avser bevarandeintressen inom såväl naturvårds- som kulturvårdssektorn.

Man kan naturligtvis ställa frågan om inte länsledningen själv skulle kunna åstadkomma en önskvärd balans mellan olika intressen som myndigheten har att göra avvägningar mellan. Svaret på en sådan fråga blir också jakande, men likväl framhålls betydelsen av den markering som statsmakterna kan åstadkomma genom rättslig reglering av expertfunktionerna.

Det är dock inte enbart för förhållandena internt i länsstyrelsen som länsexpertfunktionen har tilldragit sig intresse. Från länsledningarnas sida har framhållits, att länsexperterna gentemot centrala sektorsmyndigheter, och även i förekommande fall mot deras regionala organ, markerar en sakkunskap som är ägnad att inge förtroende. Noteras bör att de centrala sektorsmyndigheterna medverkar vid tillsättningen av länsexperterna. Slopade krav på länsexpertfunktionen skulle visserligen ge länsstyrelsen friare händer att organisera arbetet, men detta bedöms då av en del länsledningar ske till priset av minskad trovärdighet i kompetenshänseende.

Länsledningarna har också i en del fall framhållit att den nuvarande regleringen av länsexperterna representerar en avvägning mellan sektors- och samordningsintressen, som det skulle vara olyckligt att förändra. Någon har uttryckt det som att samordnad länsförvaltning med nuvarande reglering av experterna är bättre än ingen samordning alls.

Även gentemot allmänheten, såväl enskilda som organisationer av olika slag, innebär länsexperten en markering av sakkunskap. Också beträffande kontakterna med kommunerna framhålls betydelsen av länsexperten.

Vid länsbesöken har således framkommit flera synpunkter som visar på att länsledningarna finner det värdefullt med den nuvarande regleringen av länsexpertfunktionen. Organisatorisk stadga och trovärdighet beträffande sakkunskaper är ett sammanfattande omdöme om de institutionella förhållandena.

I flera fall har också påtalats att länsexpertfunktionen inte ger länsstyrelsen den faktiska frihet i organisationshänseende som instruktionen formellt anger. Visserligen skulle nog länsstyrelserna skaffa sig en kompetens motsvarande den som länsexperterna har, även utan en reglering av nuvarande slag, men den skulle kunna utformas på ett sätt som bättre anslöt till länets förutsättningar. Även om man kan se fördelar med den nuvarande ordningen beträffande länsexperterna är därmed inte sagt att den inte kan begränsa handlingsfriheten i fråga om organisationsutformningen.

Ovan har redovisats att länsexpertfunktionen i flera fall motiverat utformningen av länsstyrelseorganisationen på ett visst sätt. Frågan bör därför ställas om de nuvarande föreskrifterna om länsexperter verkar hindrande för länsstyrelserna att utforma den egna organisationen på ett sätt som man önskar. En enkätfråga av denna innebörd ställdes.

En tredjedel av länsstyrelserna anger att de uppfattar den nuvarande regleringen av länsexperterna som ett hinder för en fri organisationsutformning, medan två tredjedelar inte finner några sådana begränsningar.

1995/96:RR3

Bilaga 2

1995/96:RR3

Bilaga 2

Dessa två uppfattningar i fråga om länsexpertfunktionens styrande inverkan på länsstyrelseorganisationen kan ställas i relation till hur länsstyrelserna faktiskt utformat sin myndighet. Som redovisats ovan har 14 länsstyrelser en organisation som kan sägas vara präglad av uppdelningen i expertområden. I en del fall har direkt angivits att de olika expertområdena fått styra uppbyggnaden av organisationen. De återstående 10 länsstyrelserna har valt en annan utformning av sin organisation, som mer avviker från mönstret med länsexperter.

Med ett undantag återfinns de sju länsstyrelser som svarat ja på frågan om den nuvarande regleringen av länsexperterna verkar hindrande för att utforma organisationen på önskat sätt i den större gruppen av länsstyrelser där organisationen anknyter till expertområdena. I något av svaren berörs frågan främst från den principiella utgångspunkten, nämligen att länsstyrelsen borde ha en större handlingsfrihet, men att regleringen i praktiken inte innebär något större hinder. I övrigt handlar det om länsexpertfunktionen på ett otillfredsställande sätt inskränker länsstyrelsens frihet i organisatoriskt avseende eller på annat sätt skapar problem.

Det är främst kring frågan om länsexperternas jämbördiga ställning och samlade sektorsansvar under länsledningen som kommentarerna i enkäten kretsar. Några citat får belysa problematiken.

Kanske inte formellt, men reellt innebär förhållandet att varje länsexpert är direkt underställd länsledningen vad gäller sakinnehållet i arbetet att organisatoriska grupperingar mest får administrativ innebörd. Kravet på länsledningens insatser kvarstår.

Försvårar grupperingen av flera länsexperter med samlat ledningsansvar, dvs. en expert får inte vara överordnad en annan. Jfr indelningen i verksamhetsgrenar i regleringsbrevet. T.ex. begreppet Livsmiljö.

Länsexpertrollen är knuten till ett sakansvar och en person. Länsexpertens sakområde är mycket varierat vad beträffar ämnesområdets innehåll. I många fall är det så komplext att en enda person inte klarar det ensam utan det är många som tillsammans har sakkunskapen. Det är därför olyckligt att, som nu, knyta länsexpert till en enda person/sakområde. Ansvariet bör finnas kvar men begreppet är olyckligt valt och försvårar en flexibel organisation. Det blir svårigheter att definiera befogenheter mellan länsexpert och avdelnings- och funktionschefer i de fall det inte är samma person eller då en länsexpert inordnas i någon annan funktion där en annan länsexpert är chef.

Förhindrar i praktiken en enkel matrisorganisation.

Svårt att få gehör för en organisation med färre enheter/avd. där en av länsexperterna får ledningsansvaret. En länsexpert borde inte alltid vara den självklara chefen, vilket är fallet i dag. Länsstyrelsen kan i stället för länsexpert ha motsvarande krav på expertkompetens inom de olika sakområdena. Samrådet med centrala myndigheter ang. anställandet av länsexpert är ett hinder för en flexibel organisation och bör vara frivilligt om det skall vara kvar.

Hälften av de länsstyrelser som valt en platt linjeorganisation anser således att länsexpertfunktionen i sin nuvarande utformning är ett hinder för en önskvärd organisationsutformning. Citaten talar också sitt tydliga språk om vad det är som är problemet, nämligen länsexperternas totalansvar,

jämbördiga ställning och sakansvar direkt under länsledningen. Ytterligare ett problem framställs på följande sätt:

Länsexperter som inrättats som enstaka personer utan kring-resurser (t.ex utbildningsexpert, jämställdhetsexpert) ger vederbörande en otillfredsställande arbetssituation. Vi har sökt kompensera detta genom att placera dem i större enheter. I mycket stora enheter som kräver särskild administrativ chef kan konstruktionen ge problem eftersom chefen då inte får ha sakansvar. Vi har dock ej detta problem i vår organisation.

Citaten ovan lyfter fram de begränsningar som länsledningarna i ett antal länsstyrelser finner att den nuvarande regleringen av länsexperterna innebär. Sett över landet som helhet handlar det i viss utsträckning om olika tolkningar av länsstyrelseinstruktionens bestämmelser på området. I en del län har man valt organisationslösningar som i andra länsstyrelser inte ansetts förenliga med instruktionen.

Utvecklingen över tid har dock inneburit vissa klarlägganden, vilket bl.a. följande citat belyser:

Inte längre något hinder. Länsstyrelseinstruktionens bestämmelse om att resp länsexpert under länsstyrelsens ledning har ett odelat ansvar för sitt sakområde hindrar inte olika organisationslösningar enligt den uttolkning som gjordes av förra civilministern. Den numera slopade regeln om viss minsta omfattning av lantbruksverksamheten var låsande.

Resultatet är intressant, men inte förvånande. Kommentarererna går ut på att länsexpertfunktionen förhindrar andra organisationslösningar än den platta linjeorganisationen. Vissa länsstyrelser har angivit att de valt denna organisationsmodell för att den är den mest lämpliga genom att bl.a. lyfta fram länsexperternas ställning. Det framgår inte om det bakom denna hållning finns en uppfattning att den nuvarande regleringen är den önskvärda, eller om valet av organisationsmodell skett utifrån en nödvändig anpassning till givna förutsättningar. Klart är emellertid att ett antal länsstyrelser uppfattar att de inte till följd av gällande regler kunnat utforma sin organisation på annat sätt. Det förefaller därför naturligt att det företrädesvis är länsstyrelser med platt linjeorganisation som upplever begränsningar.

Länsstyrelser som valt andra organisationsformer kan knappast ha uppfattat reglerna som alltför hindrande. Av betydelse i sammanhanget är de uttalanden i organisationsfrågan som gjorts i bl.a. 1993 års budgetproposition. Likväl skall noteras, att även de länsstyrelser som valt en annan organisationsmodell än den platta linjeorganisation har ålagt sig vissa restriktioner till följd av regleringen av länsexpertfunktionen.

4.5 Tvärsektoriellt arbetssätt

Det tvärsektoriella arbetssättet lyfts i olika sammanhang fram som ett grundläggande värde med samordnad länsförvaltning. Arbetsformen bygger på föreställningen om att de offentliga insatserna inom olika sakområden får bättre effekt om de bedöms samlade.

Framväxten av de offentliga engagemangen på samhällslivets olika områden har skett sektorsvis. Därigenom har en kraftsamling kunnat göras såväl vad avser resurstilldelning och kompetensuppbyggnad som

1995/96:RR3

Bilaga 2

ansvarsutkrävande och resultatuppföljning. I ett skede när de offentliga engagemangen inte längre byggs ut, utan är föremål för konsolidering och kanske omprövning bedöms det som viktigare att väga samman olika sektorers intressen än att optimera resultaten inom varje enskild sektor.

Vikten av ett sektorsövergripande synsätt på de offentliga insatserna är, som framhållits ovan, inte ny. Redan under 1950-talet, när många offentliga engagemang var under uppbyggnad, påtalades riskerna med den sektorisering som var på väg att bli förhärskande i fråga om offentliga insatser på regional nivå. Det är emellertid först under senare decennier som förvaltningspolitiken mer uttalat har inriktats mot ett sektorsövergripande synsätt.

1995/96:RR3

Bilaga 2

4.6 Kontinuerlig organisationsöversyn

Länsstyrelsens handlingsfrihet i fråga om organisationen gör det möjligt att göra förändringar när myndigheten själv finner lämpligt. Detta förhållande lägger ett större ansvar på länsledningen än när organisationen var centralt föreskriven. Idén bakom decentraliseringen av beslutsbefogenheter i detta avseende är dels att förbättra möjligheterna till regional och lokal anpassning, dels att öka engagemang och ansvarstagande.

4.6.1 Engagemang och förändringsbenägenhet

Ett framträdande drag i länsstyrelsernas arbete med anledning av reformen med samordnad länsförvaltning är engagemanget i bl.a. organisationsfrågorna. Som framgår av den ovan gjorda redovisningen av olika organisationsmodeller är förändringarna mer eller mindre omfattande i förhållande till det gemensamma utgångsläget.

En generell iakttagelse är att alla länsstyrelser förefaller ha haft och alltjämt har ett mycket stort engagemang för att anpassa reformen till de förutsättningar som det enskilda länet har och de krav som den regionala nivån ställer. Sådillvida låg reformen med samordnad länsförvaltning i linje med en generell decentraliseringsambition, som bl.a. har tagit sig uttryck i att myndigheterna själva får utforma den egna organisationen. Detta var ett framträdande drag i det s.k.verksledningsbeslutet. Också på den kommunala självstyrelsens område indikerar den nu gällande kommunallagen samma grundläggande förvaltningspolitiska idé.

En frihet i organisatoriskt avseende ger också utrymme för organisationsöversyn när myndigheten så finner lämpligt. På en enkätfråga om det för närvarande pågår en diskussion eller ett översynsarbete beträffande länsstyrelsens organisation, som kan förväntas resultera i en förändrad organisation under det närmaste året har nära tre fjärdedelar av de tillfrågade svarat att så är fallet. Den vanligaste situationen i landets länsstyrelser är således att det i dag pågår en översyn av organisationen. I t.ex. D-län beslöts redan när organisationen fastställdes 1991 att en översyn skulle göras efter fyra år. Det är främst detta beslut, som aktualiserat den nu pågående prövningen av organisationen för länsstyrelsen i D-län.

Till detta konstaterande kan fogas, att utöver den organisationsförändring som ägde rum 1991 har den genomsnittliga länsstyrelsen genomfört ytterligare två organisationsförändringar. Någon länsstyrelse har angivit att organisationen sedan 1991 ändrats hela sex gånger. Det är givet att bedömningen av vad som verkligen skall betecknas som en organisationsförändring varierar mellan länsstyrelserna. Klart är dock att den första halvan av 1990-talet för länsstyrelsernas del har inneburit mycket arbete kring organisationsfrågor. Perioden kännetecknas också av närmast kontinuerliga förändringar för länsstyrelsernas del i fråga om offentliga uppgifter och nu senast kraftiga sparbeting i budget- och kompletteringspropositionerna 1995.

I kommentarer kring förändringsarbetet har någon länsstyrelse framhållit vikten av att en organisations utformning ständigt är under uppsikt och snabbt kan förändras när behov uppkommer.

Ett av inslagen i reformen med samordnad länsförvaltning var att ge den enskilda länsstyrelsen ett handlingsutrymme i fråga om utformning av den egna organisationen. Denna skulle kunna anpassas till länets förutsättningar och krav. Som visats ovan synes denna möjlighet väl ha tagits till vara. Noteras bör dock de restriktioner som vissa länsstyrelser upplever att den nuvarande regleringen av främst länsexpertfunktionen innebär.

4.6.2 Egna lösningar eller förebilder?

Trots varje länsstyrelses självständighet med avseende på organisationen kan det finnas behov av stöd och hjälp i olika avseenden. I enkäten har ställts ett par frågor kring länsstyrelsernas erfarenhetsutbyte med varandra och tillgången till information om hur andra länsstyrelser arbetar.

Såväl frågorna som svaren skall också ses i ljuset av att länsstyrelserna har omfattande kontakter med varandra på olika nivåer. Landshövdingarna samlas t.ex. i stort sett varje månad till landshövdingemöten. För länsrådets del finns en motsvarande sammankomst. Länsexperterna har också regelbundna möten inom sina respektive sektorer. Det förefaller av kommentarerna att döma som om diskussion och erfarenhetsutbyte i detta sakområde är vanligast i länsråds-kretsen.

Enkätsvaren visar en mycket lättolkad bild. Flera länsstyrelser har angivit att de studerat de organisationslösningar som andra länsstyrelser valt. I några fall gäller det kontakter med angränsande län för informationsutbyte, medan jämförelser i något fall gjorts med i storlekshänseende likartade länsstyrelser. Inga svar går emellertid i riktning mot att någon annan länsstyrelse skulle ha tjänat som modell; varje länsstyrelse har funnit sin egen lösning.

En fråga ställdes om det finns tillräcklig information om hur andra länsstyrelser arbetar, vilken kan tjäna som underlag och ge tips för det egna arbetet. Tjugo länsstyrelser har angivit att de anser att det finns tillräcklig information. En vanlig kommentar är att hänvisa till det arbete som Utvecklingsgruppen för länsstyrelsefrågor inom Civildepartementet gör, och som är mycket uppskattat. I svaren finns också hänvisningar till den mötesverksamhet som angivits ovan, och som flera länsstyrelser

upplever som viktiga informationskanaler. Problemet är, som någon länsstyrelse påpekat, inte bristen på information, utan svårigheterna att i en situation med krympande resurser få utrymme att ta till sig och utnyttja den tillgängliga informationen.

Det är endast fyra länsstyrelser som svarat nej på frågan om det finns tillräcklig information. Ett av dessa svar går ut på att något systematiskt informationsutbyte inte finns, men att viss information kan erhållas från central nivå. En annan länsstyrelse hänvisar till den höga takten i förändringsarbetet, vilken gör att informationsmaterial snabbt blir föråldrat. Enligt svaret skulle en möjlighet vara att fortlöpande ta in "senaste nytt" från länsstyrelserna och sprida informationen. Ett tredje nej-svar innehåller en kommentar, att sådan information nog tyvärr inte kan tas fram centralt. Det behövs personlig kontakt på olika nivåer där man kan lära av varandra.

Resultatet av enkäten kan sägas ligga väl i linje med reformens strävanden att ge den enskilda länsstyrelsen en frihet att själv utforma sin organisation. Likväl kan, mot bakgrund av de organisationslösningar som redovisats ovan, konstateras att flertalet länsstyrelser har en i sina huvuddrag snarlik organisatorisk uppbyggnad. Få länsstyrelser har gjort radikala förändringar i förhållande till den tidigare gemensamma organisationsmodellen.

Som redovisas i ett annat avsnitt i föreliggande rapport förekommer också ett relativt omfattande samarbete mellan olika länsstyrelser t.ex. i Mälardalen (AB-, C-, D-, T- och U-län), Västsverige (S-, N-, O-, R- och P-län) och de fyra nordligaste länen (Z, Y, AC och BD). Denna typ av samverkan avkastar också, enligt länsstyrelsernas redovisningar, vissa möjligheter till diskussioner i organisationsfrågor, även om samverkan vanligtvis är koncentrerad till specifika frågor som rör verksamheten.

Från länsstyrelsen i I-län har framhållits att man till följd av den geografiska belägenheten har mindre naturliga förutsättningar för, och följaktligen också mindre behov av, samarbete med angränsande länsstyrelser. Därigenom minskas också möjligheterna till en diskussion och ett erfarenhetsutbyte i mindre grupper av länsstyrelser vilket länsstyrelsen i I-län beklagar. De rikstäckande sammankomsterna på länsledningsnivå tenderar att vara för stora församlingar för att mer ingående kunna belysa organisationsfrågor.

4.7 Allmänna synpunkter om samordnad länsförvaltning

Såväl vid länsbesöken som i allmänt hållna kommentarer och synpunkter i enkätsvaren har länsstyrelsernas företrädare lyft fram vissa förhållanden med anknytning till samordnad länsförvaltning, vilka förtjänar att redovisas i detta sammanhang. I huvudsak handlar det om förhållanden som på olika sätt påverkar länsstyrelsernas möjligheter att förverkliga idéerna bakom den samordnade länsförvaltningen.

I enkäten finns en generell hållning att det finns bestämmelser i länsstyrelseinstruktionen eller andra författningar, som, utöver det som tidigare tagits upp i enkäten, hindrar länsstyrelsen att utforma sin

1995/96:RR3

Bilaga 2

organisation på önskat sätt. Vidare har i enkäten frågats om vilka som är de främsta hindren för att länsstyrelsen på ett effektivt sätt skall kunna motsvara de krav som statsmakterna ställt på samordnad länsförvaltning. Avslutningsvis har en "uppsamlingsfråga" ställts om förhållanden som enligt länsledningens mening bör hållas fram i fråga om samordnad länsförvaltning.

I fråga om den formella regleringen av länsstyrelsernas verksamhet är det få enkätsvar som visar på några ytterligare hinder i den nuvarande rättsliga regleringen utöver de som behandlats i samband med frågorna om länsexpertens roll.

En länsstyrelse framhåller samrådsskyldigheten med de centrala myndigheterna vid anställande av länsexpert som hindrande. En annan länsstyrelse anser att det vore lämpligt att ge länspolismästaren ställning som länsexpert, och att en expertfunktion bör inrättas även för länsstyrelsens juridiska frågor.

Frågan om de främsta hindren för länsstyrelsens ansvar för samordnad länsförvaltning har resulterat i omfattande svar från samtliga tillfrågade. Också uppsamlingsfrågan har besvarats av flera länsstyrelser.

Ett citat från enkätsvaren får inledningsvis belysa den problematik som många svarande uppehållt sig vid.

Om samordnad länsförvaltning skall genomföras fullt ut krävs också ett organisatoriskt samband med nuvarande statliga sektorsmyndigheter som exempelvis Skogsvårdsstyrelsen och Länsarbetsnämnden. Detta skulle i hög grad underlätta samordnade bedömningar som avser åtgärder, insatser av olika slag m m. Vägverkets organisation försvårar ett effektivt och nära samarbete i länet.

Även om svaren är mångfasetterade och går i olika riktningar, kan de sammanfattas i några få kategorier, som ganska väl fångar de olika länsstyrelsernas synpunkter.

De mest frekvent angivna problemen är att hänföra till kategorin splittrad myndighetsstruktur och icke sammanfallande gränser på regional nivå. I svaren påtalas att reformen med samordnad länsförvaltning inte kom att genomföras på ett konsekvent sätt. Några viktiga myndigheter såsom Skogsvårdsstyrelsen och Länsarbetsnämnden anges bedriva verksamheter som borde integreras med länsstyrelsen, enligt vissa förslag genom organisatorisk inordning.

I detta sammanhang förs också fram förslag om att Skolverkets fristående regionala tillsynsorganisation borde föras in i länsstyrelsen liksom Socialstyrelsens regionala verksamhet. Kommunerna skulle vid en sådan samordning möta endast en myndighet som ansvarar för tillsyn och uppföljning inom det sociala området. Förslaget om att integrera den sistnämnda verksamheten i länsstyrelsen har rests endast från enstaka håll. Motiveringen från länsstyrelsernas sida för en fortsatt fristående ställning för tillsynen av hälso- och sjukvården är dess huvudsakliga inriktning mot landstingen. Ädelreformen och vissa inslag av primärkommunalt huvudmannaskap för primärvården ställer dock problemet i en delvis annan dager. Om ambitionen är att minimera antalet myndigheter som

utövar tillsyn över den i vid mening sociala verksamheten i primärkommunerna, kan man knappast utesluta Socialstyrelsens regionala organisation, framhåller någon länsstyrelse.

Även utvecklingsfondernas efterträdare, de regionala utvecklingsbolagen (ALMI), har tilldragit sig uppmärksamhet. ALMI har, enligt länsstyrelserna, fått ett tydligt uppdrag i fråga om den regionala utvecklingen och borde följaktligen i högre grad än vad som nu är fallet öppnas för medverkan från länsstyrelsen. Det finns inga förslag om att ALMI borde vara en del av länsstyrelsen, men väl om en förbättrad integration i fråga om de regionala utvecklingsinsatserna.

Inga förslag har förts fram om att integrera något av kommunikationsverkens regionala organ i länsstyrelsen. De problem som förs fram i fråga om detta slags verksamhet är de skilda regionala indelningar som de olika myndigheterna har. Det är de geografiska uttrycken för denna splittrade indelning som landshövding Rolf Wirtén betecknat som "spåren av en drucken spindels vandring över kartan." Flera länsstyrelser kritiserar den frihet statsmakterna gett de centrala verken, att själva bestämma sin administrativa indelning. Denna utveckling ses som ett brott i en någorlunda konsekvent decentralisering, och som gör att utvecklingen nu närmast går i centraliserande riktning.

Indelningsproblemet tar sig olika uttryck. I några fall delas ett län av en regional myndighets administrativa gräns. Detta medför att länsstyrelsen har två regionala myndigheter inom samma verksamhetsområde att vända sig till och att samarbeta med.

Vanligtvis ingår dock hela län som byggstenar i den större regionbildning som kommunikationsverken byggt upp. Problemet tycks i denna situation bl.a. bestå i att det regionala sektorskontoret är geografiskt avlägset. Detta framgår bl.a. av att de länsstyrelser som befinner sig på samma ort som det regionala kontoret åberopar att samordningsproblemet blir mindre tack vare detta förhållande. På Vägverkets ansvarsområde har problemen reducerats genom att myndigheten har en länsrepresentant eller liknande för de löpande kontakterna med länsstyrelsen.

Bakom indelningen i större regioner än enskilda län ligger framväxten av ett "stråktänkande" på kommunikationsområdet. Vägar och järnvägar bör, enligt detta synsätt, planeras i sina funktionella sträckningar och inte efter en länsindelning som inte är anpassad därför.

De större regionerna medför att en sektorsmyndighet skall samarbeta med flera länsstyrelser. Olika fenomen uppträder såsom skilda prioriteringar hos de berörda länsstyrelserna, svårigheter att få genomslag för synpunkter som avser endast delar av den yta som sektorsmyndigheten ansvarar för etc. Utvecklingen har gått i riktning mot att länsstyrelserna samarbetar inom detta verksamhetsfält. Mer om detta i avsnittet om kommunikationsfrågor.

Till problemen med en splittrad myndighetsstruktur på regional nivå kan också föras några synpunkter på att länsstyrelsen borde ges en vidgad kompetens på kulturområdet. Länsstyrelsen saknar uppdrag och följaktligen också ekonomiska resurser att vidta åtgärder på det kulturella

1995/96:RR3

Bilaga 2

området, som skulle vara värdefulla för den ekonomiska utvecklingen i regionen.

Vid några länsbesök liksom i enkätsvaren har framhållits att länsnivåns betydelse för den offentliga verksamheten har urholkats. En lång utvecklingslinje av decentralisering har, som nämnts ovan, brutits av dels vissa myndigheters val av större administrativa regioner än länen, dels en bolagisering och privatisering som återfört mycket beslutskraft till Stockholm. En tydlig utveckling i fråga om utspridning av beslutsbefogenheter har vänts i dess motsats. Länsstyrelsens förutsättningar att fullgöra sin samordnande roll försvåras genom denna utveckling. Den handlingsfrihet i bl.a. organisatoriskt avseende som myndigheterna har i dag ger ett sammantaget dåligt resultat av de offentliga insatserna.

Den grundläggande principen bör, enligt flera länsledningars mening, vara att samla så mycket statlig verksamhet som möjligt under en gemensam regional organisation. Även om de verksamhetsmässiga samordningsbehoven många gånger är små, finns betydande administrativa samordningsvinster att göra.

Här görs således en vidgning av innebörden i begreppet samordnad länsförvaltning. Reformen 1991 var i första hand orienterad mot en verksamhetsmässig samordning. Det var de offentliga insatserna på regional nivå som behövde samordnas för att få ett gemensamt bättre resultat av gjorda insatser. Därtill lades behovet av ett bättre hänsynstagande till regionala förhållanden.

Det är emellertid ett faktum, att ca 40 statliga verksamheter i dag, som framgår av avsnitt 3.1, försiggår på regional nivå, låt vara i flera fall i indelningar som avviker från det enskilda länet. Statlig förvaltning uppträder således i en mycket splittrad decentraliserad organisation, där den regionala nivån kan sägas vara den enda gemensamma nämnaren, utöver att det handlar om statlig verksamhet.

I I-län är denna situation särskilt påtaglig till följd av länets såväl ringa folkmängd som areal. Gotlands geografiska läge utgör också ett speciellt problem. Den totala avsaknaden av landgränser till andra län, liksom avståndet till dessa, gör att frågan om ön som regional enhet ställs på sin spets genom att fastlandets lösningar på samarbete och liknande inte blir direkt applicerbara.

Länsstyrelsen kommer att rikta en begäran till regeringen om att få starta en försöksverksamhet med administrativ samordning av all statlig verksamhet i I-län.

Förhållandena i Gotlands län är speciella. Den försöksverksamhet som länsstyrelsen där vill starta speglar emellertid en problematik som har lyfts fram även från andra länsstyrelser i samband med revisorernas länsbesök, och även i enskilda enkätsvar. Bakgrunden är ökade besparingskrav inom alla statliga myndigheter.

Ett andra område som utgör hinder för länsstyrelsen att på ett framgångsrikt sätt åstadkomma en samordning av offentlig verksamhet på regional nivå är bristande sanktionsmöjligheter och liknande. En länsstyrelse lyfter fram problemet på följande sätt: "Saknar ofta

1995/96:RR3

Bilaga 2

sanktionsmöjligheter eller legal 'makt' att sätta bakom regeringens retoriska fras 'länsstyrelsen har en viktig uppgift'. Det främsta hindret för att göra ett fullgott arbete är dock oftast att resurserna är för små i förhållande till de ålagda uppgifterna."

Någon länsstyrelse har preciserat sin kritik i detta avseende. Vid delegation till kommunerna i fråga om miljötillsyn, saknas möjligheter att kräva att kommunerna lämnar underlag för det miljövärdregister som länsstyrelsen är skyldig att föra.

Ett tredje problemområde kan ges beteckningen *brister på central nivå i fråga om samordning och styrning*. "Begreppet samordnad länsförvaltning har inte genomförts konsekvent och inte heller fått genomslag i departement och centrala verk." är en länsstyrelses syn på frågan. Intresset för samordning över sektorsgränser har nämligen i såväl utredningar som förvaltningspolitiska åtgärder koncentrerats till den regionala nivån. Genom primärkommunernas närmast totala ansvar för offentlig verksamhet på lokal nivå har därigenom samordningen fått en naturlig organisatorisk lösning. Den centrala nivåns roll i sammanhanget har emellertid ägnats föga uppmärksamhet.

Frågeställningen aktualiserar problemet vilket stöd och vilken vägledning som länsstyrelsen har i fråga om prioritering mellan olika sektorsintressen i motsvarande åtgärder på central nivå. Från länsstyrelsernas perspektiv finns, av svaren att döma, brister i den centrala nivåns möjligheter i detta avseende. Flera länsstyrelser framhåller, att regeringkansliets verksamhet inte är organiserad för samordning över sektorerna. Att länsstyrelsefrågorna för närvarande handläggs av samordningsministern i Statsrådsberedningen ses som en markering av sektorssamordningens betydelse och länsstyrelsernas roll i sammanhanget.

Såväl i enkätsvar som i diskussioner under länsbesöken framkommer kritik mot att statsmakterna lämnar *dubbla budskap* i frågor som har med länsstyrelsens organisation och verksamhet att göra. I t.ex. regleringsbrevet betonas vikten av att länsstyrelsen utvecklar sitt tvärsektoriella arbetssätt, och samtidigt ställs krav på en sektoriellt uppställd årsredovisning. Till länsstyrelserna framhålls från regeringshåll samordningsrollen, och till de centrala verken vikten av att stärka sektorsbevakningen inom olika områden.

Processen på regional nivå i fråga om samordning av offentliga insatser har också föranlett några kritiska kommentarer. I en del fall vänder sig de centrala verken direkt till kommunerna i stället för att låta denna uppgift ombesörjas av dess regionala sektorsorgan, länsstyrelsen.

Inte så förvånande framhåller några länsstyrelser *resursbrist*, som ett allvarligt hinder för att samordnad länsförvaltning skall kunna förverkligas enligt intentionerna.

Pågående utredningsverksamhet under 1990-talet framhålls av ett par länsstyrelser som ett problem. Reformen med samordnad länsförvaltning sjuöskades samtidigt som den offentliga verksamhetens utformning och indelning på regional nivå blev föremål för överväganden i Regionutredningen och senare Regionberedningen.

1995/96:RR3

Bilaga 2

Under vad som givits beteckningen *övrigt* har en länsstyrelse tagit upp den, enligt dess mening, oklara roll som länsstyrelsens lekmannastyrelse har, och ser detta som ett betydande problem: "Det otydliga uppdraget från regeringen till länsstyrelsens styrelse är avgjort det största hindret." Frågan om organisationslösningarnas betydelse för vilken roll som styrelsen spelar i länsstyrelsens arbete har behandlats ovan. Därvid har visats att styrelsens medverkan i arbetet varierar mellan länen. Det förefaller emellertid som om organisationsformen inte spelar någon roll i sammanhanget.

Den frågeställning som länsstyrelsen aktualiserat genom sitt påpekande gäller den ovanliga lösningen att ett kommunalt självstyrelseorgan utser styrelsen för en statlig myndighet. Regionberedningen har i sitt slutbetänkande Regional framtid (SOU 1995:27) behandlat denna problematik och för denna gransknings vidkommande hänvisas till vad som sagts i ett tidigare avsnitt om lekmannastyrelsen och organisationsmodellerna.

4.8 Revisorernas överväganden och slutsatser

Granskningens syfte är i första hand att åstadkomma en kartläggning av länsstyrelsernas organisation och arbete med kommunikationsfrågor och tillsyn inom det sociala området. Ambitionen är inte att värdera de lösningar som länsstyrelserna valt i organisatoriskt avseende. Med utgångspunkt från vad som framkommit vid länsbesöken och i de många gånger utförliga enkätsvaren finner revisorerna emellertid det angeläget att fästa uppmärksamhet på vissa förhållanden, som påverkar länsstyrelsernas möjligheter att utforma sin organisation efter de förutsättningar som de olika länen erbjuder.

Inom de områden där frågeställningar rörande samordnad länsförvaltning har behandlats av Regionberedningen, som för närvarande är föremål för remissbehandling, har revisorerna valt att inte göra egna ställningstaganden. Följaktligen avstår revisorerna från att redovisa ståndpunkter som innebär ställningstaganden i frågor om vilka myndigheter som eventuellt bör inordnas i länsstyrelsen och vilka uppgifter denna bör ha.

I fråga om länsstyrelsernas organisationsutformning och därmed förenade problem vill revisorerna framhålla följande.

Det har under senare år varit en generell förvaltningspolitisk linje från statsmakternas sida att låta förvaltningsmyndigheterna själva bestämma sin organisationsutformning. Det rimmar väl med ökade inslag av målstyrning och ansluter till en allmän decentraliseringstrend.

Som framgår av de följande avsnitten beträffande samordnad länsförvaltning och kommunikationsfrågor ställer sig revisorerna tvekan inför de skilda regionala indelningar som flera myndigheter gjort. Den enskilda myndighetens, eller det statliga bolagets, frihet i detta avseende inverkar i en del fall menligt på andra myndigheters möjligheter att lösa sina uppgifter, kanske i första hand på samordningen mellan olika verksamheter. Det är enligt revisorernas mening tveksamt om

handlingsfriheten i organisatoriskt avseende bör få innefatta även avgöranden i indelningsfrågor. Mer om detta i det följande kapitlet.

Vid länsbesöken och i enkätsvaren har länsstyrelserna redogjort för hur den centrala nivåns organisationsstruktur påverkar förutsättningarna för länsstyrelsens samordnande roll på regional nivå. Den förhållandevis stora uppmärksamhet som har ägnats åt frågan om samordnad länsförvaltning, och de förvaltningspolitiska reformer som har gjorts i detta avseende, har inte haft några motsvarigheter i fråga om den centrala nivåns organisatoriska utformning. Grunddragen i regeringskansliets organisation, liksom fördelningen av det verksamhetsansvar som åvilar ämbetsverken, är starkt präglade av ett sektoriellt synsätt. Detta avsätter, som redovisats ovan, sina tydliga spår i verksamheten på regional nivå. Sektorsintressena får ett förhållandevis starkt genomslag, som inte stämmer överens med den allmänna förvaltningspolitiska betoningen av vikten av samordning.

Statsmakernas uttalade ambition att förstärka samordningen av offentlig verksamhet på regional nivå bör, enligt revisorernas mening, följas upp av överväganden om åtgärder också beträffande den centrala nivån.

Revisorerna noterar särskilt det engagemang som länsstyrelserna visat för organisationsfrågorna inför och efter reformen 1991. Det är rimligtvis så, att en organisation inte ständigt bör ägna sig åt stora organisationsförändringar, men så är heller inte fallet beträffande länsstyrelserna. I stället bör de pågående diskussionerna om förändringar, liksom de som redan genomförts, ses som bra tillvarataganden av den frihet som länsstyrelserna fått i organisatoriskt avseende.

I 1995 års budgetproposition har, som redovisats ovan, föreslagits stora sparbeting för länsstyrelserna. Sådana besparingar innebär naturligtvis påfrestningar på en organisation; personal sägs upp och effektivitetskraven ökar på de som blir kvar. Sådant passerar aldrig obemärkt genom en organisation. Revisorerna har här gjort iakttagelsen, att de organisationsöversyner, som tidigare har gjorts, i flera fall emellertid underlättar för länsstyrelserna att klara sparbetingen. Förbättrad flexibilitet har ofta framhållits som ett resultat av en ökad decentralisering av beslutsbefogenheter, och länsstyrelserna utgör en bekräftelse på detta. Handlingsfriheten i organisatoriska frågor har skapat en värdefull förändringsbenägenhet i myndigheten.

Handlingsfriheten i organisatoriskt avseende har emellertid av flera länsstyrelser framhållits som klart begränsad, främst till följd av föreskrifterna om länsexperterna. Det är vidare uppenbart att flera länsstyrelser, som inte angivit regleringen av expertfunktionerna som något hinder, likväl i hög grad har låtit denna prägla organisationslösningen. I en del fall har detta skett med ett gillande av lösningen, men motsatsen har också framhållits från andra håll.

Olika lösningar, såsom att dela expertfunktioner på två befattningshavare, att låta en person svara för två funktioner eller som i D-län arbeta med en sofistikerad organisationsmodell med få enheter/avdelningar där experterna har en ledande roll i sakfrågorna men likväl inte har några chefsbefattningar, har sett dagens ljus. De har alla sanktionerats av statsmakerna, men likväl kvarstår att regleringen av länsexperterna i hög

1995/96:RR3

Bilaga 2

grad verkar styrande för organisationsutformningen. Det är uppenbara svårigheter att definiera befogenheter mellan länsexpert och avdelnings- och funktionschefer i de fall det inte är samma person. Samma problem finns såvitt avser inordnandet av en eller flera länsexperter i en enhet eller motsvarande där någon annan länsexpert är chef.

Den lösning som sannolikt mest står i överensstämmelse med förordningens bokstav är den länsstyrelseorganisation där varje länsexpert är chef för en egen enhet, och där denna är direkt underställd länsledningen. Frågan är om detta var statsmakternas intentioner med en ökad organisatorisk frihet. Även om resonemanget innebär en viss hårdtagning återfinns inslag av detta i nästan alla länsstyrelsers överväganden beträffande sina organisationslösningar.

Det är viktigt att ta fasta på de synpunkter som länsledningarna fört fram beträffande expertfunktionernas roll i relationerna till sektorsmyndigheterna och till allmänheten. I några fall handlar dock länsstyrelsernas uppslutning bakom regleringen av expertfunktionerna om att det är bättre med nuvarande lösning än att länsstyrelsen inte har något inflytande alls över vissa sektorer. Stödet är i sådana fall mer betingat av rädslan för en förändring av status quo, än en uppskattning av regleringens betydelse för länsstyrelsens möjligheter att lösa sin samordningsuppgift.

Om förslaget att slopa länsexperten för utbildningsfrågor bifalls i riksdagen kvarstår tolv expertområden. Även om de är förhållandevis brett definierade ger de likväl en betydande uniformitet åt länsstyrelsernas kompetens utan hänsynstagande till att samhällssektorena har olika tyngd i länen. Med utgångspunkt i att varje expertfunktion upprätthålls av en befattningshavare ger regleringen en minimiuppsättning i varje länsstyrelse.

Behovet av handlingsfrihet för länsledningarna skall ses i ljuset av såväl sektors- och samordningsintressen som det decentraliserade ansvaret till länsstyrelserna att själva besluta om sin organisation, för att på ett effektivt sätt lösa sina uppgifter.

Enligt revisorernas mening bör därför frågan ställas om en annan utformning av reglerna för länsexperterna bättre skulle tillgodose de syften som angivits ovan. Olika möjligheter kan tänkas.

Det har vid länsbesöken framkommit en uttalad ambition från länsledningarnas sida att förstärka länsstyrelsen som kunskapsorganisation. För detta behövs expertkunskap inom flera sakområden; inte enbart inom dem som i dag är angivna som expertfunktioner. Det kan således på goda grunder förutsättas att länsstyrelserna genom ett eget ansvarstagande kommer att skaffa sig så bra kompetens som resurserna medger. Också i dag är de ekonomiska resurserna en klart begränsande faktor. Ett slopande av kravet att det skall finnas en länsexpert för vissa angivna sakområden kommer därför knappast att försämra länsstyrelsens kompetens.

Däremot ökar länsledningarnas möjligheter att inrikta och dimensionera denna kompetens utifrån de förutsättningar som länets struktur ger. Vidare blir det möjligt att välja organisationsmodeller som möjliggör avdel-

ningsorganisation med en klar beslutsfunktion i sakfrågorna på avdelningsnivå.

En förändring av här skisserat slag innebär en helt slopad reglering av expertfunktionerna. Berörda sektorsmyndigheter får inte längre något inflytande över hur och med vilka befattningshavare som länsstyrelsen löser sina kompetensbehov.

Det är givetvis möjligt att vidta mindre långtgående förändringar. Föreskrifterna om länsexperternas jämlika ställning och samlade ansvar för ett sakområde kan slopas, vilket möjliggör för länsledningarna att friare åstadkomma hierarkier mellan olika expertfunktioner. Det blir därigenom möjligt att låta en expert vara chef över andra experter. Däremot torde det knappast innebära någon reell förändring att slopa endast ett av ovan nämnda två krav.

Att slopa de centrala verkens inflytande över tjänstetillsättningarna erbjuder ytterligare en möjlighet. En sådan är dock knappast sakligt motiverad, eftersom endast få fall av skilda uppfattningar har noterats. Regleringen är i detta avseende mer formell än reell till sin natur.

Det kan övervägas att slopa expertfunktionernas koppling till person, och enbart ge länsstyrelsen en skyldighet att skaffa erforderlig kompetens inom ett antal i förordning angivna områden. Av grundläggande betydelse för en sådan lösning är vilka kontrollmöjligheter som etableras. Skall berörda sektorsmyndigheter få denna uppgift skiljer sig lösningen knappast från dagens ordning; de måste hos regeringen kunna påtala att en länsstyrelse saknar erforderlig kompetens inom ett område. Utan kontrollmöjligheter kan förmodligen regleringen i fråga slopas och ansvaret fritt läggas på länsstyrelsen. Att kontrollfunktionen direkt skulle utövas från regeringen/regeringskansliet förefaller inte vara någon framkomlig väg med nuvarande ansvarsfördelning mellan regering och ämbetsverk.

Ytterligare alternativ är att reducera antalet expertområden. En möjlighet är att föreskriva länsexperter endast på de områden där länsstyrelsen har det direkta myndighetsansvaret. En enkel analys ger dock vid handen att det, om länsexperten för utbildningsfrågor slopas som föreslagits, endast torde röra sig om kommunikationsexperten. Frågan är om en sådan förändring skulle innebära någon förstärkning i den riktning revisorerna angett ovan. Tvärtom kan antas, att det stöd som en formell reglering kan ge för ansvar och befogenheter inom ett område är särskilt motiverat på ett område där starka sektorsintressen gör sig gällande, vilket är fallet på kommunikationsområdet.

En minskning av antalet länsexperter utifrån andra kriterier än det ovan angivna myndighetsansvaret förefaller heller knappast vara en framkomlig väg. Att välja bort vissa områden innebär markeringar av sakområdenas betydelse, vilket knappast är motiverat från generella utgångspunkter. Det kan säkert finnas skäl att lyfta fram vissa sakområden och tona ned betydelsen av andra för enskilda län, men det är inte samma sak som att göra det för landet som helhet.

Den ovan redovisade analysen ger vid handen att det knappast finns så många alternativa utformningar av regleringen av expertfunktionerna. Det

1995/96:RR3

Bilaga 2

handlar helt enkelt om att bibehålla nuvarande ordning eller helt slopa de aktuella föreskrifterna om länsexperterna. Mellanformer, som motsvarar kraven, är svåra att finna.

Ett slopande av regleringen av länsexperterna medför, som diskuterats ovan, en rad olika konsekvenser. Länsexpertens nära koppling till en sektorsmyndighet är av betydelse för kompetensuppbyggnad och stöd i olika frågor. En länsexpert kan vanligtvis med rätta tala om "sin" sektor, "sitt" verk. Detta har, vilket redovisats vid länsbesöken, inte enbart positiva effekter, även om de negativa sidorna har framhållits som marginella. Kompetenssidan är emellertid viktig att beakta i sammanhanget. Skall länsstyrelsen vara en kompetent regional sektorsmyndighet fordras kanske en tydliggjord anknytning till den centrala sektorsnivån. Länsexpertfunktionen är en sådan koppling mellan de administrativa nivåerna. Samtidigt innebär den en förstärkning av sektoriseringen.

Det finns vidare anledning att ta fasta på de argument som en del länsledningar fört fram i fråga om expertfunktionernas betydelse i relationerna till sektorsmyndigheterna och till allmänheten. Beteckningen länsexpert för ett sakområde innebär en markering om en särskild kompetens för verksamheten i fråga. Sektorsmyndigheterna har tilltro till länsstyrelsens kompetens tack vare länsexperten i fråga, vilket i och för sig kan ses som en aspekt av kompetensfrågan ovan. Gentemot allmänheten – företag, andra organisationer och enskilda – och mot kommuner och landsting står länsexperten, enligt uppgifter till revisorerna, för ett professionellt kunnande inom området i fråga. Detta är också förhållanden som är viktiga att slå vakt om. Även om sanktionsmöjligheter i flera fall står till buds för att hävda länsstyrelsens uppfattning är det givetvis effektivare att verka utan tillämpning av sådana hot. Det professionella kunnandet skänker legitimitet åt det auktoritativa beslutsfattandet.

Sammanfattningsvis finns det således ett behov av att ge länsledningarna ökad handlingsfrihet och därigenom bl.a. markera en förstärkt samordningsfunktion på bekostnad av det sektoriella inflytandet. Samtidigt behöver länsstyrelsen på ett auktoritativt sätt markera sin ställning som kunskapsorganisation med vittgående befogenheter inom många olika områden. För det sistnämnda behövs förmodligen ett stöd i någon rättslig reglering. I och för sig innebär varje materiell föreskrift en befogenhet för länsstyrelsen, men denna kan förstärkas på olika sätt.

Revisorerna ser en lösning i att bibehålla beteckningen länsexpert, men ge varje länsstyrelse befogenhet att besluta inom vilka områden expertfunktionen skall finnas. Det bör således inte finnas några föreskrifter om att länsexperter måste finnas.

En länsstyrelse som vill profilera sin kompetens utser experter inom områden som är särskilt viktiga för länets behov. Länsexperterna kan underställas varandra och även andra befattningshavare, men deras position förväntas markeras på något sätt.

5 Samordnad länsförvaltning på kommunikationsområdet

1995/96:RR3

Bilaga 2

Kommunikationsfrågorna brukar räknas till ett av de viktigaste områdena i fråga om regional utveckling. Ansvaret för de olika verksamheterna på kommunikationsområdet är uppdelat på ett ganska stort antal myndigheter, vilka dessutom har olika regional indelning.

Vägverket, Banverket, SJ, Posten, Telia, Sjöfartsverket och Luftfartsverket har inte länet som administrativ enhet. I fråga om Luftfartsverket finns ingen officiell regional indelning, men de olika flygplatserna kan givetvis sägas utgöra regionala centra för flygtrafiken. Sjöfartsverkets ansvarsområde är i första hand anknutet till farlederna, medan hamnverksamhet är en kommunal angelägenhet.

Kommunikationsområdet täcker ett brett verksamhetsfält och ombesörjs, som framgår av det ovanstående, av flera olika myndigheter. Transportområdet utgör en del av kommunikationsfrågorna och kan sägas dominera intresset på den regionala nivån. Under lång tid har vägar och järnvägar varit avgörande för en regions kontakter med omvärlden; så är det än i dag. Luftfart och sjöfart är andra transportområden av betydelse i sammanhanget.

Utöver de rena transportfrågorna finns det emellertid verksamheter som har en stor och ökande betydelse. Informationsteknologins utveckling har, hävdas i olika analyser, i grunden ändrat förutsättningarna för företagens och även andra organisationers kontakter. Avlägset belägna områden har visat sig kunna bli attraktiva etableringsorter för t.ex. bokningscentraler. Det är främst på teletrafikens område som dessa tekniska landvinningar har gjorts och således inom Telias ansvarsområde.

Postens verksamhet är ett viktigt inslag i servicen såväl i tätorter som i glesbygd. Inte minst i sistnämnda avseende tilldrar sig Postens åtgärder ett betydande intresse.

Sammantaget rör det sig om ett flertal sektors verksamheter som länsstyrelsen har att ta befattning med i sin regionala samordningsroll. I granskningen ingår att få en översiktlig bild av hur dessa olika verksamheter kommer in i samordningen. Det framgick tidigt i granskningen att det i första hand är Vägverkets och Banverkets verksamheter som tilldrar sig den största uppmärksamheten. Det är också planeringssystemen för vägarna och järnvägarna som får stor uppmärksamhet från statsmakternas sida, inte minst till följd av de vidsträckta ingrepp i natur- och kulturmiljöerna som dessa slags infrastrukturinvesteringar medför. Trafiken på vägarna är vidare en miljöfaktor av helt annan dignitet än verksamheterna inom andra transportslag, även om andra transportslags miljöeffekter nu får ökad uppmärksamhet i takt med förbättringarna på biltrafikens område. Det finns således naturliga förklaringar till den uppmärksamhet som ägnas väg- och järnvägsfrågor. Det är därför motiverat att inledningsvis något uppehålla sig vid Vägverkets och Banverkets uppdrag och vid planeringssystemet för vägar och järnvägar.

5.1 Länsstyrelsens uppgifter

1995/96:RR3

Länsstyrelsens uppgifter (enligt 1992 års budgetproposition) på kommunikationsområdet är främst att

Bilaga 2

- verka för att de nationella målen får genomslag på den regionala nivån och utifrån en helhetssyn om framtida strategiska behov göra avvägning mellan regionala och lokala intressen samt avvägning mellan trafikslag,
- delta i planering av infrastruktur samt svara för beredning och beslut som rör investeringar i länstrafikanläggningar (LTA),
- ansvara för och regionalt samordna olika organs insatser för trafiksäkerhetens främjande,
- ägna ökad uppmärksamhet åt tillståndsgivningen inom den yrkesmässiga trafiken samt åt uppföljningen av lämpligheten hos den som fått trafiktillstånd.

I den ovan refererade budgetpropositionen anføres också att tendensen att skapa större regionala organisationer bland övriga myndigheter på det infrastrukturella området ställer krav på länsstyrelserna att utveckla samarbetet över länsgränserna inom kommunikationsområdet.

5.2 Vägverkets och Banverkets uppgifter

Enligt riksdagens trafikpolitiska beslut 1988 är det övergripande målet för trafikpolitiken att erbjuda medborgarna i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader (prop. 1987/88:50 bil. 1, TU13, rskr. 159). Riksdagsbeslutet innehåller också fem delmål för trafikpolitiken som gäller tillgänglighet, effektivitet, säkerhet, god miljö och regional balans.

Vägverket är central förvaltningsmyndighet för väghållning. Verket har ett samlat ansvar för den statliga väghållningen med ansvar för trafiksäkerhet och miljö vilket i huvudsak inkluderar planering, byggande och drift av det statliga vägnätet samt fördelning av vissa statsbidrag.

Vägverkets övergripande verksamhetsmål är, enligt budgetpropositionen 1995, att bidra till att uppfylla de väg- och trafikpolitiska målen. Investeringarna i vägsystemet och drift och underhåll av vägsystemet bör inriktas mot en ökad trafiksäkerhet med hänsyn tagen till miljö och regional balans.

De trafikpolitiska målen har operationaliserats i fråga om trafiksäkerhet, miljö, tillgänglighet, effektivitet och regional balans i kvantifierade termer.

Banverket är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör järnvägar. Verkets huvuduppgifter är att driva och förvalta statens spåranläggningar, ansvara för säkerhetsfrågor rörande spårtrafik, stödja tillämpad forskning inom sitt område samt verka för järnvägens utveckling, en miljöanpassad järnvägstrafik och regional balans. Också på Banverkets ansvarsområde finns operationaliserade mål.

5.3 Planeringssystem på kommunikationsområdet

1995/96:RR3

Bilaga 2

Riksdagen beslöt 1993 om en långsiktig inriktning av investeringar i trafikens infrastruktur (prop. 1992/93:176, TU35, rskr. 446). Beslutet omfattar investeringar av storleksordningen 100 miljarder kronor under en tioårsperiod. I propositionen framhålls infrastrukturens betydelse som stöd för en ekonomisk tillväxt. Ambitionen är att investeringarna, utöver att stödja ekonomisk tillväxt, skall öka trafiksäkerheten, värna om miljön och tillgodosätta kraven på regional balans.

Mot bakgrund av riksdagens beslut uppdrog regeringen åt Banverket, Vägverket och länsstyrelserna att upprätta investeringsplaner för perioden 1994–2003. För järnvägsinvesteringarnas del upprättas en stomnätplan avseende järnvägsstråk av nationellt intresse. Det nationella intresset på vägområdet uttrycks på motsvarande sätt i en plan för stamvägnätet. Båda dessa planer fastställs av regeringen på förslag av Banverket respektive Vägverket. Utbyggnadsplanerna för de riksvägar som inte ingår i stamvägnätet redovisas i respektive väghållarregions väghållningsplan, som fastställs av Vägverket. Länsvägarna och de järnvägsstråk som inte hör till stomnätet liksom kollektivtrafikens infrastruktur och regionala flygplatser hanteras samordnat i en plan för länstrafikanläggningar, som fastställs av länsstyrelsen. De olika planeringssystemen presenteras något utförligare i det följande.

På vägområdet finns således tre nivåer för planering av väginvesteringar och vägunderhåll. Ett stamvägnät, som kan sägas uttrycka ett nationellt intresse på kommunikationsområdet, tas, som nämnts ovan, in i en rikstäckande plan som upprättas av Vägverket. Planen fastställs av regeringen. Innan den rikstäckande planen upprättas skall Vägverket inhämta synpunkter på utbyggnad och drift av stamvägnätet från länsstyrelserna, kommunerna och andra som kan ha ett väsentligt intresse av planen.

De regionala väghållningsplanerna upprättas av Vägverkets väg- och trafikregioner. Innan en regional väghållningsplan upprättas skall Vägverkets väg- och trafikregion inhämta synpunkter från berörda länsstyrelser och kommuner samt från andra som kan ha ett väsentligt intresse av planen. Berörda länsstyrelser skall yttra sig över den upprättade planen. Länsstyrelsen skall därvid ge berörda kommuner tillfälle att lämna synpunkter. Planen skall godkännas av Vägverket.

Varje länsstyrelse skall upprätta en flerårsplan för länet (plan för länstrafikanläggningar), som omfattar

- allmänna vägar som är länsvägar,
- spåranläggningar som är länsjärnvägar,
- sådana anläggningar för vilka statsbidrag kan komma i fråga enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.,
- investeringar i stomjärnvägsnätet, som är betingade av regional kollektivtrafik.

Länsstyrelsen skall tillsätta en särskild beredningsgrupp för beredning av planen för länstrafikanläggningar. Innan planen för länstrafikanläggningar upprättas skall länsstyrelsen begära in förslag om de länstrafikanläggningar som bör utföras i länet under den tid som planen avser (tre år). Förslag skall inhämtas från Banverket, Vägverkets väg- och trafikregion, trafikhuvudmannen, kommunerna i länet och andra som kan ha ett väsentligt intresse i ärendet.

Länsstyrelsen fastställer planen för länstrafikanläggningar sedan Vägverket, Luftfartsverket och förslagsgivarna yttrat sig över den och sedan länsstyrelsen samrått med Statens naturvårdsverk.

För byggande av stomjärnvägar skall Banverket upprätta en flerårsplan. Planen skall ligga till grund för fördelning av medel som anvisas i statsbudgeten för byggande av stomjärnvägar. Flerårsplanen skall fastställas av regeringen. Planen skall avse tio år och redovisa alla nybyggnader av stomjärnvägar, som beräknas bli utförda under planens giltighetstid. I planen skall också tas upp sådana ombyggnader av stomjärnvägar, som innebär en väsentlig förbättring av järnvägen. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Banverket upprättar planen efter att ha hört Statens järnvägar, Riksantikvarieämbetet, Statens naturvårdsverk och andra berörda centrala verk och länsstyrelser. Innan en länsstyrelse yttrar sig över planförslaget, skall berörda trafikutövare, trafikhuvudmän och kommuner i länet höras.

5.4 Länsstyrelsen och kommunikationsfrågorna

Resurser för investeringar och underhåll på kommunikationsområdet styrs av statsmakternas beslut till förhållandevis smala sektorer. T.ex. anvisas medel för vägar och järnvägar i separata poster, som disponeras av Vägverket respektive Banverket. Huvuddelen av anslagen används för nationellt beslutade stråk på kommunikationsområdet. Stamvägnätet och stomjärnvägarna är ett uttryck för den centrala politiska nivåns prioriteringar, och planeringen beslutas av regeringen på förslag av respektive verk.

Endast en ringa del av det totala anslaget för kommunikationsområdet beslutas på länsnivå för länstrafikanläggningar (LTA). I fråga om LTA-anslaget bör noteras möjligheterna att prioritera mellan olika trafikslag. Även om tyngdpunkten ligger på investeringar i vägar och järnvägar finns möjligheten att utnyttja resurserna även för investeringar i flygplatser.

Ytterligare ett förhållande att uppmärksamma är de personella obalanserna mellan länsstyrelse och respektive kommunikationsverk. Vägverkets region för Stockholmsområdet har, för att ta ett exempel, 260 anställda för planering av investeringar och underhåll av vägar. På länsstyrelsen i AB-län, som är landets största, finns några få personer med kommunikationsexperten i ledningen för verksamheten på kommunikationsområdet. Oberoende av hur det regionala ansvaret fördelas mellan sektorsmyndighet och länsstyrelse kommer skillnaderna i personella resurser rimligtvis att starkt prägla respektive myndighets påverkansmöjligheter. Detta förhållande aktualiserar frågan om för vilka

uppgifter som länsstyrelsen skall förfoga över expertkunnande på kommunikationsområdet.

LTA-anslaget är således, som nämnts ovan, den enda resurs på kommunikationsområdet över vilken länsstyrelsen har beslutanderätt. Det är i sammanhanget ett förhållandevis blygsamt belopp. De stora resurserna går till de nationella stråken för vägar och järnvägar, och där har länsstyrelsens inflytande begränsats till att lämna synpunkter och förslag.

Länsstyrelsen skall ha inrättat en arbetsgrupp eller motsvarande för arbetet med LTA-planeringen. Sammansättningen varierar något mellan länen, men en kärna i gruppen utgörs av företrädare för länsstyrelse, Vägverk, Banverk, Huvudmannen för kollektivtrafiken och Handelskammare. Därutöver ingår ofta representanter för Posten, Telia och Luftfartsverket. Beroende på länets struktur ingår därutöver ofta företrädare för regionala flygplatser, hamnverksamhet m.m. Ordförandeskapet i gruppen vilar vanligtvis på någon ur länsledningen. Det är inte ovanligt att landshövdingen personligen är engagerad i gruppens verksamhet.

Vid sidan av arbetet med LTA-planeringen förekommer ett i flera fall omfattande samarbete över länsgränserna i kommunikationsfrågor. Satsningen på den s.k. Bergslagsdiagonalen är ett exempel, som framhållits vid länsbesöken, på ett stort transportprojekt och i vilket bl.a. länsstyrelserna i E- och T-län är engagerade.

Avvägningen mellan central och regional nivå i fråga om resurser har gjorts av statsmakterna, och är resultatet av kommunikationspolitiska överväganden, som inte är föremål för granskning i detta sammanhang. Det finns emellertid en av statsmakterna fastlagd målsättning, att regionala aspekter skall vägas in i nationella beslut. Det torde i första hand vara här som länsstyrelsernas roll kommer in. Likaså har länsstyrelserna uppgifter i fråga om avvägningen mellan en rad olika intressen som berörs av kommunikationsfrågorna.

Studier visar att t.ex. de stora motorvägsstråken främst används för lokala och regionala resor, och således är av mycket stor betydelse för regionens infrastruktur. I viss utsträckning gäller samma för järnvägarna, men där är det lättare att upprätthålla en boskillnad mellan fjärrtrafik och regional trafik eftersom vem som helst inte får utnyttja spåren. Frågan blir då hur bra den regionala dimensionen kommer in i den nationella planeringen eller, med andra ord, vilket inflytande som länsstyrelsen har i de planeringssystem för kommunikationer som ligger ovanför länsnivån.

För att kunna ge en översiktlig bild av hur länsstyrelserna upplever att deras synpunkter får genomslag i Vägverkets och Banverkets planeringar ställdes en fråga av denna innebörd i enkäten. De tillfrågade ombads att ange i vilken omfattning som, enligt deras uppfattning, länsstyrelsen fått gehör för sina synpunkter i fråga om den regionala väghållningsplanen, Vägverkets plan för stamvägnätet och Banverkets stamnätsplan. Svarsalternativen var att länsstyrelsens synpunkter har beaktats: i allt väsentligt, i stor utsträckning, men enstaka viktiga avsteg har gjorts från länsstyrelsens förslag, respektive i mindre utsträckning, eftersom flera viktiga avsteg har gjorts från länsstyrelsens förslag.

1995/96:RR3

Bilaga 2

Tabell 5.4 Länsstyrelsernas bedömning av i vilken omfattning de fått gehör för sina synpunkter i fråga om följande planer. Antal

1995/96:RR3
Bilaga 2

	Den regionala väg- hållningsplanen	Vägverkets plan för stamvägnätet	Banverkets stomnätsplan
Länsstyrelsens syn- punkter har beaktats:			
i allt väsentligt	11	8	8
i stor utsträckning, men enstaka viktiga avsteg har gjorts från länsstyrelsens förslag	5	7	7
i mindre utsträckning, eftersom flera viktiga avsteg har gjorts från länsstyrelsens förslag	2	2	1
Summa	18	17	16

Som framgår av tabellen har inte samtliga länsstyrelser besvarat frågan. I kommentarer har ett par av de tillfrågade angett, att de inte kan besvara frågan förrän nästa planeringsomgång löper ut om ett par år. Först då kan man överblicka i vad mån länsstyrelsernas synpunkter fått gehör i kommunikationsverkens planering.

I runda tal hälften av de länsstyrelser som besvarat frågan anser att de i allt väsentligt fått gehör för sina synpunkter. Det är de regionala väghållningsplanerna som länsstyrelserna i störst omfattning anser sig kunna påverka av de tre aktuella planeringssystemen, men variationerna dem emellan är inte så stora. Endast några få länsstyrelser anser att deras synpunkter i stort sett har negligerats.

Det är en förhållandevis stor grupp länsstyrelser som angivit det mellersta alternativet. Detta innebär att länsstyrelserna med några viktiga undantag fått gehör för sina synpunkter. Svarsfördelningen måste bedömas som att det finns få konflikter i relationerna mellan länsstyrelse respektive Vägverk och Banverk i fråga om de här aktuella transportplaneringarna.

Det framgår inte av kommentarerna i vilken omfattning som länsstyrelsens synpunkter inneburit avsteg från Vägverkets och Banverkets uppfattningar. Det är givetvis lättare att i allt väsentligt få genomslag för synpunkter som föga avviker från den planerande myndighetens egna åsikter, än om ståndpunkterna är vitt skilda. Vid länsstyrelsebesöken har getts intrycket att det vanligtvis inte rör sig om några mer omfattande meningsskiljaktigheter. Det skall emellertid konstateras, att länsstyrelsernas synpunkter är av mycket varierat slag.

Mycket av planeringsarbetet på vägområdet torde försiggå på regional nivå i väg- och trafikregionerna. Dessa är regelmässigt större än länen. En fråga gäller hur detta förhållande påverkar länsstyrelsens möjligheter till inflytande.

Kommunikationsområdet består inte enbart av frågor kring vägar och järnvägar. Flygtrafiken tilldrar sig ett ökande intresse och betydelsen av investeringar i flygplatser framhålls från olika håll. Detta gör att företrädare för Luftfartsverket och för regionala flygplatser är viktiga medlemmar i samverkansgrupperna för beredningen av LTA-anslagens användning. Också Postens och Telias verksamheter är av utomordentligt stor betydelse. För Posten gäller bl.a. det unika förhållandet att den har en organisation som varje dag genom besök i princip kan nå alla landets hushåll. Detta är en faktor som har stor betydelse för främst glesbygdens tillgång till service. Det är ett ansvar för länsstyrelsen att uppmärksamma frågor av detta slag i sin planering, och frågan gäller hur Postens indelningar och organisationsformer (t.ex. bolagisering och uppdelning på olika verksamheter) påverkar länsstyrelsernas arbetsmöjligheter.

Utvecklingen på informationsteknologins område har öppnat möjligheter för en betydligt friare lokalisering av företag. En förutsättning är dock att teleförbindelserna är av god standard. Utbyggnad och service av telenätet är således en faktor av stor betydelse för den regionala utvecklingen. Också på detta område uppkommer frågan hur länsstyrelsen förmår utöva ett inflytande.

På kommunikationsområdet framtonar sålunda en bild av en länsstyrelse med ett närmast totalt samordningsansvar på länsnivå av statliga insatser. Men det är endast i mycket blygsam omfattning som samordningen tar sig uttryck i en direkt beslutanderätt över planer och resurser. För huvuddelen av resurserna inom området gäller ett planeringssystem som hanteras ovanför länsnivå i regionindelningar av olika slag.

Investeringar i ny infrastruktur såsom vägar och järnvägar innebär nästan alltid stora ingrepp i den fysiska miljön. Åtgärderna kommer regelmässigt till uttryck i den fysiska planering som primärkommunerna bär ansvaret för. Viktiga bevarandebestånden gör sig därvid gällande. Kommunerna har en skyldighet att tillgodose bevarandebestånden i sin planering, men det är länsstyrelsens uppgift att bevaka att de nationella bestånden tillgodoses. Statsmakternas målsättningar i dessa avseenden skall därigenom få genomslag på regional och lokal nivå. En viktig del i länsstyrelsens synpunkter på kommunikationsverkens planering gäller således bevarandefrågor inom natur- och kulturminnesvård.

Kommunikationsfrågorna är emellertid också av utomordentligt stor betydelse för en regions ekonomiska utveckling, vilken också utgör ett ansvarsområde för länsstyrelserna. Samtidigt som länsstyrelsen har att beakta bevarandebestånden skall den se till att investeringar på kommunikationsområdet får en utformning som gynnar den regionala utvecklingen. I synpunkterna till Vägverket och Banverket återfinns således också dessa aspekter.

I och för sig syftar investeringar i vägar och järnvägar i hög grad till att stödja en ekonomisk utveckling, men Vägverkets och Banverkets

1995/96:RR3

Bilaga 2

sektorsansvar är främst att se till de nationella målen. Vid sidan av tillväxtaspekterna finns också målsättningar uttalade i fråga om miljövård och trafiksäkerhet. Ofta förefaller det som om nationella och regionala aspekter på kommunikationsinvesteringarnas betydelse för den ekonomiska utvecklingen låter sig förenas; det är svårare när bevarandebestånden gör sig starkt gällande. Det finns dock exempel på att länsstyrelsens bedömning av en nationellt betingad investering skiljer sig från kommunikationsverkens.

Det handlar således om ett i och för sig lättbegripligt förhållande att nationella väg- och järnvägsinvesteringar har regionala konsekvenser och ytterst sätter avtryck på lokal nivå. Någonstans i landskapet måste vägen och järnvägen dras fram, om den över huvud taget skall byggas. Myndigheter på olika nivåer blir inbegripna i en process där en hierarki av intressen kommer till uttryck, ofta sektoriellt ordnade. Överst finns de nationellt beslutade planerna på väg- och järnvägsområdet, liksom nationella mål inom en rad andra sektorer, bl.a. i fråga om natur- och kulturminnesvård. Prioriteringarna mellan de olika intressena sker i ett decentraliserat system, företrädesvis på länsnivå och med länsstyrelsen i en nyckelroll. På lokal nivå har kommunerna ett övergripande ansvar, inte minst i fråga om den fysiska planeringen. Det är också på denna nivå som olika opinioner vanligtvis bildas.

Det är en mycket komplicerad roll, eller snarare många olika roller, som länsstyrelsen skall spela på kommunikationsområdet. Bortsett från svårigheterna, att inom länsstyrelsen åstadkomma avvägningarna mellan olika intressen, finns uttalad oklarhet i fråga om ansvaret för bl.a. trafiksäkerhet mellan länsstyrelsen och Vägverket. Likaså har vid länsbesöken framkommit att det ibland råder tveksamhet om vad som är länsstyrelsens roll inom kommunikationssektorn utöver ansvaret för LTA-anslaget.

Enligt revisorernas mening framgår det inte klart hur ansvarsfördelningen är gjord mellan trafikverken och länsstyrelsen vad avser de trafikpolitiska målens genomslag på regional nivå, ansvaret för regional balans och regional utveckling samt för trafiksäkerheten.

Planeringsansvaret för vägar och järnvägar åvilar respektive verk. Länsstyrelsens uppgift att verka för att de nationella målen på bl.a. trafikområdet får genomslag i länet förutsätter att länsstyrelsen på något sätt engagerar sig i planeringen för att åtminstone kunna lämna synpunkter på denna. Det behöver givetvis inte bedrivas två parallella planeringsprocesser, men såväl verk som länsstyrelse måste ha en viss kompetens på området. Därvid gör sig obalanserna i resurser för detta ändamål gällande.

Länsstyrelsens uppdrag att väga trafiksektorns intressen mot andra sektorskrav framstår däremot i en klarare dager. I sammanhanget måste dock frågan ställas vilken vägledning som länsstyrelsen får från centrala beslut hur avvägningen skall ske, vilken tyngd som skall läggas på olika intressen etc. Visst stöd finns i den rättsliga regleringen av riksintressen, men generellt sett medför bristen på samordning på central nivå att den regionala nivån ensam får axla ansvaret att göra avvägningar. Det behov av

samordning av offentlig verksamhet som starkt hävdats under lång tid har aldrig fått någon motsvarande uppmärksamhet beträffande den centrala nivån.

Den s.k. Bergslagsdiagonalen är ett intressant exempel på hur bl.a. länsstyrelserna i E- och T-län samverkat i fråga om synpunkter på planeringen av ett stort kommunikationsstråk, och där de ekonomiska utvecklingsfrågorna generellt sett varit den dominerande drivkraften. Projektet inrymmer emellertid också inslag som belyser länsstyrelsens andra roller. Den från bevarandesynpunkt mycket känsliga frågan om dragningen genom E-län av riksväg 50, som är en del av Bergslagsdiagonalen, visar på länsstyrelsens uppgift, att på kommunikationsområdet värna om bl.a. naturvärden.

Mot bakgrund av den komplexa situationen i fråga om ansvaret för olika insatser på kommunikationsområdet är det en förvånansvärt harmonisk bild som tecknas såväl i enkätsvar som vid revisorernas länsstyrelsebesök. Mycket av samarbetet är uppbyggt på ett informellt sätt och bygger på personliga kontakter. Inte minst landshövdingen personligen spelar en viktig roll i detta sammanhang. Från alla inblandade parter som kommit till tals framhålls att samarbetet fungerar mycket bra. Det finns ingen anledning att betvivla att så är fallet.

Frågan är i stället om det goda samarbetet och länsstyrelsens möjligheter att få gehör för sina synpunkter hos kommunikationsverken främst är ett uttryck för att det är förhållandevis harmlösa frågor som avhandlas myndigheterna emellan. Eller annorlunda uttryckt, att det finns förhållanden i fråga om den statliga förvaltningens uppbyggnad och indelning, liksom beträffande styrning och handlingsutrymme på kommunikationsområdet, som försvårar för länsstyrelsen att fullgöra sin samordningsfunktion. Resultatet av ett sådant förhållande kan bli en avsaknad av konflikter inom ett område som i sig rymmer så många potentiella spänningar och motsättningar. Några enkätfrågor ställdes på detta tema i syfte att få länsstyrelsernas syn på saken.

På frågan om det på kommunikationsområdet, enligt länsstyrelsens uppfattning, finns förhållanden i fråga om den statliga förvaltningens uppbyggnad och indelning som försvårar för länsstyrelsen att fullgöra sin samordningsfunktion har nio av tio svarat ja. En rad olika förhållanden har anförts som kommentarer till svaret, och som uppfattning av vad som skulle behöva göras för att komma till rätta med de angivna problemen.

Några enkätsvar får belysa vad som länsstyrelserna anför i denna fråga. Svaren har ordnats i tre grupper avseende deras tyngdpunkt på indelningsfrågor, sektorssamordning och övrigt:

Indelningsfrågor

"Kommunikationsverken (Vägverket, Banverket, Posten, Telia, SJ) har valt skilda geografiska områden för sin regionala indelning. Detta är mest besvärande vad gäller Banverket, SJ och Telia vars regiongränser ej sammanfaller med länsgränserna."

"Frågorna kring statlig förvaltnings- och länsindelning är komplexa och har den senaste 20-årsperioden utretts praktiskt taget oavbrutet.

1995/96:RR3

Bilaga 2

Länsindelningen i främst Göteborgsregionen överensstämmer inte med geografiskt naturliga regioner, vilket medför omfattande samverkansbehov, inte minst på kommunikationsområdet (investeringsplaner, kollektivtrafik m.m.). Vägverkets och Banverkets större regioner påverkar också förutsättningarna för länsstyrelsens arbete. Vidare utgör SJ:s regionala organisation ett problem. Kravet på att länsstyrelsen arbetar i nära dialog med andra statliga aktörer och kommuner m.fl. har ökat starkt på senare år.

Länsstyrelserna i Västsverige (SNORP-länen) har vidtagit den viktigaste åtgärden – utarbetandet av en gemensam västsvensk kommunikationsstrategi. Den har tagits fram i en bred samverkansprocess med kommuner, näringsliv, Vägverket och Banverket och utgör en viktig grund för de västsvenska länsstyrelsernas arbete med kommunikationsfrågor."

"– Banverket är ännu lite för ovan vid att ta hänsyn till allmänintressen. Med tanke på att Vägverket dock numera kommit ganska långt i detta arbete blir det förhoppningsvis bättre i takt med ökande vana och mognad.

– Boverkets obestämda roll och oslipade kompetens på området.

– Vägverkets Region Sydöst har en något otydlig organisation länsmässigt. Ett vägombud för länet skulle vara av värde.

Vad som inte behövs är ett gemensamt centralt infrastrukturverk. Det är naturligt att länsstyrelsen spelar mot egenoptimerande sektorsverk. Låt Boverket syssla med planer och bostäder, inte med kommunikation."

"1. Alla trafikverksregioner bör ha samma utformning och helst bestå av hela län.

2. Ansvar och bedömningar av länets utveckling bör inom kommunikationsområdet samlas inom länet.

3. Utvecklings- och planeringsansvar bör läggas på en myndighet och infrastrukturverken mera renodlat handha drift, underhåll och byggande av anläggningarna. Detta skulle ge större förutsättningar att använda investeringsmedel på ett för samhället maximalt (samordnat) sätt."

Sektorssamordning och resursutnyttjande

"De enskilda trafikverken optimerar utifrån sitt eget trafikslag och ser inte kommunikationsfrågorna som systemfrågor. Exempel på detta på länsplanet är att få till stånd samspel kring planskilda korsningar väg/järnväg. Här är det ofta svårt att lösa finansieringsfrågorna för angelägna objekt eftersom länsstyrelsen inte har mandat att fatta beslut. I stället blir frågan om planskild korsning i t.ex. Munktorp hängande i luften. Länsstyrelsen och berörd kommun och allmänhet har klart prioriterat en investering. Vägverk och Banverk kan inte komma överens om vem som skall betala. Regeringen anser förmodligen frågan för liten för att ett regeringsbeslut skall komma till stånd."

"Styrkeförhållandena är alltför ojämna. För att kunna samordna måste mandatet vara klarare och befogenheterna större. Ett annat grundfel är att länsstyrelsen (genom sin styrelse) fördelar statsbidrag till trafikhuvudmannen (vars styrelse utses av landstinget) som också utser länsstyrelsens styrelse. I realiteten ger man statsstöd till sig själv.

1995/96:RR3

Bilaga 2

LTA-anslaget skulle relativt sett vara större. Notera att LTA-anslaget har varit oförändrat samtidigt som riksanslagen till vägar och järnvägar i stort sett tredubblats för 1994–2003."

"Länsstyrelsen har en samordnings- och samrådsroll som fungerar väl med Vägverket och Banverket. Denna funktion saknas gentemot SJ och Luftfartsverket."

"Regionala medel (vägar, järnvägar, drift och byggande) måste i en samlad pott ställas till den regionala myndighetens förfogande för prioritering. Nuvarande uppdelning där det parlamentariska, politiska och regionala inflytandet är mycket litet måste brytas om vi ska få en optimal medelsanvändning. Om vi i Blekinge t.ex. skulle vilja göra en 100-procentig satsning på miljövänliga transporter på järnväg så är detta inte möjligt eftersom vi inte kan omfördela vägpengar till järnvägen."

"All samordning är – i praktiken – svår. I viss mån kan man konstatera att den regionala samordningen försvåras av att två viktiga parter, Vägverket och Banverket och deras västra regioner, samtidigt måste underordna sig de beslut som fattas av respektive huvudkontor. Mest 'centralstyrt' är enligt vår uppfattning Banverket. Huruvida detta beror på förvaltningens uppbyggnad eller andra förhållanden är en annan fråga.

Större frihet för regionförvaltningarna till omprioriteringar och om-disponeringar mellan t.ex. olika anslag vore ur samordningssynpunkt en fördel eftersom det skulle medge en större flexibilitet."

Övrigt

"I grunden fungerar samarbetet bra med kommunikationsverken. Men det finns en tendens inom Vägverket att gå förbi länsstyrelserna och direkt på kommunerna vilket försvårar samarbetsrollen."

Som framgår av citaten ovan är det såväl de skilda administrativa indelningarna som det faktum att flera sektorsmyndigheter är inblandade som anges som de största problemen. Bakom synen på den bristande samordningen framskymtar ofta att indelningen är en bakomliggande orsak. Vägverket och Banverket, liksom andra kommunikationsverk, är inte bundna till länet. För att en länsstyrelse skall nå framgång med sina synpunkter krävs i flera fall att man samordnar sig med länsstyrelserna i angränsande län, eftersom kommunikationsstråken vanligtvis sträcker sig över länsgränserna.

Länsstyrelsernas samordnande verksamhet på kommunikationsområdet är, som framgår av det ovan redovisade, komplicerad och utsatt för hinder av olika slag. En enkätfråga ställdes om länsstyrelserna ansåg att de i det formella materialet på kommunikationsområdet såsom förarbeten, rättsregler och regleringsbrev fick erforderligt underlag i fråga om hur de nationella målen skall uttolkas och appliceras på regional nivå. Ytterligare en fråga på samma tema avsåg om länsstyrelserna ansåg sig ha erforderligt handlingsutrymme i fråga om hur de nationella målen skulle uttolkas och appliceras på regional nivå.

I svaret på den första frågan anger åtta länsstyrelser av totalt 19 svarande, att de inte anser sig få tillräcklig vägledning.

Kommentarerna ansluter delvis till de problem som tagits upp ovan, och ett citat får belysa en ståndpunkt som återkommer i flera av svaren: "De nationella målen är inte till alla delar tydligt formulerade och målen inom de olika sektorerna inte helt förenliga. I dag sker sektoriell planering i stället för samordnad där de nationella trafikpolitiska målen och miljömålen inte är tillräckligt tydliggjorda och sammanvägda på nationell nivå. Även anslagsmässigt bör samordning ske. Inom ramen för givna föreskrifter får vi bra stöd från verk m.m."

Det handlar således om ett välkänt fenomen, nämligen att olika nationella mål inte alltid låter sig lätt förenas. När frågor hanteras sektoriserat på central nivå blir det också vanligtvis så att endast en sektors målsättningar i taget formuleras i utredningar och ställningstaganden från statsmakterna.

Även om problemet inte har getts en alltför framträdande roll i länsstyrelserna svar kan likväl en slutsats dras, som också diskuterats tidigare i rapporten. Samordningen av offentlig verksamhet har ägnats stor uppmärksamhet på den regionala nivån, men föga studerats avseende den centrala nivån. Det finns exempel på att förhållandena på regional nivå i viss utsträckning bestäms av den centrala nivåns strukturer. Resursfördelningssystemen är, liksom formuleringen av de nationella målen, i allt väsentligt sektoriellt utformade.

Frågan om länsstyrelserna upplever att de har erforderlig handlingsfrihet i fråga om hur de nationella målen på kommunikationsområdet skall uttolkas besvaras nekande av 13 av 20 länsstyrelser. Det som får cirka två tredjedelar av länsstyrelserna att anse att de inte har tillräckligt handlingsutrymme är i flera fall resursavvägningen mellan central och regional nivå på kommunikationsområdet. LTA-anlagen anses helt enkelt vara för små för att ge erforderligt manöverutrymme.

Ett par citat får belysa ovannämnda aspekt:

"Under perioden 1994–2003 satsas mellan 7.5 och 8 miljarder kronor på infrastrukturbyggnad i länet. Av dessa är 320 miljoner kronor ordinarie LTA-anslag (4 %) som skall täcka länsvägar-länsjärnvägar-kollektivtrafik. Satsningar på t.ex. pendeltågstrafiken och annat som verksamt kan bidra till en bättre miljöanpassad trafik samt samordningsinsatser för transporter m.m. blir helt beroende av kommunala medel eller extra anslag – en orimlig diskrepans."

"Handlingsutrymme finns ej för t.ex. omprioritering mellan väg och järnväg. Det begränsas också av för små ramar och att vi ej kan prioritera mellan t.ex. riksvägar och länsvägar. Ibland svårigheter att hävda riksintressen gentemot kommunalt planmonopol (och kommunal beslutsvånda)."

Det som citaten uttrycker, och som också finns i andra kommentarer, är att länsstyrelsens formella beslutsbefogenheter är för begränsade i förhållande till de många uppgifter som samordningsansvaret innefattar. Det är först när beslutsbefogenheterna finns inom en och samma organisation, vilket blev fallet för vissa verksamheter i reformen 1991,

som samordningen lättast kan åstadkommas. Kommunikationsområdet uppvisar mot den bakgrunden en avsevärt mer komplicerad struktur.

1995/96:RR3

Bilaga 2

5.5 Revisorernas överväganden och slutsatser

Liksom i fråga om länsstyrelsens organisation vill revisorerna även beträffande samordnad länsförvaltning på kommunikationsområdet lyfta fram vissa slutsatser. Några förhållanden ger en särskild karaktär åt kommunikationsfrågorna, nämligen de skilda administrativa indelningarna, ansvaret fördelat på flera sektorsmyndigheter, systemen för resursstyrningen och vissa oklarheter i ansvarsfördelningen mellan sektorsorgan och länsstyrelse.

Revisorerna vill särskilt fästa uppmärksamheten på det problem som de skilda regionala indelningarna på bl.a. kommunikationsområdet utgör. Visserligen har vid länsbesöken från länsledningarnas sida framhållits att man har kunnat bemästra olägenheterna. I en del fall ligger väghållarregionens kontor i residensstaden, samma förhållande gäller ibland för Banverkets distrikt. Just denna geografiska närhet anförs då som ett skäl till att indelningen inte åsamkar länsstyrelsen något större bekymmer. Likväl är det många länsstyrelser som i enkätsvaren lyfter fram indelningsfrågorna som problematiska.

Regionberedningen har i sitt slutbetänkande Regional framtid (SOU 1995:27) redovisat en likartad iakttagelse beträffande de skilda administrativa indelningarna på regional nivå. Beredningen anser att offentlig verksamhet i princip borde ha en gemensam regional indelning. Samtidigt är beredningen medveten om det svåra, för att inte säga omöjliga, i att återgå till länet som gemensam enhet. De sektoriella vinsterna av större regioner ifrågasätts inte, men effekterna för samordningen är negativa. Enligt Regionberedningens mening är det angeläget att utvecklingen i fråga om regional indelning i varje fall långsiktigt går i riktning mot en större enhetlighet. Som ett första steg föreslås i betänkandet att Vägverkets och Banverkets regionala indelningar bringas i bättre överensstämmelse. Beredningen föreslår att regeringen ger anvisningar till berörda verk vilka överväganden myndigheterna skall göra i fråga om sina indelningar.

Utan att vilja lämna synpunkter på Regionberedningens betänkande, som för närvarande remissbehandlas, ser dock revisorerna Regionberedningens problembeskrivning som ett stöd för sina iakttagelser i denna granskning och ser en möjlig lösning i de förslag som beredningen lägger fram. Indelningsfrågorna är ett så förhållandevis omfattande problem att åtgärder för att åstadkomma förbättringar bör vidtas snarast möjligt. Mycket talar dessutom för att förändringar kräver lång tid att genomföra. Revisorerna redovisar inget direkt förslag till hur problemet med de skilda administrativa indelningarna på regional nivå bör lösas men stryker starkt under vikten av att åtgärder kommer till stånd snarast möjligt.

Som framgått av redovisningen ovan har flera länsstyrelser framhållit svårigheterna att åstadkomma en samordning till följd av att ansvaret på kommunikationsområdet är fördelat på flera sektorsmyndigheter. Det är givet att detta i sig är en komplicerande faktor, men det handlar också om

vilka befogenheter som myndigheterna har gentemot varandra. Indelningsfrågorna präglar maktförhållandena mellan sektorsmyndighet och länsstyrelse, som framgår av det ovan förda resonemanget. Till förklaringen av sektorsmyndigheternas starka ställning skall också fogas resursfördelningssystemet genom vilket sektorsmyndigheterna får en stark ställning.

De skilda regionala indelningarna är endast en av flera orsaker till svårigheter för länsstyrelserna att fullgöra sin samordningsroll på kommunikationsområdet. Revisorerna vill vidare fästa uppmärksamheten på vissa oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen mellan kommunikationsverk och länsstyrelse. Såväl vid länsbesöken som i enkätsvaren har trafiksäkerhetsfrågorna lyfts fram som ett exempel på frågor där ansvarsfördelningen är otydlig.

Det är statsmakterna som skall besluta vilka prioriteringar som skall göras på bl.a. kommunikationsområdet. Hur stor andel av de ekonomiska resurserna som skall satsas på det som uttrycks som nationella stråk för järnvägar och vägar beslutar givetvis ytterst riksdagen. Det är vidare enligt revisorernas mening en riktig ordning att regeringen fastställer planerna för de nationella stråken.

Betydelsen av att den regionala nivån förfogar över LTA-anslagen har också framgått av granskningen. Om statsmakterna vill stärka det regionala inflytandet över trafikfrågorna ser revisorerna en möjlighet i att anslaget för de riksvägar som inte tillhör stamvägnätet tillförs LTA-anslaget. På vägområdet skulle då endast två planeringsnivåer finnas, vilket skulle underlätta överblicken över väginvesteringarna och vägunderhållet.

Det är uppenbart vilken betydelse som väg- och järnvägsfrågorna spelar för den regionala nivåns insatser på kommunikationsområdet. Även om Posten och Telia i flera fall finns representerade i de länsvisa arbetsgrupperna för LTA-anslaget ligger likväl en tyngdpunkt i kontakterna med Vägverk och Banverk.

Enligt revisorernas mening skall varje länsstyrelse själv ta ansvaret för vilket samarbete som man vill, och anser sig behöva, etablera för att fullgöra sina uppgifter. I granskningen framkommer dock ett man från länsledningarnas sida ibland ser svårigheter att få med Posten och Telia i ett meningsfullt samarbete. Indelningsfrågorna som behandlats ovan är en bidragande orsak, men också avsaknaden av sådana konkreta samarbetsfrågor som t.ex. LTA-anslaget. Ytterligare en svårighet för att etablera samarbete har angivits vara de verksamhetsmässiga uppdelningar som Posten och Telia har gjort i samband med bolagiseringen. Olika divisioner bär var sitt ansvar för delar av verksamheten, och revisorerna noterar här en motsvarighet i organisationshänseende till de skilda administrativa indelningarna.

Revisorerna finner inte skäl att ifrågasätta de lösningar som bl.a. Posten och Telia valt i organisationshänseende från sektoriella utgångspunkter. Lösningarna kan i det perspektivet visa sig effektiva, men de representerar, på samma sätt som de skilda administrativa indelningarna, ett visst bekymmer för samordningen av den offentliga verksamheten.

6 Länsstyrelsens tillsyn på det sociala området

1995/96:RR3

Bilaga 2

I detta kapitel lämnas en redogörelse för hur Riksdagens revisorer i tidigare granskningar uppmärksammat tillsynen på det sociala området i stort. Mot denna bakgrund ställs sedan frågan i vad mån länsstyrelsen är på väg att utveckla ett arbetssätt och bygga upp en organisation och kompetens som gör det möjligt att motsvara statsmakternas förväntningar.

6.1 Länsstyrelsens uppgifter

Länsstyrelsen är socialtjänstens regionala tillsyns- och uppföljningsorgan och bidrar därvid till att uppfylla statens yttersta ansvar för att alla medborgare ges en grundläggande trygghet vid arbetslöshet, sjukdom, ålderdom och handikapp. Tillsynen omfattar även olika institutioner inom socialtjänsten och enskilda vårdhem.

I budgetpropositionen 1993 sammanfattas länsstyrelsens uppgifter i fråga om social omvårdnad på följande sätt.

Länsstyrelsens verksamhet på det sociala området är inriktad på att främja goda sociala förhållanden i länet. Målet för arbetsområdet är främst att

- medverka i uppföljningen på nationell nivå liksom att initiera särskilda uppföljningsinsatser i länet mot bakgrund av de pågående förändringarna i kommunerna och därvid verka för att kommunernas socialtjänst lever upp till lagstiftningens bestämmelser och intentioner
- bidra till utvecklingen av metoder för att mäta kvalitet och effekter av socialtjänstens insatser och utvecklingen av metoder för konsekvensbeskrivningar
- bevaka den enskildes rättssäkerhet och rätt till bistånd
- särskilt uppmärksamma verksamheter som riktar sig till de grupper som är i behov av samhällets stöd
- inom ramen för länsstyrelsens tillstånds- och tillsynsansvar enligt alkohollagen (1977:293) verka för att de av riksdagen uppställda alkoholpolitiska målen uppfylls.

Under senare år har de statliga myndigheternas uppgifter i fråga om tillsyn, uppföljning och utvärdering betonats allt starkare. Även om verksamheten inte är ny för länsstyrelsen har dock den successiva förskjutningen av uppgifterna från ärendehandläggning till uppföljning av hur den nationella politiken får genomslag medfört en ny arbetssituation för länsstyrelsen. Intressanta frågor för granskningen är hur väl denna förändring har kunnat genomföras, hur långt man hittills har nått med de nya uppgifterna och i vilka former som arbetet sker.

6.2 Riksdagens revisorers tidigare granskningar inom området social omvårdnad

1995/96:RR3
Bilaga 2

Riksdagens revisorer har vid ett flertal tillfällen de senaste åren på olika sätt berört området social omvårdnad. I dessa granskningar har även länsstyrelsens roll på olika sätt behandlats.

De skrivelser som här kort skall beröras är Riksdagens revisorers förslag angående familjehemsvård för barn och ungdom (förs. 1991/92:21) samt angående särskilda boendeformer för äldre (1993/94:RR10). Revisorerna har även redovisat en mer allmänt hållen rapport om tillsyn (Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning, 1994/95:RR9). Länsstyrelsens roll kommer därvid att framgå.

6.2.1 Familjehemsvården

Riksdagens revisorers granskning av familjehemsvården för barn och ungdom inriktades i huvudsak på planering och tillsyn av vården. Revisorerna uppmärksammade flera brister. Kommunerna har svårigheter att rekrytera familjehem och finna platser för placering av barn. Det finns brister i socialtjänstens tillsyn och uppföljning av placeringarna. Revisorerna ansåg att kommunerna borde öka utvecklingsinsatserna i form av utbildning, stöd och handledning för familjehemsföräldrarna. Socialstyrelsens insatser för utvecklingen av familjehemsvården ansågs vara otillräckliga.

Det konstaterades i skrivelsen att länsstyrelsen hade otillräckliga personalresurser. Revisorerna ansåg därför att åtgärder borde vidtas för att få en bättre balans mellan uppgifter och resurser hos länsstyrelsen.

6.2.2 Boendeformer för äldre

En senare granskning som revisorerna har gjort avsåg särskilda boendeformer för äldre (1993/94:RR10). Granskningen inriktades på den statliga styrningens betydelse för anordnandet av äldreboendestäder. Med äldreboendestäder avses särskilda boendeformer för äldre med behov av särskilt stöd.

Regelsystemet föreskriver bl.a. att äldreboendestäder klassificeras som antingen vårdlokaler eller bostäder. Revisorerna ansåg att detta var missvisande eftersom boendeformen omfattar både en vårdaspekt och en boendaspekt. Revisorerna menade att bägge aspekterna borde beaktas.

Revisorerna ansåg att Socialstyrelsen och länsstyrelserna med utgångspunkt i statistiken borde följa utvecklingen av socialtjänstens insatser. Länsstyrelserna behövde på ett mer systematiskt sätt följa och värdera utvecklingen av äldreboende i kommunerna.

Vid granskningen framkom att länsstyrelsens tillsyn av äldreboende i huvudsak varit i form av passiv övervakning. Länsstyrelserna har med få undantag väntat på signaler utifrån. Länsstyrelsernas möjligheter till och ansvar för samordning för äldreboende har inte tagits till vara i avsedd utsträckning. Denna bild står i motsats till målsättningen för länsstyrelsernas tillsynsansvar. Revisorerna påpekade att den regionala

tillsynen av äldreboendet måste ges ökad prioritet och även tas på större allvar av tillsynsmyndigheterna.

1995/96:RR3

Bilaga 2

6.2.3 Tillsyn

Ett år senare kom revisorerna även med en skrivelse som speciellt behandlade området tillsyn, Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning (1994/95:RR9). Skrivelsen anknöt bl.a. till de tidigare nämnda skrivelserna och påpekade att revisorerna vid ett flertal tillfällen haft synpunkter på de olika myndigheternas tillsyn.

Tillsynen sammanblandades med andra uppgifter, som t.ex. att främja verksamheten. Det finns också olika beskrivningar av begreppet tillsyn; i lagar är tillsyn ett mer generellt begrepp medan det i förordningar handlar om mer handfasta förhållanden.

I skrivelsen påpekas att ansvaret för tillsynen är delat. Socialstyrelsen har tillsyn över förhållandena i riket som helhet, medan länsstyrelsen står för den mer direkta regionala tillsynen. Det delade tillsynsansvaret ansågs leda till problem. Detta i form av oklarheter om varje organs speciella ansvar och uppgifter. Förhållandet mellan länsstyrelsen och skilda centrala tillsynsmyndigheter behövde klargöras. Vad gäller den regionala tillsynen betonade revisorerna att länsstyrelsen måste få möjlighet att genomföra sin i lag föreskrivna tillsyn. Varken kommunernas eller länsstyrelsens kompetens ansågs ha utnyttjats på ett rationellt sätt. Länsstyrelsen har heller inte kunnat använda sin organisation för sektorsövergripande tillsynsinsatser.

Revisorerna fann ett behov av samverkan eller samordning på flera områden. Detta vad gäller t.ex. frågan om äldreboendet.

Revisorerna ansåg också att avreglering, decentralisering och delegering allmänt sett förutsätter ökad kontrollverksamhet från statens sida.

Revisorerna önskade tydligare lagstiftning och tillämpningsföreskrifter. De ville också att regeringen skulle klarlägga i vilken utsträckning allmänna råd i stället för föreskrifter skall användas som utgångspunkt för tillsyn. Revisorerna begärde en samlad redogörelse för detta från regeringen, speciellt vad gäller förhållandet mellan länsstyrelsen och andra centrala myndigheter.

Sammanfattningsvis är det följande punkter revisorerna har tagit upp som gäller länsstyrelserna i dessa skrivelser:

- Behovet av samordning och samverkan mellan länsstyrelsen och andra myndigheter, både på kommunal och statlig nivå.
- Behovet av tydligare föreskrifter vad gäller i vilken form tillsynen skall ha.

6.3 Revisorernas överväganden och slutsatser

Länsstyrelsens tillsyn på det sociala området är en förhållandevis ny uppgift. Det finns inte underlag för mer ingående bedömningar i fråga om hur väl länsstyrelsen fullgör denna uppgift. Vid länsbesöken har emellertid

framkommit förhållanden, som indikerar att verksamheten är på väg att utvecklas i en riktning som revisorerna i tidigare granskningar uttalat sig för.

I detta sammanhang vill revisorerna särskilt fästa uppmärksamheten på att ganska omfattande insatser görs för att bygga upp personalens kompetens för den nya inriktningen av verksamheten. Övergången från handläggning av enskilda ärenden till mer generell uppföljning och rådgivning kräver delvis nya kunskaper. Länsstyrelserna har hunnit olika långt i detta arbete. Revisorerna har emellertid genomgående vid länsbesöken funnit att målmedvetna satsningar görs för att länsstyrelsen skall kunna fullgöra tillsynsuppgifterna på det sociala området.

Ett samarbete med Socialstyrelsen håller, såvitt revisorerna erfarit, på att få fastare form. Revisorerna har i tidigare granskningar påtalat oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Socialstyrelsen och länsstyrelsen vad avser tillsynen på det sociala området. Ett samarbete mellan dessa myndigheter bör därför, utöver värdefullt erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling, kunna leda till klarlägganden i hur ansvarsfördelningen praktiskt bör vara ordnad.

1995/96:RR3

Bilaga 2

7 Samordnad länsförvaltning: revisorernas förslag

Tre övergripande områden har belysts i den granskning som redovisas i föreliggande rapport: länsstyrelsens organisationsutformning och därmed sammanhängande problem, länsstyrelsens samordning på kommunikationsområdet samt länsstyrelsens tillsyn inom den sociala sektorn.

Revisorerna har mot bakgrund av de slutsatser och överväganden som redovisats ovan funnit anledning att lämna följande förslag.

1. Den nuvarande regleringen av länsexperterna kan ifrågasättas. Länsstyrelsen bör själv få besluta vilka expertfunktioner som skall inrättas. Den centrala nivåns organisatoriska utformning bör analyseras för att klarlägga vilka förändringar som bör göras för att stödja samordningen av statlig verksamhet på regional nivå.

2. Med hänvisning till Regionberedningens analys av problemen med skilda administrativa indelningar på regional nivå anser revisorerna att problemet bör uppmärksammas. Regeringen bör vidta åtgärder för att förhindra ytterligare försvårande uppdelningar. På sikt bör en större enhetlighet eftersträvas. I sammanhanget har revisorerna noterat vissa svårigheter med de organisationslösningar som Posten och Telia har valt. Också denna utveckling kräver, enligt revisorernas mening, skärpt uppmärksamhet.

3. Regeringens anvisningar i t.ex. regleringsbrev för länsstyrelse och kommunikationsverk bör ses över för att undanröja vissa oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen, enligt vad revisorerna har anfört ovan. Det gäller i första hand ansvaret för trafiksäkerhetsarbetet, men även innebörden i kraven på regionalt hänsynstagande.

Myndigheternas regionala indelning

1995/96:RR3

Bilaga

Många statliga myndigheter har även organisationer på regional nivå. Vissa av dessa följer länsgränserna, andra inte. Vi skall här räkna upp flertalet av de myndigheter utanför länsstyrelserna som har någon form av regional organisation. Vi tar även med vissa andra institutioner med en viktig regional funktion som t.ex. Telia AB. Indelning sker i länsindelade respektive icke länsindelade. Vi anger hur många regioner myndigheterna är indelade i, vilka län som ingår i regionen (om de består av odelade län), samt var kontoren för dessa regioner ligger.

Länsindelade:

ALMI företagspartner. Alla kontor ligger i residensstäder förutom i H-län där det ligger i Oskarshamn och för R-län där kontoret ligger i Skövde.

Arbetslivsfonden. Alla kontor ligger i residensstäder men för D-län ligger det i Eskilstuna och för R-län ligger kontoret i Skövde.

Centrala studiestödsnämnden CSN. 23 enheter. Alla CSN:s kontor ligger i residensstäder förutom i Y-län där kontoret ligger i Sundsvall, för R-län i Lidköping, D- och U-län är sammanslagna med kontor i icke-residensstaden Eskilstuna, för M-län i Lund och för P-län ligger kontoret i Borås.

Försäkringskassorna. Alla regionala kontor ligger i en residensstad förutom i M-län där kontoret ligger i Lund. Göteborg har en egen försäkringskassa och för Bohuslän ligger kontoret i Mölndal, för P-län i Borås och för R-län ligger kontoret i Lidköping.

Länsarbetsnämnderna LAN. Alla kontor ligger i residensstäder förutom i D-län där kontoret ligger i Eskilstuna, för AB-län i Sundbyberg och i R-län ligger kontoret i Skövde.

Kronofogdemyndigheten. Alla kontor ligger i residensstäderna förutom det i D-län som ligger i Eskilstuna och i R-län där kontoret ligger i Skövde.

Länskattemyndigheterna. Alla kontor ligger i residensstäder.

Länsrätterna. Alla kontor ligger i residensstäder.

Skogsvårdsstyrelserna. Alla kontor ligger i en residensstad förutom i H-län där kontoret ligger i Västervik, för K-län i Ronneby, för R-län i Borås, för O-län i Uddevalla och för Y-län ligger kontoret i Sollefteå. Skogsvårdsstyrelserna i AB- och C-län samt i L- och M-län har gemensamma kansliorganisationer.

Vissa lokala veterinärtjänster. Denna verksamhet sorterar under Jordbruksverket. De har alla sina regionala kontor i residensstäderna förutom i Skaraborg där det regionala kontoret ligger i Skara.

Icke länsindelade:

1995/96:RR3

Uppdelade i 3 regioner

Bilaga

Statistiska centralbyrån SCB. SCB:s 3 regionala kontor ligger i Luleå, Malmö och Göteborg. SCB:s ansvarsområden är dock flexibla.

Militära försvarets fredstida organisation. Har 3 regioner: Norra militärområdet med kontor i Boden (för Y-, Z-, AC- och BD-län), Mellersta Milo med kontor i Strängnäs (AB-, C-, D-, E-, I-, S-, T-, U-, W- och X-län) och Södra Milo med kontor i Kristianstad (F-, G-, H-, K-, L-, M-, N-, O-, P- och R-län).

Uppdelade i 4 regioner

Kammarrätterna. Det finns 4 kammarrätter, nämligen i Stockholm (för AB-, C-, D-, I- och U-län), Göteborg (L-, M-, N-, O-, P- och S-län), Sundsvall (W-, X-, Y-, Z-, AC- och BD-län) samt Jönköping (E-, F-, G-, H-, K-, R- och T-län).

Tullverket. Tullverket har tidigare varit indelat i 4 regioner: Norra med kontor i Haparanda, Östra i Stockholm, Västra i Göteborg och Södra med kontor i Malmö. I juli 1995 ändras dock organisationen till att innefatta 12 regioner: Kontoren kommer nu att ligga i Haparanda, Sundsvall, Arlanda, Stockholm, Norrköping, Karlskrona, Ystad, Malmö, Helsingborg, Göteborg, Borås och Karlstad. Flera län delas.

Kustbevakningen. Kustbevakningen är indelade i 4 regioner: Region Nord med kontor i Härnösand (för C-, X-, Y-, AC- och BD-län), Region Ost i Stockholm (AB-, I- och E-län) Region Syd i Karlskrona (H-, K-, L- och M-län) samt Region Väst med kontor i Göteborg (N-, O-, P-, R- och S-län).

Uppdelade i 5 regioner

Statens invandrarverk. Invandrarverket är uppdelat i 5 regioner: Region Syd med kontor i Malmö, Region Öst i Flen, Väst i Mölndal, Nord i Sundsvall samt Region Norrköping. Är under omorganisation.

Statens lantmäteriverk. Lantmäteriverket har 5 regioner: Nord med kontor i Gävle (för W-, X-, Y-, Z-, AC- och BD-län), Syd i Jönköping (F-, G-, H-, R-, L- och M-län), Väst i Göteborg (N-, O-, P- och R-län), Öst i Stockholm (AB-, C-, I- och D-län) och Mellansverige med kontor i Örebro (E-, S-, T- och U-län).

Språk- och folkminnesinstitutet. 5 regionala kontor. Institutets olika kontor har delvis olika uppgifter, vissa kontor har också uppgifter som täcker hela landet. Kontor i Uppsala, Lund, Göteborg, Umeå och Stockholm.

Riksbanken. 5 regioner: Region Öster med kontor i Stockholm, Region Söder med kontor i Malmö, Region Norr med kontor i Gävle, Region Mellan med kontor i Örebro. Region Väster med kontor i Göteborg. Riksbanken skall dock omorganisera till 10 eller 11 kontor utan speciellt angivna regioner. Ansvarsområdena är och kommer att fortsätta att vara flexibla för deras olika verksamheter.

1995/96:RR3

Bilaga

Banverket. Är indelat i 5 regioner med 20 distrikt. Regionindelningen följer inte länsgränserna (delar län) utan är ett resultat av järnvägssträckningen. Regionerna är Södra med kontor i Malmö, Västra i Göteborg, Östra i Sundbyberg, Mellersta i Gävle och Norra regionen med kontor i Luleå.

Uppdelade i 6 regioner

Värnpliktsverket. 6 regionala värnpliktskontor. Södra värnpliktskontoret ligger i Kristianstad, Västra värnpliktskontoret i Frölunda, Mellersta värnpliktskontoret i Solna, Bergslagens värnpliktskontor i Karlstad, Nedre Norrlands i Östersund och för Övre Norrland ligger kontoret i Boden. Värnpliktsverket är under omorganisation.

Hovrätterna. 6 regioner: Hovrätten för Övre Norrland i Umeå (för AC- och BD-län), Nedre Norrland i Sundsvall (X-, Y- och Z-län), Svea hovrätt i Stockholm (AB-, C-, D-, I-, U- och W-län), Hovrätten i Västra Sverige i Göteborg (N-, O-, P- och S-län), Göta hovrätt i Jönköping (E-, F-, G-, H-, R- och T-län) samt Hovrätten över Skåne och Blekinge som har sitt säte i Malmö (K-, L- och M-län).

Socialstyrelsen. 6 enheter. Regionala kontor finns i Umeå (för Y-, Z-, AC- och BD-län), Stockholm (AB- och I-län), Örebro (C-, X-, U-, W-, S-, T- och D-län), Jönköping (E-, F- och H-län), Göteborg (O-, P-, R- och norra N-län) samt Malmö (M-, L-, G-, K- och södra N-län).

Uppdelade i 7 regioner

Kriminalvårdsorganisationen. Uppdelad i 7 regioner. Dessa är Umeå-regionen (AC- och BD-län), Härnösand (X-, Y- och Z-län), Örebro (C-, S-, T-, U- och W-län), Stockholm (AB-län), Norrköping (D-, E-, H- och I-län), Göteborg (F-, N-, O-, R- och P-län) och Malmöregionen (G-, K-, L- och M-län).

Uppdelade i 9 regioner

Landsarkiv. 9 regioner. Regionalkontor finns i Uppsala (för C-, D-, T-, U- och W-län) Vadstena (E-, F-, G- och H-län), Lund (K-, L-, M- och N-län), Göteborg (O-, P- och R-län), Härnösand (X-, Y-, AC- och BD-län), Öster-

sund (Z-län), Visby (I-län). Det finns även ett speciellt Värmlandsarkiv med säte i Karlstad (S-län) och ett stadsarkiv i Stockholm (AB-län), dessa utför bl.a. samma uppgifter som landsarkiv.

1995/96:RR3

Bilaga

AMU-gruppen. AMU-gruppen är organiserad i 10 dotterbolag i 9 regioner. Syd har kontor i Malmö (K-, L- och M-län), Region Småland i Kalmar (H-, F-, G- och I-län), Väst i Skövde (O-, R-, N- och P-län), Mälardalen i Katrineholm (D-, U-, E- och T-län), Stockholm (AB-län), Bergslagen i Borlänge (W-, S-, X- och C-län, samt Norrtälje kommun i norra AB-län), Mitt i Östersund (Frösön) (Z- och Y-län), Västerbotten (AC-län), Norrbotten (BD-län). Dotterbolaget Hadar i Malmö är rikstäckande och har hand om handikappfrågor.

Uppdelade i 11 regioner

Statens skolverk. Skolverkets regionala organisation är uppdelade i 11 regioner: Göteborg, Karlstad, Linköping, Luleå, Lund, Skövde, Stockholm, Sundsvall, Umeå, Uppsala och Växjö. Indelningen är baserad på kommuner och delar län.

Uppdelade i 13 regioner

Svenska kyrkan. Svenska kyrkan är indelat i 13 stift: Göteborg, Härnösand, Karlstad, Linköping, Luleå, Lund, Skara, Stockholm, Strängnäs, Uppsala, Visby, Västerås och Växjö. Svenska kyrkan är uppdelad i kontrakt och delar län.

Åklagarmyndigheten. 13 regioner. Regionala åklagarmyndigheten finns i Stockholm (för AB- och I-län), Linköping (D- och E-län), Jönköping (F- och R-län), Kalmar (G-, H- och K-län), Malmö (L- och M-län), Göteborg (N- och O-län), Vänersborg (P-län), Karlstad (S- och T-län), Västerås (C- och U-län), Gävle (W- och X-län), Härnösand (Y- och Z-län), Umeå (AC-län) och Luleå (BD-län). Åklagarmyndigheten i Stockholm (Stockholms kommun). Göteborg (Göteborgs, Partille och Öckerö kommuner) och Malmö (Malmö, Burlövs, Lomma, Svedala och Vellinge kommuner) ingår inte i regionindelningen. Vidare finns i Stockholm en statsåklagarmyndighet för speciella mål.

Uppdelade i 19 regioner

Yrkesinspektionen. Yrkesinspektionen är f.n. uppdelad på 19 distrikt: Stockholm (AB-län), Uppsala (C-län), Eskilstuna (D-län), Linköping (E-län), Jönköping (F-län), Växjö (G- och K-län), Kalmar (H- och I-län), Malmö (L- och M-län), Göteborgs (N- och O-län), Borås (P-län), Skövde (R-län), Karlstad (S-län), Örebro (T-län), Västerås (U-län), Gävle (X-län), Falun (W-län), Härnösand (Y- och Z-län), Umeå (AC-län) och Luleå (BD-län). Yrkesinspektionen skall fr.o.m. 1 juli 1995 ha 11 regioner: Stock-

holm (för AB-, C- och I-län), Linköping (D- och E- län), Växjö (F-, G-, H- och K-län), Malmö (L- och M-län), Göteborg (N- och O-län), Örebro (S-, T- och U-län), Falun (W- och X-län), Härnösand (Y- och Z-län), Umeå (AC-län) samt Luleå (BD-län).

1995/96:RR3

Bilaga

24 enheter

Statliga högskoleenheter. Högskolor finns på 24 orter: Stockholm, Uppsala, Lund, Göteborg, Umeå, Linköping, Örebro, Karlstad, Växjö, Luleå, Eskilstuna/Västerås, Gävle/Sandviken, Jönköping, Kalmar, Borås, Sundsvall/Härnösand, Östersund, Falun/Borlänge, Kristianstad, Halmstad, Skövde, Karlskrona/Ronneby och Trollhättan/Uddevalla. Nu finns det även en högskola i Visby. Denna sorterar dock under länsstyrelsen. Förutom dessa högskoleenheter finns det även ett lantbruksuniversitet som ligger i Uppsala. Högskolorna har inget speciellt regionalt ansvar utan har hela landet som upptagningsområde.

Olika regional uppdelning

Statens rättsmedicinska institut. De 6 regionala rättsmedicinska avdelningarna ligger i Stockholm (AB-, D- och I-län), Uppsala (C-, U-, W- och X-län), Linköping (E-, F-, H-, S- och T-län), Lund (G-, K-, L-, M-län och Halmstad polisdistrikt), Göteborg (O-, P-, R-län och Falkenberg, Kungälv och Varbergs polisdistrikt) och Umeå (Y-, Z-, AC- och BD-län). Det finns även 3 rättspsykiatriska avdelningar som har följande län som upptagningsområden: Stockholm (Huddinge) (AB-, D-, E-, F-, G-, H-, I- och K-län), Uppsala (C-, Y-, U-, W-, X-, Y-, AC- och BD-län) och Göteborg (L-, M-, N-, O-, P-, R- och S-län).

Luftfartsverkets regionala organisation. Luftfartsverket som sådant har ingen regional organisation. Division flygtrafiktjänsten (ANS) är dock indelat i 3 regioner: ATM Region Nord i Borlänge, ATM Region Mitt i Norrköping och ATM region Syd med kontor i Ängelholm. Flygtrafikledning i Malmö (Malmö-Sturup), Flygtrafikledningen i Stockholm (Stockholm-Arlanda) har dock eget ansvar för dessa två flygplatser. Luftfartsverket driver även 14 flygplatser. Luftfartsverkets myndighetsfunktion, Luftfartsinspektionen, har 4 distrikt: Norra distriktet i Umeå, Östra distriktet i Bromma, Västra distriktet i Göteborg och Södra distriktet med säte i Malmö-Sturup.

Vägverket. 7 regioner. Region Norr med kontor i Luleå (AC- och BD-län), Region Mitt i Härnösand (Z-, Y-, X- och W-län), Region Stockholm i Solna (AB- och I-län), Region Väst i Göteborg (S-, R-, P-, O- och N-län), Region Mälardalen i Eskilstuna (T-, U-, D- och C-län), Region Sydost i Jönköping (E-, F-, G-, H- och K-län) och Region Skåne med kontor i Kristianstad (L- och M-län). Vägverket har därtill 5 produktionsområden, Produktion Norr med kontor i Umeå (AC- och BD-län), Produktion Mitt i Östersund (Z-, Y-, X-, W-, AB- och I-län), Produktion Öst i Västerås (T-,

U-, D- och C-län), Produktion Väst i Vänersborg (S-, R-, P-, O- och N-län) och Produktion Syd med kontor i Växjö (E-, F-, G-, H-, K-, L- och M-län).

1995/96:RR3

Bilaga

Sjöfartsverket. Den geografiska indelningen i Sverige är i 12 sjötrafikområden och 3 sjöfartsinspektionsområden. Områdena följer inte länsgränserna (delar län) utan är baserade på trafikströmningar och vattenområden. Sjötrafikområdena är Bottenviken med kontor i Luleå, Norra Bottenhavet i Holmsund, Södra Bottenhavet i Gävle, Stockholms sjötrafikområde, Mälaren i Södertälje, Gotland i Visby, Bråviken i Oxelösund, Kalmarsund i Oskarshamn, Hanöbukten i Karlshamn, Kattegatt i Göteborg, Skagerack i Marstrand samt Trollhätte kanal. Kontoren för sjöfartsinspektionsområdena ligger i Stockholm med ett ansvar för Norrland, Svealand, Gotland och Östergötland. Malmökontoret har ansvar för sydligaste Sverige upp till Halmstad. Göteborgs sjöfartsinspektionsområde har ansvar för Västkusten och Skaraborg.

Telia AB. 8 regioner. Region Nord med kontor i Umeå, Mitt i Sundsvall, Bergslagen i Karlstad, Öst i Västerås (här ingår Gotland), Stockholm i Stockholm, Väst i Göteborg, Sydost i Jönköping samt region Syd med kontor i Malmö. Indelningen bygger på de olika riktnummerområdena och delar län.

Postverket. Bank och kassa samt brevddivisionen delas in i 13 regioner. Dessa har regionkontor i Umeå, Sundsvall, Uppsala, Karlstad, Örebro, Stockholm norra, Stockholm City och Stockholm södra (hit hör också Gotland), Jönköping, Linköping, Göteborg, Växjö och Malmö. Brevdivisionens indelning bygger på postnummerområdena. Postgirodivisionen indelas i 6 försäljningsregioner, Väst med kontor i Göteborg, Öst i Linköping, Syd i Malmö, Norr i Sundsvall, Mitt i Västerås och Stockholm med kontor i Sollentuna. Lättgodsddivisionen är också indelade i 6 regioner, som kallas marknadsregioner och är indelade i Syd i Malmö, Väst i Göteborg, Öst i Jönköping, Stockholm, Mitt i Örebro och den nordliga regionen med kontor i Sundsvall. Utrikesdivisionen har 3 regioner med regionkontor i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Statens järnvägar. SJ har fyra olika divisioner: Persondivisionen, godsdivisionen, Maskin- och fastighetsdivisionen. Affärsområdet Godstransport hade tidigare 4 olika områden med kontor i Gävle, Sundsvall, Stockholm och Kiruna. Maskindivisionen var tidigare uppdelad i 3 verksamhetsområden varav området för trafikverkstäderna hade en geografisk indelning i 4 trafikverkstadsområden: Syd med kontor i Göteborg, Öst i Solna, Nord i Gävle samt trafikverkstadsområde Pendeltrafik med kontor i Stockholm (Älvsjö). Den geografiska indelningen vad beträffar gods och maskindivisionen har upphört och man har i stället gått över till en funktionell indelning. Fastighetsdivisionen är dock indelad i 4 geografiska regioner: Region Syd med kontor i Malmö (för M-, L-, K-, G-, F- och södra H-län), Väst i Göteborg (S-, R-, P-, O- och norra N-län), Öst i Stockholm (W-, T-, U-, C-, D-, AB-, E- och norra H-län) och Region Nord med kontor i Sundsvall (BD-, AC-, Z-, Y- och X-län).

Innehållsförteckning

1995/96:RR3

1 Revisoreernas granskning	1
2 Rapporten och remissinstanserna	1
Länsstyrelsernas organisation och länsexperterna	1
Samordnad länsförvaltning på kommunikationsområdet	2
Länsstyrelsernas tillsyn på det sociala området	4
3 Revisoreernas överväganden.....	4
4 Förslag.....	5

Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1994/95:9

Samordnad länsförvaltning.....	8
--------------------------------	---

Bilaga 2

Rapport 1994/95:9 Samordnad länsförvaltning.....	15
--	----

Gotab, Stockholm 1995

1995/96:RR3