

Regeringens proposition

1985/86: 5

om försöksverksamhet med
samordnad länsförvaltning



Prop.
1985/86: 5

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll den 6 juni 1985.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bo Holmberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning skall genomföras i Norrbottens län. Länsstyrelsen skall under försöksperioden fullgöra de uppgifter som för närvarande ankommer på länsvägnämnden, länskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden i länet. Beredning av ärenden om beredskapsarbeten skall i ökad utsträckning ske i samarbete mellan länsstyrelsen och länsarbetsnämnden. Länsstyrelsen skall genom en särskild funktion följa och påverka utvecklingen inom olika kommunikationsområden. Syftet med de föreslagna åtgärderna är att den statliga länsförvaltningen särskilt i frågor som gäller länets utveckling och framtid skall uppträda mer samlat och bli effektivare. Möjligheterna till avvägningar mellan olika ansvarsområden skall förbättras. Ett friare användande av medel och enklare regler kan genomföras.

Försöksverksamheten i Norrbottens län skall enligt förslaget pågå under tiden från den 1 juli 1986 t. o. m. den 30 juni 1989 och efter utvärdering ligga till grund för mer generella överväganden om den framtida statliga länsförvaltningens uppgifter och organisation. Erfarenheter av betydelse för dessa överväganden kommer att föreligga också genom det arbete för utveckling av den statliga länsförvaltningen som för närvarande pågår i bl. a. Södermanlands län.

Lag om försöksverksamhet med
en samordnad länsförvaltning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I Norrbottens län får det bedrivas försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning enligt bestämmelserna i denna lag.

2 § Länsstyrelsen fullgör under den tid som försöksverksamheten pågår de uppgifter som ankommer på länsvägnämnden, länskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden i länet. För samma tid skall ledamöter och suppleanter i dessa nämnder icke väljas.

3 § Utan hinder av vad som är föreskrivet i annan lag i fråga om de uppgifter länsstyrelsen skall fullgöra enligt 2 § får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för försöksverksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986 och gäller till och med den 30 juni 1989.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 juni 1985

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning

1 Inledning

Den statliga länsförvaltningen har under årens lopp varit föremål för flera utredningar. De förslag som därvid har förts fram har emellertid endast i vissa delar kunnat omsättas i åtgärder som i mer betydande grad har förändrat verksamheten. Det har bl. a. varit svårt att samordna självständiga statliga länsorgans verksamhet.

Mot denna bakgrund uppdrog regeringen den 15 december 1983 åt statskontoret att utforma ett förslag till samordnad statlig länsförvaltning och en fristående skatteförvaltning. Utredningen skulle genomföras med utgångspunkt i en studie av förhållandena i Norrbottens län. Den skulle resultera i ett konkret förslag till ny organisation för den regionala statliga förvaltningen. Statskontoret skulle särskilt uppmärksamma frågan om lämpliga former för en samverkan mellan länsstyrelsen och de länsorgan som även i framtiden skulle komma att stå utanför länsstyrelsen. Förslaget skulle vara så utformat att det i princip skulle kunna tillämpas även i andra län.

Statskontoret har i början av detta år redovisat ett förslag till försöksverksamhet med en ny organisation för den regionala statliga förvaltningen i Norrbottens län. Övervägandena och den studie som ligger till grund för arbetet framgår av följande fyra rapporter:

- Norrbottenprojektet, Sammanfattning (1985: 10);
- Ny länsförvaltning, Norrbottenprojektet (1985: 11);
- Fristående skatteförvaltning (1985: 12);
- Administrativ samverkan – Luleå (1985: 13).

Statskontoret har genomfört sitt arbete i samverkan med främst regionala statliga myndigheter i Norrbottens län. Samrådsyttranden föreligger från länsstyrelsen, riksskatteverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON).

Den försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning som jag nu kommer att föreslå är avsedd att pågå under tiden från den 1 juli 1986 t. o. m. den 30 juni 1989. Försöksverksamheten skall utvärderas och läggas till grund för generella överväganden om den framtida länsförvaltningen. Överläggningar i ärendet har ägt rum med företrädare för berörda centrala myndigheter och personalorganisationer. Det har mot denna bakgrund inte ansetts nödvändigt att remissbehandla statskontorets rapporter.

En sammanfattning av statskontorets förslag samt en sammanställning över personal m. m. vid berörda myndigheter i Norrbottens län bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. resp. *bilaga 2*. En kortfattad redovisning av personalorganisationernas synpunkter på den föreslagna försöksverksamheten bör fogas till protokollet som *bilaga 3*.

Jag har i detta ärende särskilt samrått med cheferna för kommunikations-, finans-, jordbruks-, arbetsmarknads-, bostads- och industridepartementen samt med statsrådet Göransson.

I det följande ger jag en bakgrund till förslagen. Jag behandlar även de olika åtgärder som blir nödvändiga för att försöksverksamheten skall kunna komma till stånd. Genomförandet kräver riksdagens medverkan. En del sådana frågor behandlar jag i denna proposition. Jag avser emellertid att återkomma med vissa förslag i samband med budgetarbetet inför budgetåret 1986/87. Under försöksperioden kan det visa sig att ytterligare förslag behöver underställas riksdagen.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

2.1.1 Den statliga länsförvaltningen

Den nuvarande länsorganisationen på det statliga området utformades i huvudsak under 1940- och 1950-talen då ett antal länsnämnder inrättades vid sidan av länsstyrelserna. Under denna tid påbörjades en snabb utbyggnad av välfärdssamhället. För att möta nya krav på insatser från det allmännas sida skedde bl. a. en utbyggnad av den regionala förvaltningen. Tidsperioden präglades av en betydande ekonomisk tillväxt som tillät ett genomgripande reformarbete inom exempelvis de arbetsmarknads-, bostads- och utbildningspolitiska områdena.

Genom den omfattande utbyggnaden av förvaltningsorganisationen kom den statliga länsförvaltningen att präglas av en stark sektorisering.

Denna sektorisering har under åren alltmer satts i fråga. Kritiken kommer från olika håll, men kanske främst från kommunerna och näringslivet. Grunden för kritiken är framför allt de ekonomiska och sociala förändringarna i samhället som har krävt samordnade insatser från samhällsorganens sida. Åtgärder i den riktningen har vidtagits. Jag tänker bl. a. på regionalpolitiken, som fick en ny inriktning i övergången till 1970-talet, den fysiska riksplaneringen och den regionala trafikplaneringen som organiserades några år senare. Alla dessa åtgärder var och är uttryck för strävandena att genom sektorövergripande lösningar på länsnivå möta problemen.

Länsstyrelsen fick redan under 1960-talet ett visst ansvar för samordning av de statliga åtgärder som syftar till att på olika sätt stimulera länets utveckling. Som ett led i strävandena att samla den statliga länsförvaltningen genomfördes år 1971 en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen. De i detta sammanhang mest betydelsefulla förändringarna var följande:

- Länsstyrelsen fick en förtroendemannastyrelse;
- Ett antal länsexperter inordnades i länsstyrelsen;
- En särskild planeringsavdelning inrättades;
- Länsstyrelsen fick ett ökat ansvar för samordning av den statliga verksamheten i länet.

Senare har även andra åtgärder vidtagits i syfte att stärka möjligheterna att samordna den statliga länsförvaltningen. Länsstyrelserna har fått möjlighet att begära att regeringen skall ompröva centrala förvaltningsmyndigheters beslut om lokalisering av anläggningar eller fördelning av resurser inom ett län. I förordningen (1982: 877) om regionalt utvecklingsarbete har tyngdpunkten flyttats över från återkommande länsplaneringsomgångar till löpande aktiva utvecklingsinsatser under länsstyrelsens ansvar. Kretsen av samverkande organ har ökats ut till att omfatta inte bara kommuner, landstingskommuner och statliga myndigheter utan även den regionala utvecklingsfonden, de fackliga organisationerna och näringslivets organisationer.

Regeringen har vidare uppdragit åt länsstyrelserna att medverka i utbildningsplaneringen i länen. Inom ramen för uppdraget bör länsstyrelserna bl. a. ta initiativ till en ökad samplanering inom utbildningsområdet. Detta bör ske genom fastställande av gemensamma planeringsförutsättningar.

Förändringar har skett som även i verkställighetsledet har förbättrat länsstyrelsernas samordningsmöjligheter. Länsstyrelserna har bl. a. fått ökade beslutsbefogenheter i vägplaneringen. Beslutanderätten i ärenden om statligt regionalpolitiskt stöd har efter hand utvidgats. Länsstyrelserna får numera också särskilda medel för att kunna driva olika utvecklingsarbeten eller för att ge stöd till projekt hos andra organ. I den nyligen framlagda regionalpolitiska propositionen (prop 1984/85: 115) betonar regeringen att initiativ och verkställighet i ökad utsträckning måste ligga i länen.

Förtroendevaldas medverkan

Under den tid som länsförvaltningens arbetsformer har förändrats har det också pågått en diskussion om de förtroendevaldas inflytande över utvecklingsarbetet i länen. Länsdemokratikommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1982: 24) Vidgad länsdemokrati ett ökat inflytande från regionalt valda politiska organ över utvecklingsarbetet i länen. Enligt kommittén erfordrades inte någon ny fördelning av arbetsuppgifter mellan de olika organen på länsplanet. Kommittén ansåg att det också genom en samverkan mellan olika organ fanns goda möjligheter att åstadkomma ett ökat folkligt inflytande över den regionala utvecklingen.

En övervägande del av remissinstanserna ställde sig bakom kommitténs förslag att statsmakterna genom olika åtgärder skulle stärka länsstyrelsens möjligheter att samordna den statliga länsförvaltningen. Jag konstaterade när jag anmälde frågan för riksdagen (prop 1983/84: 100, bil. 15) att en bred politisk enighet numera råder i länsdemokratidebattens huvudfråga. Organisatoriska förändringar som innebär en omfördelning av ansvar och arbetsuppgifter mellan den statliga förvaltningen och kommunala organ skall undvikas. Samordningen inom den regionala statliga förvaltningen bör emellertid förbättras och länsstyrelsens roll förstärkas.

2.1.2 Behovet av förändringar i den nuvarande statliga länsförvaltningen

Den sektorisering som jag har beskrivit i det föregående motiverades av dåtida förhållanden och var naturlig när den statliga länsförvaltningen efter hand utvecklades. Ett effektivt genomförande av stora reformer krävde specialiserade myndigheter som snabbt kunde nå ut med de åtgärder statsmakterna hade beslutat om. Behovet av central detaljstyrning minskade emellertid så småningom. Genom att de centrala organen i flera fall hade egna regionala eller lokala myndigheter kunde de lägga grunden till en förvaltning som numera är betydligt mer decentraliserad än tidigare.

Länsstyrelsen har efter 1971 års reform på många sätt fungerat väl. Organisationen har varit flexibel och i olika situationer kunnat möta nya krav från statsmakterna och länet. Jag vill emellertid betona att reformen inte fullt ut har gett det resultat som statsmakterna en gång avsåg. Det är en allmän uppfattning att den statliga verksamheten på regional nivå fortfarande är alltför mycket uppdelad mellan olika sektorer för att det skall vara möjligt att nå full effektivitet i åtgärder som kräver samlade lösningar.

Även om länsförvaltningarna under årens lopp har gjort mycket i syfte att utveckla synsätt och metoder som är gemensamma för samhällsorganen, brister det enligt min mening ofta i samordningen när åtgärderna skall verkställas. Bristande samordning kan leda till att åtgärderna inte får den genomslagskraft som är önskvärd eller att de inte sammanfaller i tiden på ett sätt som också ofta är nödvändigt. Utan tillräcklig samordning kan det framför allt i gränsområdet mellan olika myndigheters ansvarsområden uppstå luckor i det arbete som syftar till att förbättra sysselsättning, service och miljö.

Orsakerna till den bristande samordningen är flera. Jag vill bl. a. peka på att styrmedlen växlar från ett verksamhetsområde till ett annat. Oklarheter i målen för både den regionala och den sektorvisa utvecklingen bidrar ofta till problemen. Detta kan i sin tur bero på att reglerna inom en del verksamhetsområden är både svåröverskådliga och onödigt detaljerade.

Trots att en hel del av hindren för samordningen efter hand har reducerats måste den statliga länsförvaltningen kunna bedriva ett effektivare arbete för länens utveckling och framtid än som hittills har varit fallet. Motiven för en sådan förbättring av effektiviteten är starka. Förändringarna i näringslivet kommer även i framtiden att orsaka problem för många orter och områden.

Problemen måste, som jag har betonat, angripas genom åtgärder av flera

slag. Tyngdpunkten i detta arbete skall enligt min mening ligga i länen. Där finns kunskaper om de tillgängliga resurserna och ofta en stark vilja att förbättra situationen. Om möjligheterna att utveckla sysselsättning, service och miljö skall tas till vara, måste instrumenten emellertid förbättras. Det behövs en ökad samsyn och fler gemensamma lösningar från den statliga länsförvaltningens sida.

Även den allmänna ekonomiska situationen talar för att länsförvaltningen genom nya och alltmer samlade åtgärder måste försöka få ut mer av de gemensamma resurserna. Detta kan ske genom en ny organisation med färre länsmyndigheter eller genom ett ökat samarbete mellan befintliga myndigheter inom den nuvarande organisationens ram. Förändringar av ekonomiska och andra styrmedel kan också öka samordningen. Oavsett vilken lösning som väljs, måste det även för personalen vara värdefullt om arbetet genom bättre samordning ger ett bättre resultat. Ökad effektivitet skall efter hand också kunna leda till rationaliseringar och besparingar. Behovet av rationalisering och besparing har på det internadministrativa området bl. a. lett till att myndigheterna ute i länen påbörjat en samverkan som främst gäller utbildning, telefonväxel och vissa intendenturfrågor.

Statskontorets uppdrag

De redovisade förhållandena utgjorde bakgrunden när regeringen i december 1983 gav statskontoret i uppdrag att med utgångspunkt i en studie av förhållandena i Norrbottens län utforma ett förslag till samordnad länsförvaltning. Syftet var att länsorganen skulle bli effektivare i arbetet för länets utveckling och framtid. Statskontoret skulle visa på lämpliga former för samordning av regionala statliga verksamheter. En samordnad länsförvaltning skulle enligt uppdraget vara förenlig med det behov av central styrning som föreligger inom olika sektorer.

Statskontoret skulle vidare föreslå en lämplig organisation för en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning, liksom former för en administrativ samverkan mellan statliga myndigheter.

Studien är nu genomförd. Som jag inledningsvis har framhållit har statskontoret med ledning av resultaten föreslagit en försöksverksamhet med en delvis ny organisation för den statliga länsförvaltningen i Norrbottens län.

Statskontoret har som framgått haft samråd om de i verkets rapporter redovisade beskrivningarna och förslagen med riksskatteverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och länsstyrelsen i Norrbottens län. De tre myndigheterna stöder i huvudsak förslagen. Riksskatteverket har yttrat sig endast över rapporten om regional skatteförvaltning. Under hand har statskontoret vidare inhämtat utredningsmaterial och synpunkter från de statliga länsorganen samt från landstingskommunen och kommunen i Norrbottens län.

Vissa delförslag

Regeringen överlämnade den 21 februari 1985 statskontorets förslag som

gäller skatteförvaltningen till utredningen (Fi 1983: 04) om skatteförvaltningens organisation och styrfunktioner (SFU). Utredningen avser att inom kort lägga fram förslag till en ny organisation på skatteförvaltningens område. Frågan om den regionala skatteförvaltningens framtida organisation bör således inte tas upp i detta sammanhang.

Jag kommer att i senare avsnitt behandla flertalet av statskontorets olika förslag. Några av detaljförslagen kommenterar jag emellertid redan nu.

Länspolischefen i Norrbottens län bör enligt statskontoret, i likhet med vad som gäller i några andra län, ersättas med en länspolismästare. Polisberedningen (Ju 1981: 02) som har till uppgift att överväga dessa frågor, har föreslagit att systemet med länspolismästare skall införas i ytterligare fyra län. Norrbottens län tillhör inte dessa län. Jag har inte anledning att föreslå någon förändring för Norrbottens läns del.

Statskontoret har anslutit sig till förslaget i rapporten (Ds C 1984: 14) Länsstyrelsernas planeringsavdelningar – organisation och arbetssätt att ansvaret för fastighetsregistreringen skall föras över från länsstyrelsen till överlantmätarmyndigheten. Lantmäterienheten skall enligt förslaget ha kvar vissa fastighetsrättsliga och lantmäteritekniska uppgifter inom planeringsavdelningen. Rapporten har remissbehandlats. Jag gör inte nu någon särskild bedömning för länsstyrelsen i Norrbottens län.

Statskontorets förslag om ett länsbaserat budgetsystem med programansvar för länsstyrelsen syftar till att ge länsstyrelsen en överblick över länsförvaltningens ekonomi och möjligheter att prioritera bland länsorganens arbetsuppgifter. Ett nytt budgetsystem för den regionala nivån skulle få stora konsekvenser för en omfattande del av statsförvaltningen. Frågan är ännu inte så utredd att den nu kan avgöras. Jag är följaktligen inte beredd att i det här sammanhanget föreslå åtgärder med den räckvidd som statskontoret har föreslagit.

2.1.3 Utvecklingen av länsförvaltningen i andra län

Innan jag går in på frågan om utformningen av försöksverksamheten i Norrbottens län vill jag något kommentera utvecklingen av länsförvaltningen i andra län.

Södermanlands län

I Södermanlands län pågår för närvarande en utveckling av den regionala statliga förvaltningen med mindre långtgående förändringar än de som statskontoret har föreslagit för Norrbottens län. Syftet med denna verksamhet är att de statliga länsorganen inom den befintliga organisationens ram skall utöka samarbetet i frågor som gäller länet utveckling och framtid. Arbetet har starkt stöd från de berörda myndigheterna och personalorganisationerna.

Samarbetet mellan de regionala statliga myndigheterna skall ske under ledning av länsstyrelsen, som i samverkan med länsorganen utarbetar en grundsyn för utvecklingen i länet. Grundsynen kommer att utgöra en bas för målstyrning. Den skall framför allt ange vad som är väsentligt för länets

utveckling och vad som behöver samordnas. Grundsynen kommer att fastställas av länsstyrelsens styrelse en gång varje år och skall vara vägledande för de olika regionala statliga organens planerings- och verkställighetsåtgärder.

Utvecklingsarbetet i länet kommer på beredningsstadiet att styras av en chefsnämnd under landshövdingens ledning. Behovet av samordning gäller bl. a. sysselsättningsskapande åtgärder, plan- och trafikfrågor, miljövård, utbildning, landskapsinformation, beredskapshänsyn i samhällsplaneringen, bostadsförsörjning, prognosarbete, turism och skärgårdsfrågor. Avsikten är att en stor del av det gemensamma arbetet skall ske hos de olika länsorganen. Som ett led i utvecklingen av länsförvaltningen strävar länsstyrelsen efter att vitalisera även sitt inre arbete. En särskild funktion för samordning av regionala kommunikationsfrågor kommer att inrättas i samarbete med bl. a. vägverket. Samarbetet med de övriga länsorganen kan i några fall komma att fordra ökad decentralisering av beslutanderätt och arbetsuppgifter från centrala sektormyndigheter till den regionala nivån.

LON förbereder för närvarande en utvärdering av vitaliseringen av länsstyrelsens inre arbete och av det samarbete med de övriga länsorganen som pågår i Södermanlands län.

Jag anser att det påbörjade utvecklingsarbetet i Södermanlands län har goda möjligheter att ge positiva resultat och avser att följa arbetet. Jag kommer vid behov att överväga de åtgärder som verksamheten längre fram kan komma att kräva även på central nivå.

Övriga län

Även inom flera andra län förbereder länsstyrelserna och andra berörda organ åtgärder för att utveckla länsförvaltningen och göra den effektivare. Väsentliga förbättringar kan enligt min mening genomföras med de befogenheter och resurser som den statliga länsförvaltningen redan har. Det är angeläget att sådana förbättringar kommer till stånd. Jag vill bl. a. peka på de åtgärder för ökad samordning mellan länsstyrelsen och länsarbetsnämnden som jag senare återkommer till när det gäller utformningen av försöksverksamheten i Norrbottens län.

En arbetsgrupp inom civildepartementet har i en rapport (Ds C 1984: 14) lagt fram förslag om organisation och arbetssätt för länsstyrelsernas planeringsavdelningar. Arbetsgruppen har föreslagit bl. a. att varje länsstyrelse själv skall få bestämma sin organisation på alla nivåer upp till den närmast länsstyrelsens ledning. Arbetsgruppens rapport har remissbehandlats. Beredning av ärendet pågår inom regeringskansliet. Utan att föregripa senare ställningstaganden vill jag framhålla att jag är beredd att i positiv anda överväga förslag till förändringar i organisationen som länsstyrelserna innan dess kan komma att förelägga regeringen och som fordrar dess godkännande.

Mitt förslag: En försöksverksamhet med samordnad statlig länsförvaltning skall genomföras i Norrbottens län. Försöksverksamheten skall syfta till att klargöra hur en samordnad länsförvaltning kan bli effektivare än den nuvarande.

Strävandena att utveckla den statliga regionala verksamheten gäller främst tre huvudområden:

- Genom minskad sektorisering av de delar av länsförvaltningen som har uppgifter som anknyter till frågor om länets utveckling och framtid bör staten kunna uppträda mer samlat i kontakterna med allmänheten, kommunerna och näringslivet.
- Länsförvaltningen bör kunna bli effektivare genom att investeringar, administrativ service samt personella och andra resurser samordnas bättre.
- Länsstyrelsen får utifrån regionala behov i kontakt med de centrala myndigheterna större frihet i de regler som styr verksamhet och budget och kan därmed koncentrera sitt arbete på för länet viktiga utvecklings- och framtidsfrågor.

Statskontorets förslag: Överensstämmer när det gäller syfte och inriktning, väsentligen med mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: Den statliga länsförvaltningen är mångsidig. Effekterna av i varje fall större förändringar av arbetsuppgifter, ansvar och organisation är därför svåra att överblicka. Detta är enligt min mening en av de främsta anledningarna till att de utredningar om länsförvaltningen som har gjorts under årens lopp endast i relativt begränsad utsträckning har resulterat i praktiska förändringar.

De sektoriella statliga samhällsorganen är på olika sätt involverade i arbetet för länens utveckling och framtid och de har viktiga uppgifter inom de flesta samhällsområden. Regelverk och administrativa system är inte utformade på samma sätt för alla verksamhetsområden. Det går mot den bakgrunden knappast att i utredningsform säkert förutse hur olika slag av förändringar kommer att verka.

En utveckling av den statliga länsförvaltningens arbetsformer och organisation sker därför enligt min mening lämpligast genom en försöksverksamhet. Praktiska prov i full skala inom ett län gör det möjligt att efter hand anpassa länsförvaltningens arbetsuppgifter och organisation till vunna erfarenheter. Förändringar kan således bli nödvändiga att vidta under en försöksperiod. Detta är enligt min mening ett grundläggande element i en försöksverksamhet.

Statskontorets beskrivning av den statliga länsförvaltningens problem är enligt min uppfattning i stora drag riktig. Jag delar statskontorets uppfattning att en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning bör genomföras i Norrbottens län. Mina överväganden bygger både på statskontorets förslag och på de förslag och synpunkter som företrädare för de berörda centrala och regionala myndigheterna och personalorganisationerna har fört fram i samband med beredningen inom regeringskansliet.

Försöksverksamheten i Norrbottens län syftar till att klargöra hur en samordnad statlig länsförvaltning i ökad utsträckning kan utnyttja länsförvaltningens och länets resurser och på det sättet bli effektivare. Det gäller framför allt frågor som rör länets utveckling och framtid. Länsstyrelsen skall inom flera verksamhetsområden fullgöra uppgifter som för närvarande ankommer på regionala statliga sektorsorgan. Syftet med försöket är att förbättra utvecklingsarbetet och att genom ökad samordning i länsförvaltningen möjliggöra administrativa rationaliseringar och besparingar.

Länsstyrelsen skall under försöksperioden överta de berörda länsorganens personella och andra resurser. Länsförvaltningen får på det sättet möjligheter att pröva nya arbetsformer. En viktig del av försöksverksamheten är att de centrala sektororganen i vissa fall minskar sin regel- och detaljstyrning, utan att målen för verksamheten för den skall gå förlorade. Jag har i bl. a. regeringens skrivelse till riksdagen om den offentliga sektorns förnyelse (skr 1984/85: 202) utvecklat dessa frågor. Principerna för användning av statliga medel för olika åtgärder behöver i några fall också ändras. Samtliga dessa förändringar är nödvändiga för att länsstyrelsen skall kunna ta ett starkare grepp om utvecklingsarbetet i länet och kunna göra de avvägningar mellan olika verksamhetsområden som fordras.

Personalfrågor

Länsförvaltningen är personalintensiv och personalen är länsförvaltningens viktigaste tillgång. Förändringar av det slag som nu avses kan enligt min mening inte genomföras utan att de anställda accepterar syftet och i huvudsak ställer sig bakom det sätt på vilket verksamheten skall förändras. Personalorganisationerna är i stort positiva till förslaget om samordnad länsförvaltning i Norrbottens län. Men en viss tveksamhet och oro finns också bland de anställda som berörs av försöksverksamheten. Jag kan förstå den oro som företrädare för personalen har gett uttryck för.

Mot den bakgrunden vill jag erinra om att den föreslagna organisationen i Norrbottens län skall vara en försöksverksamhet. Jag vill också erinra om grunderna för statens personalpolitik och anställningstryggheten i statlig tjänst. Trygghetsfrågorna har behandlats i prop 1983/84: 42 (AU 10, rskr 103). Syftet med trygghetsavtalet och de anslutande trygghetsbestämmelserna är att kombinera anställningstrygghet med förändringar.

Organisationen

Som en lämplig avvägning med hänsyn till bl. a. personalens intressen anser jag att de länsorgan som jag föreslår inordnade i länsstyrelsen under försöksperioden var för sig med hänsyn till arbetsuppgifter och organisation skall utgöra i stort sett sammanhållna enheter. Försöksverksamheten kan således genomföras inom befintliga resursramar. Även med en sådan inriktning av försöket kommer det emellertid att bli möjligt att förnya länsförvaltningen. Ledningsfunktionen förstärks och en gemensam verksamhetsinriktning underlättas. Genom att länsstyrelsen får disponera stör-

re personella och andra resurser kan verksamheten totalt sett bedrivas på ett mer flexibelt och därmed effektivare sätt. Det gör det lättare för länsstyrelsen att ta till vara länsförvaltningens och länets olika möjligheter.

Samverkan regionalt—centralt

De olika verksamheterna måste bedrivas med utgångspunkt i nationella mål och med ett bibehållet centralt sektorsinflytande. De centrala sektormyndigheternas regel- och detaljpåverkan bör emellertid kunna reduceras. Detta är viktigt med hänsyn till att länsstyrelsen under försöksperioden skall kunna göra avvågningar mellan olika ansvarsområden. Ett sådant system är inte nytt för den statliga länsförvaltningen. Länsstyrelsen fungerar redan nu som företrädare för många olika statliga sektorintressen i länet. Så är fallet inom bl. a. plan- och byggnadsväsendet, naturvården, kulturminnesvården samt den civila försvarsberedskapen. Principerna för denna samordning beslutades av statsmakterna inför den partiella länsförvaltningsreformen år 1971. De gäller fortfarande.

Planeringskonferenser, gemensam verksamhetsplanering, samlingsgrupper med personal från både central och regional nivå är exempel på åtgärder som bidrar till återföring av erfarenheter och goda kontakter mellan myndigheter på central och regional nivå i den statliga förvaltningen. Vid tillsättning av de tjänster inom den nya organisationen som eventuellt blir lediga under försöksperioden och som tillsätts av regeringen bör länsstyrelsen avge förslag efter samråd med berörda centrala sektormyndigheter. Länsstyrelsen bör också samverka med berörda centrala myndigheter när det gäller tillsättande av högre tjänster där avgörandet skall åvila länsstyrelsen.

Jag förutsätter att de centrala sektororganen på olika sätt medverkar vid genomförandet av försöksverksamheten. Alla berörda centrala och regionala myndigheter har ett ansvar för att länsstyrelsen under försöksperioden kan fullgöra sina uppgifter på ett så effektivt sätt som möjligt.

Om det i samband med försöksverksamheten fordras beslut som myndigheterna inte själva har befogenheter att fatta, bör länsstyrelsen lägga fram förslag i dessa frågor för regeringen. Det kan gälla förändringar i t. ex. föreskrifter som utökar länsstyrelsens handlingsfrihet inom olika verksamheter med anknytning till arbetet för länets utveckling och framtid. Erfarenheterna får efter hand visa om det fordras ytterligare beslut av regeringen eller riksdagen. Jag vill understryka att länsstyrelsen bl. a. i sin anslagsframställning har möjlighet att redovisa förslag till erforderliga förändringar.

2.3.1 Utbildningen

Mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län skall under försöksperioden fullgöra de uppgifter som ankommer på länskolnämnden i länet. Till länsstyrelsens uppgifter inom utbildningsområdet skall höra att organisera det regionala samrådet i frågor om utbildningsplaneringen, som omfattar bl.a. gymnasieskolan, komvux och arbetsmarknadsutbildningen (AMU).

Länskolnämndens personal skall ingå i länsstyrelsen som en fristående funktion.

Skolöverstyrelsen: Skolöverstyrelsens ledning har förklarat att den är positiv till ett försök med samlad länsförvaltning i huvudsak enligt statskontorets förslag. En gemensam organisation kan underlätta en anpassning av utbildningsutbudet till länets behov. En samordning kan ske mellan den utbildningsplanering som länskolnämnden för närvarande utför och planeringen för näringsliv och samhällsservice som länsstyrelsen har ansvaret för.

Enligt skolöverstyrelsen får verksamheten emellertid varken under försöksperioden eller senare i en eventuellt permanent organisation leda till att skolöverstyrelsen inte kan genomföra centralt fastlagda intentioner. Kommunerna måste få samma service som för närvarande. Det är också mycket angeläget, framhåller skolöverstyrelsen, att organisationen inte utformas på ett sådant sätt att de pedagogiska uppgifterna förlorar sin identitet i den större länsstyrelseorganisationen. För detta syfte är det angeläget att länskolnämndens verksamhet odelad går in i länsstyrelsens organisation.

Skolöverstyrelsen anser det naturligt att en samlad skolplaneringsfunktion i länsstyrelsen omfattar samtliga statliga icke-obligatoriska utbildningar. För de avvägningar som måste göras är det viktigt att länsstyrelsen också svarar för uppgiften att översiktligt planera den regionala AMU-verksamheten.

Skälen för mitt förslag: Behandlingen av utbildningsfrågor är ett naturligt inslag i verksamheten för en länsstyrelse som svarar för utvecklingsarbete och regional samordning. Jag delar åsikten att det i en gemensam regional organisation går att förenkla planeringen och att göra arbetet effektivare. Jag delar även skolöverstyrelsens uppfattning att handläggningen av de frågor om skolans utveckling som inte direkt gäller planering och dimensionering har ett nära samband med verksamheten i övrigt inom länskolnämndens organisation. Helheten i synsätt och arbetsformer är viktig inte minst för den service som den regionala statliga skolmyndigheten ger kommunerna. Jag anser mot den bakgrunden att länskolnämndens hela verksamhet bör inordnas i länsstyrelsens organisation. Skolöverstyrelsen bör under försöksperioden ha möjligheter att genom allmänna råd och föreskrifter påverka verksamheten inom utbildningsområdet.

Beställansvaret inom den för hela landet beslutade nya AMU-verk-

samheten kommer enligt riksdagens beslut (prop 1984/85: 59) att ligga på länsarbetsnämnden. Vid planeringen av verksamheten skall samråd ske mellan länskolnämnden och länsarbetsnämnden. Både länsarbetsnämnden och den nya AMU-myndigheten kommer att delta i det regionala samrådet om utbildningsutbudet i gymnasieskolan, komvux och AMU som länskolnämnden enligt tidigare beslut har att ta initiativ till.

Länsstyrelsen i Norrbottens län får under försöksperioden ansvaret för vissa frågor om organisationen av gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen inom länet. De beslut som länsstyrelsen fattar kommer att påverka länsarbetsnämndens planering av AMU-verksamheten. Nära kontakter måste därför finnas mellan de olika utbildningsmyndigheterna på regional nivå. Länsstyrelsens centrala roll i utbildningsplaneringen och inom samhällsplaneringen i övrigt underlättar denna samordning.

Länsstyrelsen i Norrbottens län får som regional statlig utbildningsmyndighet till uppgift att organisera samrådet i utbildningsfrågor inom länet. Jag är mot den bakgrunden inte beredd att föreslå att länsstyrelsens beslutsbefogenheter skall omfatta även AMU-verksamheten.

Jag återkommer längre fram till frågan om de förtroendevaldas medverkan i handläggningen av frågor om utbildning. Jag återkommer även till de personal- och ekonomiadministrativa åtgärder som blir erforderliga inför försöksverksamheten.

2.3.2 Lantbruket

Mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län skall under försöksperioden fullgöra de uppgifter som ankommer på lantbruksnämnden i länet. Lantbruksnämndens personal skall ingå i länsstyrelsens organisation som en fristående funktion och således ej inordnas i någon av länsstyrelsens avdelningar.

Handläggningen av ärenden om regionalt stöd till lantbrukets rationalisering skall i ökad utsträckning samordnas med bl.a. handläggningen av ärenden om statligt glesbygdstöd. Länsstyrelsen skall få en ökad handlingsfrihet i prövningen av ärendena med hänsyn till främst stödets ändamål.

Statskontorets förslag: Statskontoret har föreslagit att länsstyrelsen skall överta lantbruksnämndens ansvar för lantbrukets strukturrationalisering och därmed handläggningen av ärenden om investeringsstöd och tillsyn. Lantbruksnämndens personal som bereder dessa ärenden skall ingå i länsstyrelsens organisation. En nyinrättad fristående uppdragsorganisation skall svara för lokal produktionsrådgivning och konsultarbete bland företag i glesbygden.

Den fristående uppdragsorganisationen skall enligt statskontorets förslag finansiera verksamheten med intäkter eller medel som länsstyrelsen låter den förfoga över. Produktionsrådgivarna är närmast konsulter åt kommuner och enskilda. En sådan rådgivning bör inte ingå i länsstyrelsens verksamhet. Nackdelen med en splittring torde vara begränsad, framhåller

statskontoret, eftersom redan den nuvarande organisationen inom lantbruksnämnden är delad på det sätt som har föreslagits i rapporten.

Lantbruksstyrelsen: Lantbruksstyrelsens ledning instämmer i att samhällets åtgärder för utveckling av lantbruket i Norrbottens län – och i flera andra skogslän – har regionalpolitisk betydelse. Från den utgångspunkten finns det skäl att låta lantbruksnämndens verksamhet omfattas av de föreslagna strävandena att göra den statliga förvaltningen i länet effektivare.

Det är emellertid nödvändigt att inom ett organ hålla samman produktionsrådgivningen och åtgärderna för lantbrukets rationalisering. Myndighetsutövningen i den senare delen behöver stöd av den företagsutvecklande rådgivningen. Samarbeta sker ofta i enskilda ärenden. Den ibland kontroversiella myndighetsutövningen behöver balanseras av serviceverksamheten. Detta var ett av motiven när statsmakterna en gång beslutade om den nuvarande organisationens dubbla arbetsuppgifter.

Framför allt inom länen i södra och mellersta Sverige, där lantbruket har stor jordbrukspolitisk betydelse, är det nödvändigt att hålla samman rådgivningen och myndighetsutövningen. Det går inte att ha en typ av statlig lantbruksorganisation i några län och en annan typ i övriga landet. Vid kontakterna med lantbruksstyrelsens ledning har framkommit att det mot den bakgrunden inte är meningsfullt att ens i försöksvisa former bygga upp en delad organisation av den typ som statskontoret har föreslagit.

Ledningen för lantbruksstyrelsen är inte främmande för att länsstyrelsen i Norrbottens län får ett större inflytande över lantbruksnämndens arbete. Sälunda bör länsstyrelsen i stället för landstingskommunen kunna utse de regionalt valda ledamöterna i lantbruksnämndens styrelse. Kansliorganisationen bör emellertid enligt verksamhetsledningen hållas samman och vara fristående från länsstyrelsen. Det är inte lämpligt att den inordnas i länsstyrelsen. En alltför genomgripande omorganisation skulle bryta sönder många administrativa och andra rutiner. Det skulle mot den bakgrunden knappast vara möjligt att efter försöksperiodens slut rekonstruera den nuvarande organisationen, om detta skulle bli nödvändigt.

Det omfattande organisatoriska arbete som kan komma att fordras för att lantbruksnämndens personal skall kunna integreras i länsstyrelsens organisation bör genomföras först om försöksverksamheten har gett underlag för mer generella överväganden om en samordnad länsförvaltning.

En förutsättning för försöksverksamheten är att lantbruksstyrelsen under försöksperioden får samma möjligheter som nu att genom föreskrifter och allmänna råd vägleda den statliga verksamheten för jordbrukets rationalisering i Norrbottens län.

Skälen för mitt förslag: Strävandena att främja lantbrukets struktur- och företagsutveckling i ett område som Norrbottens län hänger samman med andra utvecklingsfrågor och regionalpolitiken. Jag anser därför i likhet med statskontoret att man under försöksverksamheten bör förstärka de befogenheter som länsstyrelsen redan har när det gäller den översiktliga planeringen av lantbrukets utveckling.

Samtidigt anser jag att det är olämpligt att dela lantbruksnämndens huvudfunktioner mellan två olika organ. Det är inte lämpligt att under

försöksperioden bryta sönder organisationen och i alltför hög grad förändra rutinerna för den förhållandevis omfattande verksamhet som det gäller. De grundläggande principerna för organisationen under försöksperioden bör emellertid vara gemensamma för samtliga berörda verksamheter. Även om det i viss mån kan tynga försöksverksamheten anser jag därför att lantbruksnämndens organisation i sin helhet bör ingå i länsstyrelsen som en fristående funktion. Mitt förslag innebär att länsstyrelsen också skall fullgöra de uppgifter som inom lantbruksnämndens kansli ankommer på rennäringsenheten med sex lokala kontor i länet.

På central nivå bör, liksom fallet är beträffande övriga berörda centrala myndigheter, lantbruksstyrelsen ha möjligheter att genom föreskrifter och allmänna råd påverka arbetet inom sitt verksamhetsfält. Inom lantbruksområdet föreligger emellertid speciella skäl som gör att lantbruksstyrelsen bör få särskilda möjligheter att nära följa och påverka verksamheten. Som exempel kan jag nämna att intäktsmål för rådgivning och övrig serviceverksamhet inom Norrbottens län måste ställas upp även under försöksperioden. Som ett annat exempel vill jag ta det förhållandet att vissa tjänstemän som nu är placerade vid lantbruksnämnden i Norrbottens län har uppgifter som omfattar också andra län. Någon ändring av dessa tjänstgöringsområden är inte avsedd att ske under försöksperioden, vilket gör att formerna för lantbruksstyrelsens medverkan också i dessa avseenden måste regleras närmare.

Länsstyrelsen kommer att disponera medlen för regionalt stöd till jordbrukets rationalisering. Enligt min mening bör reglerna för hur medlen skall användas kunna förändras så att länsstyrelsen under försöksperioden får en större handlingsfrihet än vad lantbruksnämnden för närvarande har. Administrationen av det regionalpolitiskt motiverade jordbruksstödet i länet bör samordnas med handläggningen av ärenden om statligt glesbygdsgstöd. Härigenom ökar möjligheterna att genom en kombination av åtgärder stödja olika slag av förbättringar inom glesbygdsföretagen.

Jag återkommer längre fram till de personal- och ekonomiadministrativa åtgärder som fordras för att försöksverksamheten skall kunna genomföras.

Jag återkommer också till frågan om de förtroendevaldas inflytande i handläggningen av ärenden som gäller lantbruket.

2.3.3 Fisket

Mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län skall under försöksperioden fullgöra de uppgifter som ankommer på fiskenämnden i länet. Fiskenämndens personal skall ingå i länsstyrelsens planeringsavdelning.

Statskontorets förslag: Överensstämmer i stort med mitt förslag.

Fiskeristyrelsen: Fisket är viktigt för vår livsmedelsförsörjning. En ökning av fisket sker numera framför allt av den s.k. konsumtionsodlingen, som växer både ekonomiskt sett och i volym. Även fritidsfisket ökar från år till år. Verksamheten har stor betydelse från rekreationssynpunkt och

bör av det skälet stimuleras. Som ett led i detta arbete blir vården av fiskebestånden allt viktigare.

Fiskeristyrelsens ledning anser det möjligt att inom fiskets område genomföra den av statskontoret föreslagna försöksverksamheten. Enligt fiskeristyrelsen är det emellertid tveksamt om överföringen av ansvar och personal till länsstyrelsen kommer att leda till några förbättringar för fiskets del. Försöksverksamheten får visa om så blir fallet. En förutsättning för att fiskerieradministrationen inte skall försämrats är att fiskeristyrelsen behåller möjligheterna att med sina expertkunskaper stimulera den regionala fiskerierorganisationens arbete.

Skälen för mitt förslag: Sambanden är starka mellan fiskenämndens uppgifter för utveckling av fisket och länsstyrelsens samhällsplanerande funktion och övriga uppgifter som gäller fiskefrågor. Genom beslut om regionalpolitiskt stöd och om glesbygdsstöd har länsstyrelsen redan nu vissa möjligheter att påverka bl. a. konsumtionsodlingens utveckling. Jag anser emellertid i likhet med statskontoret att samarbetet mellan fiskenämnden och länsstyrelsen bör utökas. Fiskenämndens personal bör under försöksperioden ingå i planeringsavdelningen. Fiskeristyrelsen skall liksom hittills genom allmänna råd och föreskrifter kunna leda det regionala arbetet med fiskets utveckling.

Jag återkommer till frågan om de förtroendevaldas inflytande över handläggningen av ärenden inom fiskets område, liksom till frågan om erforderliga förberedelser inför försöksverksamheten.

2.3.4 Bostadsförsörjningen

Mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län skall under försöksperioden fullgöra de arbetsuppgifter som ankommer på länsbostadsnämnden i länet. Länsbostadsnämndens personal skall ingå i länsstyrelsens planeringsavdelning som en särskild funktion.

Statskontorets förslag: Överensstämmer i stort sett med mitt förslag. Statskontoret har emellertid också föreslagit att kommunerna i länet skall få bevilja statliga bostadslån.

Bostadsstyrelsen: Bostadspolitiken står inför nya viktiga uppgifter. Tyngdpunkten har förskjutits från en tidigare omfattande nyproduktion av bostäder till hur det befintliga bostadsbeståndet skall vårdas, underhållas, byggas om och förbättras. Uppgifterna inom bostadsförsörjningen kommer i fortsättningen enligt bostadsstyrelsen i ökad utsträckning att gälla frågor om bostadsområdenas miljö och tillgänglighet. Äldre och handikappades möjligheter att bo kvar måste främjas och boendeinflytandet utvecklas. Det är vidare angeläget att institutionsboendet minskar. Även ungdomars problem på bostadsmarknaden måste uppmärksammas.

Bostadsstyrelsen motsätter sig förslaget att länsstyrelsen skall överta länsbostadsnämndens ansvar och arbetsuppgifter. Förskjutningen i produktionen från nybyggnad till ombyggnad och underhåll har minskat behovet av samordning på den regionala nivån mellan den bostadspolitiska

verksamheten och det utvecklingsarbete som är en viktig del av länsstyrelsens arbete. Kommunernas ökade ansvar i bygg- och planfrågor verkar i samma riktning, framhåller bostadsstyrelsen.

Förslaget till förändring i organisationen försvårar enligt bostadsstyrelsen den bostadspolitiska styrningen och minskar effektiviteten. Bostadsstyrelsen kommer inte att kunna omdisponera personal för att tillgodose tillfälliga behov av personal i olika län. Följden blir bl. a. att statsmakternas initiativ inte kommer att slå igenom lika snabbt som för närvarande.

Bostadsstyrelsen reser invändningar också mot statskontorets förslag att kommunerna skall besluta i ärenden om bostadslån. Från principiell synpunkt är det tveksamt att låta kommunerna besluta om medel som staten tillhandahåller och som innebär stora statliga subventioner. Risk för jäv föreligger i ärenden som gäller de kommunala bostadsföretagens produktion. Bostadsstyrelsen anser att kommunerna ofta saknar tillräcklig kompetens och erforderliga resurser för denna handläggning. En kommunal beslutanderätt kommer att öka kraven på kunskaper hos de lokala organen och skulle sannolikt fördyra administrationen.

Enligt bostadsstyrelsen finns det heller inte något argument till stöd för uppfattningen att en samlad låneförvaltning skulle ge några rationaliseringsvinster. Möjligheterna till samordning begränsas av att annan regional låneverksamhet har från bostadslångivningen helt avvikande villkor och förutsättningar.

Bostadsstyrelsen är emellertid beredd att stödja ett ökat samarbete på länsnivå mellan de statliga organen. Samarbetet bör emellertid ske inom den nuvarande organisationens ram. Om det är ett önskemål att den regionala statliga låneförvaltningen skall samlas hos en myndighet bör det enligt bostadsstyrelsen i första hand övervägas om länsbostadsnämnden kan överta ansvaret för låneförvaltning som avser även vissa andra låneformer.

Skälen för mitt förslag: I likhet med statskontoret anser jag att strävandena att förbättra bostadsförsörjningen är en väsentlig del av det arbete som sker för att främja samhällsutvecklingen. Starka samband råder mellan bostadsförsörjningens planering och den övriga samhällsplaneringen. En samlad organisation på länsnivå ökar länsförvaltningens möjligheter att koppla samman de bostadspolitiska insatserna med annat regionalt arbete. En sådan helhetssyn bör gagna både de bostadspolitiska intressena och de mer allmänna utvecklingssträvandena i länet.

Samtidigt delar jag bostadsstyrelsens uppfattning att bostadsförsörjningsfrågornas betydelse i det regionala utvecklingsarbetet efter hand har förändrats. Förskjutningen i bostadspolitikens inriktning mot förändringar i det befintliga bostadsbeståndet och mot bostadssociala frågor medför emellertid inte att verksamhetens betydelse för utvecklingen i länet minskar. Frågor om miljö och tillgänglighet i kombination med arbetet på ökad vård och omsorg i det ordinarie boendet ställer stora krav på planering över sektors- och huvudmannaskapsgränser. Regionalt och lokalt anpassade åtgärder inom detta område är ett viktigt led i arbetet för länets utveckling och framtid.

Det finns därför skäl att i en försöksverksamhet pröva om de regionala

bostadspolitiska frågorna kan hanteras med större effektivitet i en samlad länsförvaltning. En ökad samordning i frågor som har med boende och miljö att göra medverkar, som jag har framhållit, till den utveckling som har betydelse för länets framtid. Det är också angeläget att länsförvaltningen i en försöksverksamhet får tillfälle att pröva möjligheterna att mer effektivt utnyttja de personalresurser som står till länets förfogande. Ett ökat samarbete i en gemensam organisation bör kunna ske mellan bostadsfunktionen och främst planenheten.

Jag ser således flera motiv för att länsstyrelsen i Norrbottens län på försök bör överta den statliga verksamheten för att främja bostadsförsörjningen i länet och därmed ansvaret för personalen inom länsbostadsnämnden. Nämndens personal bör samlas inom planeringsavdelningen som en särskild funktion. Bostadsstyrelsen skall även under försöksverksamheten ha möjligheter att genom föreskrifter och allmänna råd vägleda den regionala bostadsmyndigheten.

I försöksverksamheten bör det vidare redovisas vilka besparingar som längre fram kan bli följden av en samordning även i det administrativa arbetet. Förutsättningarna för en samlad låneförvaltning i linje med statskontorets förslag behöver klargöras bättre än som hittills har skett. Länsstyrelsen bör under försöksperioden undersöka olika lösningar.

Frågan om kommunala beslutsbefogenheter när det gäller bostadslånen prövas i annat sammanhang. I regeringens proposition 1984/85: 207 om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m.m. i vissa kommuner har bostadsministern lämnat en redogörelse för försöksverksamhet med kommunal beslutanderätt i vissa ärenden om bostadslån och stöd till förbättringsåtgärder i de s.k. frikommunerna. Jag finner inte anledning att nu föreslå någon ytterligare försöksverksamhet på detta område.

Jag återkommer längre fram till de personal- och ekonomiadministrativa åtgärder som ett överförande av länsbostadsnämndens organisation fordrar.

Jag återkommer också till frågan om de förtroendevaldas inflytande i handläggningen av ärenden som gäller bostadsförsörjningen.

2.3.5 Samordning av kommunikationsfrågor

Mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län skall genom en särskild funktion, som ingår i planeringsavdelningen, följa och påverka utvecklingen inom olika kommunikationsområden.

Statskontorets förslag: Statskontoret har föreslagit att länsstyrelsen skall utarbeta en översiktlig regional trafikplan på tio års sikt för investeringar och drift som gäller alla trafikslag. Länsstyrelsen skall överta ansvaret för den långsiktiga ekonomiska vägplaneringen från vägförvaltningen. För dessa uppgifter skall länsstyrelsen enligt statskontorets förslag inrätta en särskild trafikplaneringsfunktion. Resurser motsvarande utredningsgruppen inom vägförvaltningens planeringskontor skall överföras från vägförvaltningen.

Statskontoret har vidare föreslagit att länsstyrelsen skall överta ansvaret för medlen för statsbidrag till byggande och drift av statskommunala vägar och gator från vägverket.

Enligt statskontoret bör länsstyrelsen på regional nivå ekonomiskt samordna en stor del av samhällets åtgärder för trafiken. Länsstyrelsen bör bl.a. bevaka kostnads- och anslagsutvecklingen när det gäller medlen för byggande och drift av vägar, de sysselsättningspolitiska medlen som går till investeringar inom trafiksektorn och de statliga bidragen till kollektivtrafiken. Statskontoret har föreslagit att skogsvårdsstyrelsen skall vara representerad i beredningsgruppen för vägfrågor.

Vägverket: Strävandena att i ökad utsträckning tillgodose behovet av service kännetecknar enligt vägverkets ledning för närvarande utvecklingen inom verket. Vägverket söker i högre grad än tidigare att i vägplaneringen uppfylla speciella önskemål från olika industrier eller transportföretag. Även när det gäller persontrafiken går utvecklingen mot ökad service och lösningar som tillgodoser särskilda regionala eller lokala behov.

För att möta servicebehovet och samtidigt uppfylla statsmakternas krav på effektivitet och rationalisering håller vägverket på att förändra sin organisation. Byggande och drift – samt planeringen av dessa funktioner – kommer i ökad utsträckning att styras i företagsekonomiska termer. Vägverket formulerar verksamhetens syften i måltermer för olika nivåer i organisationen. En modern ekonomiadministration med starkt ökad ADB-användning är en av förutsättningarna för det koncerntänkande som verket har börjat tillämpa.

Vägverkets ledning har framhållit att länsstyrelserna inte har den tradition eller det kunnande som fordras för att de skall kunna bli en del av den organisation som håller på att växa fram inom vägplaneringen. Länsstyrelsernas uppgift är att svara för överblicken i trafikplaneringen. Länsstyrelserna bör få möjlighet knyta ihop olika intressen och göra de avvägningar som fordras. Från dessa utgångspunkter anser vägverket att länsstyrelsen i Norrbottens län under försöksperioden bör pröva någon form av översiktlig trafikplanering. Planeringen bör vara inriktad på bedömningar av behovet för de olika trafikslagets utveckling. Dessa överväganden skall länsstyrelsen kunna koppla till andra avvägningar av ekonomisk och sysselsättningspolitisk karaktär samt till de bedömningar som hänsynen till miljö och hushållningen med mark och vatten fordrar.

Vägverket motsätter sig däremot statskontorets förslag att länsstyrelsen skall svara för arbetet med den långsiktiga ekonomiska vägplaneringen och därmed överta personalen inom utredningsgruppen i vägförvaltningens planeringskontor. För vägverket är det särskilt viktigt att den speciella vägplaneringskompetensen kan hållas samman på handläggningsplanet. Om personalen skall kunna behålla sitt kunnande, måste den enligt vägverket få arbeta i sin nuvarande miljö. En uppdelning av resurserna kommer att leda till onödiga dubbleringar, vilket ökar de totala kostnaderna.

Beslutsbefogenheterna i vägplaneringsfrågor ligger enligt vägverkets uppfattning redan i stor utsträckning hos länsstyrelsen. De förändringar i fördelningen av ansvar och uppgifter som har skett under de senaste tio åren tillgodoser fullt ut kraven på regionalt inflytande i handläggningen av

vägfrågor. Länsstyrelsens roll som uppdragsgivare och beslutsfattare är enligt vägverket fullt entydig. Vägverket anser emellertid att ett försök med en mindre funktion för samordning av trafikplaneringen på länsnivå skulle vara värdefull inte minst för planeringen och driften av vägarna i länet.

Skälen för mitt förslag: Även jag anser det mindre lämpligt, bl. a. med hänsyn till vägverkets ändrade arbetsformer, att överföra delar av vägförvaltningens arbetsuppgifter och därmed en del av planeringskontorets personal till länsstyrelsen. För utvecklingen i länet är det viktigare att länsstyrelsen får möjligheter att följa och påverka det som sker inom olika kommunikationsområden. Jag bedömer att länsstyrelsen i Norrbottens län genom en nyinrättad funktion inom planeringsavdelningen kommer att få underlag för att bättre än för närvarande bedöma främst behovet av samordnade lösningar inom kommunikationssektorn. Den nya funktionens uppgift bör vara att belysa förutsättningarna för åtgärder av olika slag som länsstyrelsen kan ta initiativ till när det gäller person- och godstransporter samt andra kommunikationsfrågor.

Som en följd av den föreslagna nya funktionen för samordnade överväganden inom kommunikationsområdet ökar förutsättningarna för att förbättra den totala effektiviteten i planeringsarbetet. Verksamheten kommer att påverka inte minst vägverkets planering. De övergripande bedömningarna blir ett stöd för vägverket i dess långsiktiga ekonomiska planering och kommer att till en del kunna förenkla verkets arbete.

Jag vill erinra om att jag även i mina överväganden om utvecklingen av länsförvaltningen i Södermanlands län har berört frågan om en särskild funktion för kommunikationsfrågor.

Jag avser att återkomma till regeringen i frågan om finansieringen av försöksverksamheten inom kommunikationsområdet i samband med budgetarbetet inför budgetåret 1986/87.

I avsnitt 2.4 behandlar jag frågan om de förtroendevaldas inflytande bl. a. inom kommunikationsområdet.

2.3.6 Sysselsättningsskapande åtgärder av investeringskaraktär (beredskapsarbeten)

Mitt förslag: En ökad samverkan skall ske mellan länsstyrelsen och länsarbetsnämnden. Syftet är att de arbetsmarknadspolitiska medel som utnyttjas till investeringar i ökad utsträckning skall kunna samordnas med regionalpolitiska åtgärder.

Planeringen av investeringsreserven skall utgå från den grundsyn när det gäller länets utveckling som de politiska organen fastställer. Handläggningen skall göras smidigare. I ärenden om främst större investeringar skall en gemensam beredning ske i en beredningsgrupp med företrädare på chefsnivå för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och regionala utvecklingsfonden. Beslut i ärenden om beredskapsarbeten som prövas på regional nivå skall även i fortsättningen fattas av länsarbetsnämnden.

Statskontorets förslag: Statskontoret utgår från att beredskapsarbetena skall ha som huvudsyfte att avhjälpa arbetslöshet. En ändrad handläggnings- och beslutsordning skall emellertid göra det möjligt att i ökad utsträckning styra verksamheten så att det skapas permanenta arbetstillfällen.

Statskontoret har redovisat fyra alternativa handläggningsformer och förordar att länsstyrelsen övertar beredning, beslut och uppföljning i ärenden om beredskapsarbeten från länsarbetsnämnden. Beredningsgruppen för regionalt utvecklingsarbete skall svara för samordning mellan länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden.

Andra lösningar syftar främst till en ökad samordning mellan regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska bedömningar, men utan att fördelningen av ansvar och personalresurser mellan länsstyrelsen och länsarbetsnämnden förändras. Statskontoret anser det emellertid fullt möjligt att kombinera de olika alternativen, t.ex. ett system för omprioritering av medelsanvändningen med en förstärkt planeringsroll för länsstyrelsen.

Arbetsmarknadsstyrelsen: Beredskapsarbetena är enligt arbetsmarknadsstyrelsens ledning ett av de viktigaste arbetsmarknadspolitiska medlen. Arbetsmarknadsstyrelsen anser att verksamheten kommer att bli betydligt mindre effektiv om verket inte förfogar över beredningsresurserna och beslutanderätten. Arbetsmarknadsstyrelsen motsätter sig mot den bakgrunden förslaget att länsstyrelsen skall besluta i enskilda ärenden om beredskapsarbeten.

Det nuvarande systemet innebär att länsstyrelsen från regionalpolitisk synpunkt rangordnar de olika arbetena i objektreserven. Länsstyrelsen yttrar sig sedan till länsarbetsnämnden i de olika ärendena efter hand som de aktualiseras. Detta system tillgodoser enligt arbetsmarknadsstyrelsen i huvudsak de krav på samordning som bör ställas. Länsstyrelsen kan inom det nuvarande regelverkets ram påverka både ärendena och formerna för beredningen. Enligt arbetsmarknadsstyrelsen har länsstyrelsen hittills emellertid inte i någon större utsträckning utnyttjat dessa möjligheter.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att det av statskontoret föreslagna systemet med dubbla myndigheter för planering och beslut om beredskapsarbeten kan leda till felaktiga prioriteringar mellan olika arbetsmarknadspolitiska medel och även mellan olika typer av beredskapsarbeten. Det kan vidare fördröja handläggningen och öka arbetslöshetstiderna. Arbetsmarknadsstyrelsen påpekar att förslaget kan innebära en centralisering av beslutanderätten och således motverka decentraliseringssträvandena i det av verket nyligen beslutade serviceprogrammet.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser vidare att arbetsmarknadsmyndigheterna inom ramen för sitt ansvar så långt möjligt skall beakta länsstyrelsens bedömning av vilka beredskapsarbeten som är viktiga för länets utveckling. Vid planering och genomförande är det emellertid också betydelsefullt att samarbetet med kommunerna fungerar bra. Syftet med de förbättringar i handläggningen som bör eftersträvas skall vara att utveckla samordningen mellan länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och kommunerna.

Arbetsmarknadsstyrelsen är beredd att utveckla handläggningsformerna så att möjligheterna till samordning ökar. Följande förändringar är enligt verket ett steg i denna riktning:

(1) Länsstyrelsen får tillfälle att aktualisera nya objekt som är viktiga för länets utveckling.

(2) Länsstyrelsen anger vid upprättandet av objektreserven de 15–20 viktigaste objekten;

(3) Länsstyrelsen tar vid behov fram kompletterande beslutsunderlag av regionalpolitisk karaktär.

Landshövdingens roll som ordförande i de olika länsorganens styrelser säkerställer enligt arbetsmarknadsstyrelsen en stor del av den eftersträvide samordningen. Landshövdingen medverkar inom länsarbetsnämnden i prioriteringar mellan ändamål. Han deltar normalt också i beslut om igångsättning av beredskapsarbeten som har investeringskaraktär. Landshövdingens samordnande roll kan ytterligare förstärkas genom inrättande av en chefsnämnd med företrädare för i första hand länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och regionala utvecklingsfonden.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser det vidare viktigt att de ärenden som länsstyrelsen och länsarbetsnämnden skall bereda gemensamt minskar i antal. Den gemensamma beredningen bör begränsas till för länets utveckling viktiga ärenden. Ansvar för vilken av de båda länsmyndigheterna som skall inhämta synpunkter hos andra instanser bör klargöras. Enligt arbetsmarknadsstyrelsen kan ett utvecklat system med fasta kontaktpersoner inom länsstyrelsen och länsarbetsnämnden slutligen också leda till en förenkling av handläggningen.

Skälen för mitt förslag: Handläggningen av ärenden om beredskapsarbeten måste vara enkel och snabb. Valet av rätt objekt och utformningen av detta är viktigt. Enligt min mening finns det goda förutsättningar att inom nuvarande system åstadkomma en bättre samordning mellan bl.a. länsstyrelsen och länsarbetsnämnden. De förslag som arbetsmarknadsstyrelsen har fört fram är ett steg i denna riktning. Jag fäster särskild vikt vid den positiva attityd till en från regionalpolitiska synpunkter formad prioritering som förslagen ger uttryck för.

Planeringen av beredskapsarbetena måste på samma sätt som andra viktiga samhällsinsatser för länets framtid utgå från den grundsyn när det gäller utvecklingen som länsstyrelsen utformar. Ett beredningsgrupp under länsstyrelsens ledning med uppgift att bereda ärenden av mer omfattande betydelse inom olika verksamhetsområden kommer att kunna verka för att besluten om enskilda insatser i form av t.ex. beredskapsarbeten är i linje med grundsynen. Denna beredningsgrupp bör bestå av företrädare på chefsnivå för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och den regionala utvecklingsfonden.

Erfarenheten visar att beredskapsarbeten – framför allt gäller det insatser i gränsområdena mellan regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik och industripolitik – kan ge goda effekter. Åtgärderna i dessa fall avser ofta andra ändamål eller investeringar av annan omfattning än som det regionalpolitiska eller industripolitiska stödet normalt kan användas till. Det är viktigt att länsstyrelsen och länsarbetsnämnden efter hand utvecklar beredskapsarbetenas roll i dessa avseenden. Ofta kan det vara fråga om övergripande åtgärder som samtidigt tillgodoser olika ändamål. Arbetsmarknadsstyrelsen är en av de myndigheter som på regeringens uppdrag

ägnar särskild uppmärksamhet åt att utveckla sin service. Ett led i detta arbete är verkets pågående decentraliseringssträvanden. Jag utgår från att arbetsmarknadsstyrelsen genom att decentralisera beslutanderätten i ytterligare ärenden från central till regional nivå kommer att stödja önskemålen om ökad flexibilitet i användningen av medlen. Jag vill också erinra om att verket inom ramen för sitt uppdrag har rätt att hos regeringen begära ändringar i lagar, andra författningar och regler som onödigtvis binder verksamheten.

2.3.7 Naturvård

Mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län, statens naturvårdsverk och kommunerna skall vidareutveckla samarbetet när det gäller förvaltningen av naturvårdsobjekten i fjällområdet.

Statskontorets förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län skall vara huvudman för förvaltningen av naturvårdsobjekt i länet, inkl. fjällederna. Medlen för den fjällområdet som naturvårdsverket och länsstyrelsen gemensamt svarar för skall föras över till länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall vidare överta naturvårdsverkets program- eller beställansvar gentemot förvaltarna av naturvårdsobjekten.

Statens naturvårdsverk: Verket motsätter sig statskontorets förslag. Förvaltningen av nationalparker, som är en väsentlig del av naturvårdsverksamheten i Norrbottens län, är av riksintresse och skall enligt statsmakternas beslut och internationella överenskommelser ligga på den högsta naturvårdsmyndigheten. Det samarbete mellan de statliga myndigheterna och kommunerna som har utvecklats under senare år fungerar bra. En uppdelning av driftansvaret mellan naturvårdsverket och länsstyrelsen avseende nationalparkerna resp. övriga naturvårdsobjekt i fjällområdet skulle göra det svårt för de båda organen att på ett rationellt sätt utnyttja resurserna.

Skälen för mitt förslag: Samarbetet mellan länsstyrelsen, naturvårdsverket och kommunerna i fråga om förvaltningen av naturvårdsobjekten i fjällområdet har gett goda resultat. Det är för tidigt att nu i grunden förändra ansvarsfördelningen. Frågan om förvaltningen av landets nationalparker är av principiell karaktär och bör övervägas i ett vidare sammanhang än vad försöksverksamheten utgör. Jag anser att de berörda organen först bör undersöka hur de i praktiken ytterligare kan utveckla det samarbete som redan äger rum. Som ett led i en utveckling av samarbetet bör det vara möjligt att decentralisera befogenheter från den centrala till den regionala och lokala nivån.

2.3.8 Regional statistikverksamhet

Mitt förslag: Statistiska centralbyrån (SCB) skall öka sin service till länsstyrelsen och kommunerna i länet under försöksperioden.

Statistiska centralbyrån: SCB har på uppdrag av regeringen redovisat tre alternativa förslag till förstärkning av statistikfunktionen i länen.

(1) SCB placerar två handläggare och ett biträde vid varje länsstyrelse för service åt länsorgan, kommuner och enskilda i statistikfrågor;

(2) För samma funktion svarar en statistikansvarig tjänsteman inom länsstyrelsen;

(3) Genom ökad utbildning och utökade kontakter underlättar SCB för länsstyrelsen att ge en viss service åt statistik användare i länet.

Om statsmakterna inte anslår särskilda medel till den regionala statistikfunktionen, förordar SCB alternativ (3). Med de resurser som verket för närvarande förfogar över finns det enligt SCB andra statistikbehov som det är mer angeläget att tillgodose.

Statskontoret: Verket förordar att länsstyrelsen inom försöksverksamhetens ram får en statistikfunktion enligt alternativ (1).

Skälen för mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län har redan en viss kapacitet när det gäller statistikservice. Jag räknar med att ett utökat samarbete mellan SCB och länsstyrelsen skall göra det möjligt att tillgodose de ökade behov av en statistikfunktion på regional nivå som kan föreligga. Jag är inte beredd att föreslå någon särskild organisation men jag har erfarenhet att SCB inom försöksverksamhetens ram avser att medverka med bl. a. utökad kontaktverksamhet och andra åtgärder.

2.4 De förtroendevaldas inflytande under försöksperioden

Mitt förslag: Länsstyrelsens styrelse skall ha det övergripande ansvaret för länsstyrelsens samtliga verksamhetsområden i Norrbottens län under försöksperioden.

Inom länsstyrelsen skall finnas funktionsstyrelser sammansatta av förtroendevalda som beslutar i vissa ärenden som inte gäller övergripande frågor och i ärenden av speciell natur. Sådana funktionsstyrelser, som länsstyrelsen skall utse, skall finnas för beslut i ärenden som gäller utbildning, lantbruk, rennäring, fiske och bostadsförsörjning.

För beredande uppgifter inom kommunikationsområdet skall inrättas ett råd för trafikfrågor vid länsstyrelsen. Rådet skall under försöksperioden ersätta länsvägnämnden i Norrbottens län.

Statskontorets förslag: Överensstämmer i stort sett med mitt förslag.

Centrala myndigheter: Företrädare för samtliga berörda centrala myndigheter har starkt understrukt att förtroendemannainflytandet i länsförvaltningen inte får minska under försöksperioden.

Skälen för mitt förslag: Ett starkt förtroendemannainflytande måste finnas i den offentliga verksamheten. Detta gäller särskilt den regionala statliga förvaltningen. Flera åtgärder under årens lopp har som framgång syftat till att förstärka de förtroendevaldas inflytande i länen. Att några länsnämnder under försöksperioden upphör att vara självständiga organ får inte leda till att förtroendemannainflytandet minskar.

Länsstyrelsens styrelse blir ansvarig för verksamheten inom den nya länsstyrelsen under försöksperioden. De nya uppgifterna är emellertid många och i en del fall när det gäller detaljerna förhållandevis komplicerade. Jag anser inte att det är möjligt eller lämpligt att lägga behandlingen av ytterligare ärenden av detaljkaraktär på länsstyrelsens styrelse.

Länsstyrelsens styrelse skall vara ett strategiskt organ med ansvar för planering och verkställighet av en mycket stor del av den statliga verksamheten i länet. Den skall framför allt utforma den grundsyn för utvecklingen i länet som skall vara utgångspunkten för de flesta åtgärder i frågor om länets utveckling och framtid. Till detta hör att följa utvecklingen inom olika sektorer. Som ytterst ansvarig för verksamheten bör styrelsen emellertid kunna fatta beslut även i enskilda ärenden av större eller principiell betydelse.

Funktionsstyrelser

Strävandena att avlasta länsstyrelsens styrelse rutinärenden innebär att det i stället bör inrättas organ sammansatta av förtroendevalda som beslutar i ärenden som inte bör prövas enbart av tjänstemän. Jag föreslår att de nya organen kallas funktionsstyrelser. Dessa funktionsstyrelser skall ha befogenheter att besluta i huvuddelen av de ärenden som hittills har behandlats av länskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden. Som framgått skall emellertid viktigare frågor kunna avgöras av länsstyrelsens styrelse. Funktionsstyrelsen kan i sådana fall ses som ett beredningsorgan.

Regeringen bör ange den huvudsakliga avgränsningen av de olika funktionsstyrelsernas ansvarsområden. Det bör emellertid ankomma på länsstyrelsens styrelse att närmare fastställa vilka slag av ärenden som varje funktionsstyrelse skall avgöra. Inom lantbruksnämndens område kommer länsstyrelsen att fullgöra även uppgifter som gäller rennäringsringen. Det är därför naturligt att den nuvarande rennäringsdelegationen inom lantbruksnämndens organisation ombildas till en funktionsstyrelse med samma uppgifter och befogenheter som delegationen för närvarande har.

Ledamöter i funktionsstyrelserna

Samtliga ledamöter i funktionsstyrelserna skall enligt mitt förslag utses av länsstyrelsens styrelse. Denna utser också ordförande och vice ordförande i funktionsstyrelserna.

Till ledamöter i de hittills behandlade funktionsstyrelserna med anknytning till länsstyrelsens nya ansvarsområden bör länsstyrelsen utse personer med intresse för och insikter i de olika verksamheterna.

När det gäller funktionsstyrelsen för utbildningsfrågor bör länsstyrelsen tillgodose kravet på representation för arbetsgivare och arbetstagare. De nuvarande reglerna ses för närvarande över inom utbildningsdepartementet. Även i fråga om rennäringsdelegationen finns särskilda regler om representation som bör gälla också beträffande funktionsstyrelsen för rennäringsfrågor. Det finns också, som jag tidigare antytt, särskilda besluts-

regler som måste iakttagas då denna funktionsstyrelses uppgifter och befogenheter regleras. Härutöver finns inom andra områden viss praxis m. m. när det gäller representation för olika intressen. Sådan praxis bör kunna tjäna som vägledning för länsstyrelserna då funktionsstyrelserna skall utses. Jag anser emellertid inte att de chefstjänstemän som är självskrivna ledamöter i resp. länsnämnder – eller andra tjänstemän utanför länsledningen som tjänstgör i länsstyrelsen – normalt skall väljas till ledamöter i funktionsstyrelserna.

Antalet ledamöter bör inte variera alltför mycket mellan de olika styrelserna. Jag föreslår följande antal ledamöter för de hittills behandlade organen:

- Funktionsstyrelsen för utbildningsfrågor 7 ledamöter
- ” ” ” lantbruksfrågor 7 ”
- ” ” ” rennäringsfrågor 7 ”
- ” ” ” fiskefrågor 5 ”
- ” ” ” bostadsfrågor 5 ”

Frågan om antalet ledamöter i funktionsstyrelsen för utbildningsfrågor kan behöva prövas på nytt i samband med den översyn av skollagen m. m. som för närvarande pågår inom utbildningsdepartementet.

Kommunikationsfrågor

Den nuvarande länsvägnämndens uppgifter är att behandla vägplaneringsärenden som sedan prövas av länsstyrelsen eller – efter länsstyrelsens behandling – av vägverket. Länsvägnämnden har inga befogenheter att slutligt avgöra ärenden utan är ett beredningsorgan. Samtliga ledamöter i länsvägnämnden utses av landstinget. De förslag till samordnad länsförvaltning i Norrbottens län som jag hittills har redovisat påverkar enligt min mening också länsvägnämndens uppgifter och ställning.

Länsstyrelsen kommer enligt mitt förslag att få en ny funktion för att följa och påverka utvecklingen inom olika kommunikationsområden. Bl. a. skall vägbyggnadsbehov och investeringar i olika trafikslag bedömas. Jag ser det som angeläget att det till den nya funktionen i länsstyrelsen kan knytas ett antal förtroendevalda med intresse för och insikt i dessa frågor. Detta förtroendemannaorgan bör delta i beredningen av olika ärenden som efter hand aktualiseras i länsstyrelsens utvecklingsarbete inom kommunikationsområdet.

De förtroendevalda får i det här fallet emellertid inga befogenheter att slutligt pröva ärenden. Det nya organet bör av det skälet inte benämnas funktionsstyrelse. Jag föreslår att det i stället kallas rådet för trafikfrågor. Rådet bör liksom den nuvarande länsvägnämnden ha sju ledamöter. Jag föreslår att rådet utses av länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör välja ordförande och vice ordförande. Rådet skall enligt mitt förslag fullgöra bl. a. de uppgifter som under försöksperioden skulle ha ankommit på länsvägnämnden i Norrbottens län.

Statskontoret har som ett resultat av sina överväganden om en samordnad länsförvaltning behandlat frågan om landshövdingen obligatoriskt skall vara ordförande i den regionala utvecklingsfondens styrelse. Enligt gällande avtal mellan staten och landstingskommunerna ankommer det på de senare att utse styrelser för utvecklingsfonderna. Jag finner det därför inte motiverat att i det här sammanhanget behandla denna fråga.

2.5 Personal- och ekonomiadministrativa frågor inom länsstyrelsen under försöksperioden

2.5.1 Allmänt

Mitt förslag: Försöksverksamheten skall organiseras så att minsta möjliga förändringar i det administrativa systemet behöver göras och så att länsförvaltningen, om så bedöms lämpligt, efter försöksperioden kan återgå till nuvarande organisation.

Försöket skall bedrivas inom nuvarande resursramar.

Skälen för mitt förslag: Den föreslagna försöksverksamheten innebär påfrestningar för berörd personal och organisation. Om det visar sig lämpligt skall det vara möjligt att efter försöksperioden återgå till nuvarande organisation. Det är därför viktigt att de rent administrativa åtgärderna begränsas till sådana som är nödvändiga för att försöksverksamheten skall kunna bedrivas. Som jag tidigare har anfört är det betydelsefullt för försöksverksamheten att länsstyrelsen har möjlighet att göra avvägningar mellan olika ansvarsområden. En förutsättning för detta är att länsstyrelsen – inom ramen för nuvarande resurser och med beaktande av sitt ansvar att fullgöra de nya arbetsuppgifterna – så fritt som möjligt får disponera sin personal och övriga resurser.

Särskilda medel kan komma att erfordras för informations- och utbildningsinsatser. Jag avser återkomma till denna fråga i samband med budgetarbetet inför budgetåret 1986/87.

2.5.2 Personaladministrativa frågor

Mitt förslag: En särskild utbildning som förbereder personalen för de nya arbetsformerna skall genomföras inför försöksperioden.

Försöksverksamheten skall i övrigt när det gäller personaladministrativa frågor organiseras så att minsta möjliga administrativa åtgärder fordras.

Skälen för mitt förslag: En utgångspunkt för den föreslagna försöksverksamheten är att dess idémässiga grund är väl förankrad hos personalen. Länsstyrelsen och andra berörda organ bör därför underlätta för sin personal att förbereda sig för ändrade och delvis nya arbetsuppgifter.

Jag räknar med att det kommer att fordras en särskild utbildning av personalen. Under försökstiden kan även växeltjänstgöring bli aktuell. Ett stort ansvar för att erforderlig utbildning kommer till stånd åvilar länsstyrelsen och andra berörda organ i Norrbottens län. Enligt min mening bör också länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) delta i detta arbete. Jag räknar med att LON, inom ramen för det uppdrag till bl. a. LON som jag återkommer till, tar de initiativ som fordras.

Det är som jag har framhållit viktigt att försöksverksamheten kan bedrivas utan mer omfattande administrativa åtgärder. Det skall även vara möjligt, om det visar sig lämpligt, att efter försöksperioden återgå till nuvarande organisation. Som jag tidigare har anfört bör därför de i försöket ingående nämndernas kanslier inordnas i länsstyrelsen som särskilda funktioner. Därigenom kan de administrativa åtgärderna för försöksverksamheten begränsas.

Enligt min mening bör under försöksperioden personal från berörda länsorgan på enklaste sätt flytta över till länsstyrelsen. Mitt förslag medför att länsstyrelsen under försöksperioden övertar arbetsgivaransvaret för den personal som flyttar över från länskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden. En sådan ordning innebär bl. a. att länsstyrelsen tillsätter tjänster som blir lediga under försöksperioden och som inte skall vara vakanta. När det gäller cheftjänster som regeringen tillsätter skall länsstyrelsen avge förslag efter samråd med den berörda centrala sektorsmyndigheten på samma sätt som för närvarande sker för bl. a. tjänsterna som länsarkitekt, naturvårdsdirektör och försvarsdirektör. För andra högre tjänster som länsstyrelsen skall tillsätta under försöksperioden bör beslut fattas efter samråd med berörd central myndighet. Särskilt bör detta beaktas i fråga om tjänster som är avsedda för verksamheter som inte direkt berör länets utveckling och framtid. Sådana tjänster finns inom länskolnämndens och lantbruksnämndens områden. Även i andra avseenden torde ett samarbete mellan länsstyrelsen och berörda centrala myndigheter erfordras.

Under försöksperioden bör länsstyrelsen ha rätt att – i enlighet med 1971 års principbeslut om länsstyrelsens samordningsansvar – göra de resursavvägningar m. m. som erfordras inom ramen för centralt givna riktlinjer. Länsstyrelsen skall alltså – med beaktande av sitt ansvar för olika sektorområden – kunna disponera sin personal för de ändamål som länsstyrelsen finner mest angelägna.

Jag återkommer i nästa avsnitt till frågan om erforderliga förberedelser inför försöksverksamheten.

2.5.3 Ekonomiadministrativa frågor

Mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län får disponera medel för samtliga verksamhetsområden som ingår i försöksverksamheten. Länsstyrelsen skall i samarbete med berörda centrala sektorsmyndigheter, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV) och LON utarbeta förslag till den närmare utformningen av det ekonomiadministrativa systemet.

Skälen för mitt förslag: Som jag framhållit är det angeläget att försöksverksamheten inte leder till alltför omfattande administrativa förändringar. Detta förhållande gäller även de interna ekonomiadministrativa frågorna. Samtidigt måste länsstyrelsen emellertid få ett sådant resursansvar att försöksverksamheten blir reell.

Någon överföring av förvaltningsmedel mellan olika huvudtitlar torde inte av rent administrativa skäl bli nödvändig under försöksperioden. På central nivå kan därför berörda förvaltningsmedel för Norrbottens län tilldelas resp. myndigheter i huvudsak på det sätt som nu sker. Jag förordar emellertid som en princip att regeringen anger hur mycket som har beräknats för Norrbottens läns del. Från den centrala myndigheten bör i förekommande fall erforderliga medel ställas till länsstyrelsens förfogande enligt riktlinjer i bl. a. regleringsbrev. Länsstyrelsen skall därvid inom ramen för de föreskrifter som meddelas ha full dispositionsrätt över medlen. Av det anförda följer också att länsstyrelsen bör upprätta anslagsframställning för berörda verksamhetsområden. Länsstyrelsens anslagsframställning bör tillställas berörda centrala myndigheter, eftersom dessa bör ha möjlighet att under försöksperioden bedöma helheten för riket av de i försöket ingående verksamheterna.

Liknande förutsättningar gäller även för olika sakanslag. Det kan finnas skäl att vissa medel ställs direkt till länsstyrelsens förfogande, medan andra bör disponeras av berörda centrala myndighet. Även i dessa avseenden bör de administrativa systemen utformas så att både sektorpolitiska strävanden och syftet med försöksverksamheten beaktas.

Det erfordras, innan försöksverksamheten kan starta, på det ekonomiadministrativa liksom på det personaladministrativa området ett fortsatt utredningsarbete, bl. a. rörande omfattningen av och formerna för det nödvändiga samarbetet mellan länsstyrelsen och berörda centrala myndigheter. Jag räknar med att den förberedelsegrupp som jag föreslår i avsnitt 2.8 skyndsamt behandlar dessa frågor och för regeringen redovisar de förslag till åtgärder för vilka det fordras regeringsbeslut.

För att följa förberedelsearbetet och samordna erforderliga åtgärder på central nivå men även den mer långsiktiga verksamheten inom länsförvaltningen bör det inom regeringskansliet bildas en särskild beredningsgrupp med företrädare för berörda departement.

2.6 Administrativ samverkan i Norrbottens län

Mitt förslag: Möjligheter till samordning och rationaliseringar föreligger i det administrativa arbetet inom den statliga förvaltningen i länet. Länsstyrelsen i Norrbottens län skall under försöksperioden utveckla samarbetet i administrativa frågor med andra statliga myndigheter. Samarbetet skall vara frivilligt från de deltagande myndigheternas sida.

Statskontorets förslag: Ett administrativt samarbete skall knytas till länsstyrelsens administrativa enhet, som bildar stomme i ett regionalt

förvaltningskontor. Enligt statskontoret bör samarbetet delvis vara obligatoriskt.

Skälen för mitt förslag: Målet för en administrativ samverkan är en effektivare och billigare statlig administration för den regionala statliga förvaltningen. Samarbetet bör kunna avse delar av den vanliga kontorsdriften men också utbildning och delar av personal- och ekonomiadministrationen. Gemensamma lösningar innebär att även mindre organ i länet får nära tillgång till en avancerad utrustning och kompetent administrativ personal.

Länsstyrelsen är den största civila statliga myndigheten i Luleå och har stor administrativ erfarenhet. Länsstyrelsen bör därför ha goda möjligheter att ge service och råd åt andra statliga myndigheterna i länet.

En administrativ samverkan mellan olika myndigheter är en viktig del av strävandena att göra den offentliga verksamheten effektivare och billigare. Om samarbetet skall ge resultat, måste det dock bygga på ett bibehållet ansvar för de olika myndigheterna. Detta förutsätter en frivillig samverkan. Jag bedömer att effekterna av ett samarbete i princip blir lika goda om varje myndighet själv avgör vilka uppgifter som skall utföras gemensamt. Innan verksamheten har planerats och kommit igång finns det i varje fall inget skäl att besluta om obligatoriska åtgärder.

En viktig förutsättning för gemensamma lösningar när det gäller administrationen är, som statskontoret har framhållit, att de centrala sektorsorganen i så stor utsträckning som möjligt delegerar ansvar och beslutanderätt i administrativa ärenden till sina regionala organ.

Länsstyrelsen är, som jag nyligen har nämnt, i de flesta fallen den naturliga värmyndigheten för administrativ service i Norrbottens län. Länsstyrelsen bör utifrån de allmänna riktlinjer som statskontoret har angett ta de initiativ som fordras för att under försöksperioden utveckla ett administrativt samarbete mellan de statliga myndigheterna i Norrbottens län.

Länsstyrelsen bör inom ramen för detta arbete söka former för ekonomisk samverkan mellan de olika myndigheterna och i det sammanhanget samråda med riksrevisionsverket och statskontoret. En utgångspunkt kan enligt min mening vara att ett samutnyttjande av tjänster finansieras gemensamt.

2.7 Genomförande av försöksverksamheten

2.7.1 Tidpunkten

Mitt förslag: Försöksverksamheten med en samordnad länsförvaltning i Norrbottens län skall pågå under tiden den 1 juli 1986 t. o. m. den 30 juni 1989.

Statskontorets förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: Jag anser det angeläget att försöksverksamheten kan starta så tidigt som möjligt. Försöksverksamheten måste emellertid

förberedas noga. Statskontorets förslag att försöksverksamheten skall börja den 1 juli 1986 har inte mött några invändningar från de berörda regionala eller centrala statliga myndigheterna. Jag anser att det är lämpligt att försöksverksamheten startar vid den föreslagna tidpunkten.

Med hänsyn särskilt till den vikt jag fäster vid de förtroendevaldas medverkan anser jag att försöksverksamheten bör pågå under en tid av tre år, vilket motsvarar en mandatperiod för ledamöterna i länsorganen. Jag föreslår alltså att försöksperioden omfattar tiden från den 1 juli 1986 t. o. m. den 30 juni 1989.

2.7.2 Lagstiftningsåtgärder m. m.

Mitt förslag: Jag föreslår en särskild lag som gör det möjligt att genomföra en försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning i Norrbottens län. Enligt lagen skall länsstyrelsen fullgöra de uppgifter som ankommer på länsvägnämnden, länskskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden i länet. Lagen innehåller också ett bemyndigande för regeringen att meddela de föreskrifter om avvikelser från vad som är föreskrivet i lag i fråga om de länsnämnder vars uppgifter länsstyrelsen i Norrbottens län skall fullgöra under försöksperioden.

Statskontorets förslag: Statskontoret föreslår att grundragen i försöksverksamheten läggs fast genom ett auktoritativt ställningstagande från statsmakternas sida. Efter ett sådant beslut kan enligt statskontoret den närmare utformningen av ett samlat försök göras.

Bakgrunden till mitt förslag: Enligt vad jag har föreslagit i det föregående skall länsstyrelsen i Norrbottens län under försöksperioden fullgöra de uppgifter som ankommer på länsvägnämnden, länskskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden i länet. Som jag återkommer till kräver genomförandet av försöksverksamheten vissa lagstiftningsåtgärder. Jag skall därför i korthet redovisa den huvudsakliga författningsregleringen av den nu berörda delen av den statliga länsförvaltningen.

Länsvägnämnden

Enligt 9 a § väglagen (1971:948) skall det i varje län finnas en länsvägnämnd. Nämnden skall bestå av sju ledamöter, som väljs av landstinget. Om det i länet finns en kommun som inte ingår i landstingskommunen, förrättas valet av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning mellan dem som regeringen bestämmer efter befolkningstalen. I Gotlands län skall valet förrättas av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. För ledamöterna väljs lika många suppleanter.

Länsvägnämnden nämns vidare i en besvärshästämelse i väglagen 76 §.

Kompletterande bestämmelser om länsvägnämnderna finns i instruktio-

nen (1971:959) för länsvägnämnderna (ändrad senast 1982:690). Länsvägnämndens uppgifter anges i 1 §. Länsvägnämnden skall biträda länsstyrelsen vid handläggningen av frågor enligt väglagen och av andra frågor av väsentlig betydelse för länets vägväsende. Länsvägnämnden har också att avge yttranden till länsstyrelsen. I övrigt skall länsvägnämnden fullgöra vad enligt lag eller annan författning ankommer på nämnden. Länsvägnämnden får även göra framställningar till länsstyrelsen i vägfrågor. Kompletterande bestämmelser om valförfarandet i Malmöhus och Göteborgs och Bohus län finns i 2 §. Bestämmelser som gör det möjligt att använda ett proportionellt valsätt har tagits in i 3 §. I 5 § anges mandattiden. Ledamöter och suppleanter i länsvägnämnd väljs för en tid av tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket till landsting och kommunfullmäktige har ägt rum.

Länsskolnämnden

Länsskolnämnden och dess verksamhet är i första hand reglerad i skollagen (1962:319, omtryckt 1970:1026). Bestämmelser om länsskolnämnd finns i 4, 21, 22, 39, 41, 42, 46, 47 a, 50 b, 54, 54 a §§ skollagen.

Enligt 4 § skollagen skall det i varje län såsom statsmyndighet för skolorna finnas en länsskolnämnd. Länsskolnämnden skall enligt 21 § ha in-seende över skolorna i länet och därtill hörande verksamhet. Länsskolnämndens sammansättning framgår av 22 §. Länsskolnämnden utgörs av nio ledamöter, som utses för tre år, räknat fr. o. m. den 1 januari året efter det, då val i hela riket till landsting och kommunfullmäktige har ägt rum. Paragrafen reglerar vidare vem som utser ledamöter.

Vuxenutbildningen finns reglerad i vuxenutbildningslagen (1984:1118), som träder i kraft den 1 juli 1985. Länsskolnämnden skall enligt lagen under skolöverstyrelsen ha tillsyn över den kommunala vuxenutbildningen inom länet.

Ytterligare föreskrifter om länsskolnämndernas uppgifter finns i bl. a. skolförordningen (1971:235, omtryckt 1983:721) och förordningen (1981:1371) med instruktion för den statliga skoladministrationen.

Lantbruksnämnden

Enligt 1 § lagen (1981:1114) om utseende av ledamöter i lantbruksnämnderna och skogsvårdsstyrelserna skall det i varje län finnas en lantbruksnämnd och en skogsvårdsstyrelse. Lantbruksnämndens sammansättning och hur den utses framgår av 2 §. I bl. a. Norrbottens län skall det inom lantbruksnämnden även finnas en rennäring delegation. Landstinget väljer en ledamot i delegationen och en suppleant för denne. Lantbruksnämndens uppgifter framgår av ett stort antal olika lagar. Enligt jordförvärvslagen (1979:230) är lantbruksnämnderna tillståndsmyndighet i fråga om förvärv av fast egendom som är taxerad som jordbruksfastighet. Lantbruksnämnderna är vidare tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark. Lantbruksnämnderna prövar också frågor som gäller renskötsel enligt rennäringslagen (1971:437). En-

ligt lagen (1972: 114) med anledning av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning har lantbruksnämnderna vissa uppgifter. Lantbruksstyrelsens befogenheter enligt lagen (1983: 738) om bekämpande av salmonella hos djur kan överlåtas på lantbruksnämnderna. Vidare är lantbruksnämnderna tillståndsmyndighet enligt lagen (1970: 299) om skydd mot flyghavre och enligt berberislagen (1976: 451).

Bestämmelser om lantbruksnämnderna och rennäringsdelegationerna finns härutöver i förordningen (1967: 425) med instruktion för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna (omtryckt 1978: 289, ändrad senast 1983: 815). I några av förordningens paragrafer görs hänvisning till lagen om utseende av ledamöter i lantbruksnämnderna och skogsvårdsstyrelserna. Enligt 29 § instruktionen får lantbruksstyrelsen föreskriva att det inom lantbruksnämnden skall finnas en delegation med uppgift att besluta i ärenden som det annars ankommer på nämnden i dess helhet att pröva. Jag har erfarit att det inom lantbruksnämnden i Norrbottens län inte finns någon sådan delegation.

Mandattiden för ledamöter och suppleanter i lantbruksnämnden och i rennäringsdelegationen anges i 52 § instruktionen. De utses för tre år. Ledamöter och suppleanter i andra delegationer utses för ett år.

Fiskenämnden

I lagen (1950: 596) om rätt till fiske anges en av fiskenämndens många uppgifter. Enligt 30 § får fiskenämnden förelägga fiskerättsinnehavare att avhjälpa vanskötsel. Ett föreläggande får förenas med vite. Enligt 41 § får fiskenämndens beslut överklagas hos fiskeristyrelsen genom besvär.

En ytterligare uppgift för fiskenämnden anges i lagen (1981: 533) om fiskevårdsområden. Enligt 10 § får bl. a. fiskenämnden ansöka hos länsstyrelsen om bildande av ett fiskevårdsområde. Till en förrättning i saken skall enligt 14 § förrättningsmannen alltid underrätta bl. a. fiskenämnden om innehålllet i kallelse till sammanträde i fråga om områdesbildningen. I fråga om vattenföretag enligt vattenlagen (1983: 291) skall i vissa fall anmälan göras till fiskenämnden, om fisket kan skadas.

Föreskrifter om statens lokala fiskeriadministration, vari fiskenämnderna ingår, finns i förordningen (1967: 286) med instruktion för fiskeristyrelsen och statens fiskeriadministration (omtryckt 1977: 464). I denna instruktion anges närmare fiskenämndernas uppgifter. I varje län finns en fiskenämnd. Länsstyrelsen utser ledamöter i fiskenämnden och suppleanter för dem. De utses för tre år. Med visst undantag består fiskenämnden av fem ledamöter. Bland ledamöterna utser länsstyrelsen en ordförande. Nämnden utser inom sig vice ordförande.

Länsbostadsnämnden

Bostadsverket består av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Bostadsstyrelsen är chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna.

Bestämmelser om länsbostadsnämnderna finns i förordningen (1965: 669) med instruktion för bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna (om-

tryckt 1975: 1277, ändrad senast 1982: 537). Enligt 21 § finns det i varje län utom Gotlands län en länsbostadsnämnd. I Gotlands län fullgör länsstyrelsen de uppgifter som ankommer på länsbostadsnämnd. Nämnden består enligt 22 § av ordförande och fem andra ledamöter, om regeringen inte beträffande viss nämnd föreskriver att flera ledamöter skall finnas. För ledamöterna finns fyra suppleanter. Länsbostadsdirektören är självskriven ledamot i nämnden. Övriga ledamöter samt suppleanter utses av regeringen. Nämnden utser inom sig vice ordförande. Enligt 19 § är länsbostadsnämnden länsmyndighet för den statliga verksamheten för att främja bostadsförsörjningen. Nämndens närmare uppgifter framgår av 20 §.

Länsarbetsnämnden

Arbetsmarknadsverket omfattar arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och den offentliga arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsstyrelsen är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen. I varje län finns en länsarbetsnämnd. Länsarbetsnämndernas uppgifter framgår av förordningen (1965: 667) med instruktion för arbetsmarknadsverket (omtryckt 1982: 457).

Bestämmelser om arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete finns i arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368; omtryckt 1983: 569).

Skälen för mitt förslag: Den statliga länsförvaltningen med fristående och självständiga länsnämnder har vuxit fram successivt. Inrättandet av länsnämnderna har skett med riksdagens medverkan. Riksdagen har sålunda godkänt de riktlinjer för den regionala länsförvaltningens organisation som har lagts fram vid skilda tillfällen. Reglerna om organisationen har i en del fall beslutats som lag. Flertalet organisationsbestämmelser återfinns emellertid i förordningar, som har beslutats av regeringen. När det gäller sådana förordningar är regeringen i regel oförhindrad att med stöd av sin normgivningskompetens besluta om de författningsändringar som behövs för att förändra den statliga länsförvaltningen.

Regeringen har emellertid inte alltid full frihet i förhållande till riksdagen i fråga om det materiella innehållet i de föreskrifter som den själv har beslutat. Föreskrifterna kan nämligen i olika hänseenden vara sammankopplade med villkor som riksdagen har ställt upp t. ex. i samband med beslut om att införa olika statliga stödformer eller beviljande av anslag. Detta innebär alltså att en del regeringsförfattningar i praktiken är riksdagsbundna.

Av vad jag nu har sagt framgår alltså att en förändring av den statliga länsförvaltningens organisation och uppgifter måste underställas riksdagens prövning. Jag anser att regeringen bör inhämta riksdagens godkännande av att regeringen inom ramen för försöksverksamheten gör avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av medel och godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller andra liknande åtgärder.

Länsnämnderna och deras uppgifter är vidare i några fall lagreglerade. För att genomföra en försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning krävs därför lagstiftningsåtgärder. Enligt min mening är det inte

lämpligt att vidta ändringar i var och en av de olika lagar som reglerar vissa länsnämnder. Eftersom det är fråga om en försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning i endast ett län förordar jag i stället att det i en särskild lag tas in bestämmelser som gör det möjligt att genomföra försöksverksamheten i enlighet med de riktlinjer jag har förordat i det föregående. Enligt den föreslagna lagen skall länsstyrelsen under försöksverksamheten fullgöra de uppgifter som ankommer på länsvägnämnden, länskolnämnden, lantbruksstyrelsen, fiskenämnden och länsbostadsnämnden i länet. För att kunna genomföra försöksverksamheten bör en sådan lag innehålla en bestämmelse som innebär att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela sådana föreskrifter om avvikelser från vad som är föreskrivet i lag i fråga om de länsnämnder vars uppgifter skall fullgöras av länsstyrelsen i Norrbottens län.

Försöksverksamheten medför behov av ändringar i mandattiderna för de förtroendevalda i länsnämnderna. Alla länsnämnderna har inte sammanfallande mandattider. Ledamöter och suppleanter i länskolnämnden och länsvägnämnden utses för en tid av tre år, räknat fr. o. m. den 1 januari året efter det, då val i hela riket till landsting och kommunfullmäktige har ägt rum. Lantbruksnämnden, rennärringsdelegationen, fiskenämnden och länsbostadsnämnden har också treåriga mandatperioder. Perioderna löper emellertid olika för dessa organ. För länsbostadsnämnden går den nuvarande mandattiden ut den 30 juni 1987, för fiskenämnden den 30 juni 1986 samt för lantbruksnämnden och rennärringsdelegationen den 31 december 1985. Med hänsyn till att försöksverksamheten avses börja den 1 juli 1986 är det lämpligt att införa en särskild regel som innebär att för den tid som försöksverksamheten pågår skall det inte väljas ledamöter och suppleanter i de länsorgan vars uppgifter länsstyrelsen övertar. För länsbostadsnämndens ledamöter och suppleanter, som regeringen utser går mandattiden ut den 30 juni 1987 enligt vad jag förut nämnt. Det ankommer på regeringen att fr. o. m. försöksverksamhetens början entlediga ledamöterna och suppleanterna i länsbostadsnämnden i Norrbottens län.

En särskild lag om försöksverksamheten bör tidsbegränsas. Som redan har framgått föreslår jag att försöksverksamheten omfattar tiden den 1 juli 1986 t. o. m. den 30 juni 1989. Enligt min mening bör lagen följaktligen gälla under samma tid och sålunda träda i kraft den 1 juli 1986.

Länsnämndernas verksamhet är reglerade i ett stort antal lagar och andra författningar. En samordnad länsförvaltning medför uppenbarligen att vissa regler för ärendehandläggningen måste förändras. En ny organisation för länsförvaltningen förutsätter sålunda en samlad genomgång av den lagstiftning och den författningsreglering som berörs av försöksverksamheten. En sådan genomgång måste följas av ett fortsatt arbete i vilket särskilda föreskrifter för försöksverksamheten tas fram. Detta arbete kan emellertid påbörjas först sedan ett förslag till en ny organisation har utformats.

Efter en genomgång av den lagstiftning som reglerar länsnämndernas uppgifter och verksamhet visar det sig säkerligen finnas ett behov av att kunna göra avsteg från vad som här har föreskrivits. Det kan t. ex. finnas besvärsmått bestämmelser som innebär att länsnämndens beslut skall överkla-

gas hos länsstyrelsen. En annan instansordning är uppenbarligen nödvändig under försöksverksamheten. Det finns sannolikt flera exempel på andra typer av lagföreskrifter som det finns ett behov av att avvika ifrån. Det kan gälla bestämmelser om organisation, besluts- och handläggningsordningar m. m. Mot denna bakgrund behövs det bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avvikelser från gällande lagstiftning som jag här föreslagit i det föregående. Bemyndigandet är avsett att användas för att komma till rätta med problem av den här antydda arten. Avsikten är således inte att bemyndigandet skall utnyttjas för att göra direkt sakliga ändringar i den lagstiftning som berörs. Det kan endast komma ifråga att göra de marginella förändringar som är nödvändiga för att genomföra försöksverksamheten.

2.7.3 Förberedelser och utvärdering av försöksverksamheten

Mitt förslag: Länsstyrelsen i Norrbottens län skall få i uppdrag att i samarbete med berörda myndigheter och i kontakt med berörda huvudorganisationer planera genomförandet av försöksverksamheten. Statskontoret, riksrevisionsverket och LON skall få i uppdrag att biträda länsstyrelsen i detta arbete.

Ett program för att utvärdera försöksverksamheten skall också utarbetas. Detta arbete skall ledas av en särskild beredningsgrupp inom regeringkansliet som får till uppgift att samordna och följa frågor som berör länsförvaltningen.

Statskontorets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: Försöksverksamheten måste förberedas noga. Jag avser att inom kort föreslå regeringen att ge länsstyrelsen i Norrbottens län i uppdrag att förbereda försöksverksamheten. Arbetet bör ske i samarbete med berörda myndigheter på central och regional nivå samt på lämpligt sätt i kontakt med berörda huvudorganisationer. Länsstyrelsen bör utföra det kompletterande utredningsarbete som kan behövas och lägga fram förslag till föreskrifter för försöksverksamheten. Länsstyrelsen bör också föreslå författningsändringar och utforma ett förslag till ny organisation och instruktion för länsstyrelsen i Norrbottens län.

Förberedelsearbetet här bör även inriktas på att vidareutveckla de personal- och ekonomiadministrativa frågorna samt förbereda valet av ledamöter i funktionsstyrelserna. De olika funktionsstyrelsernas uppgifter måste preciseras, liksom behovet av beredningsgrupper för olika typer av ärenden och uppgifter. Frågor om arbetsordning, diarieföring, arkivläggning och ADB-användning är exempel på annat som måste behandlas i detta sammanhang. Statskontoret, riksrevisionsverket och LON bör få i uppdrag att biträda länsstyrelsen i arbetet.

Även utvärderingen av försöksverksamheten är av stor betydelse. Jag anser att den bör förberedas noga genom olika åtgärder. Jag förordar en fortlöpande bedömning av resultaten med mer omfattande studier vid i förväg bestämda tidpunkter under försöksperioden.

Som jag tidigare har framhållit bör inom regeringskansliet organiseras en beredningsgrupp som följer och samordnar försöksverksamheten och den mer långsiktiga utvecklingen inom länsförvaltningen. Denna beredningsgrupp bör få till uppgift att leda utvärderingen av försöksverksamheten. Jag avser att senare återkomma till regeringen med ett mer detaljerat förslag om hur utvärderingen skall genomföras.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats ett förslag till lag om försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

dels anta förslaget till lag om försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning,

dels godkänna de principer för utveckling av en samlad länsförvaltning som jag har redovisat.

dels godkänna att regeringen inom ramen för försöksverksamheten får göra avsteg från vad riksdagen har bestämt i samband med anvisande av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet eller andra liknande åtgärder.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

*Utdrag ur statskontorets rapport 1985:10
Norrbottenprojektet Sammanfattning.*

RAPPORT

Samordnad statlig länsförvaltning – en studie i Norrbottens län (Norrbottenprojektet)

NORRBOTTENPROJEKTET

Sammanfattning

Huvudinnehåll

Regeringen har uppdragit åt statskontoret att med utgångspunkt i en studie i Norrbottens län utforma ett förslag till samordnad statlig länsförvaltning och en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning. Uppdraget, som utförts av en projektgrupp, redovisas i fyra statskontorsrapporter, 1985: 10–13 (se omstående sida).

I denna rapport, 1985: 10, sammanfattas projektgruppens förslag enligt rapporterna 1985: 11–13. Vidare redovisas vissa samrådsyttranden samt statskontorets förslag till regeringen.

Nyckelord

Länsförvaltning, länsstyrelse, Norrbottenprojektet, regional förvaltning, regionalpolitik, skatteförvaltning, administrativ samverkan, förvaltningskontor.

Bilaga 1

1	INLEDNING	43
1.1	Uppdraget	43
1.2	Projektorganisation	43
1.2.1	Organisation i stort	43
1.2.2	Kontaktpersoner	43
1.3	Vår redovisning av uppdraget	44
1.3.1	Rapporter	44
1.3.2	Vissa avgränsningar	44
2	NY LÄNSFÖRVALTNING	45
2.1	Utgångspunkter för uppdraget	45
2.1.1	Uppdraget m m	45
2.1.2	En grundsyn för länsförvaltningens struktur	46
2.2	Länsförvaltningens uppgifter	52
2.2.1	Länsförvaltningens uppgifter: Introduktion	52
2.2.2	Regional ekonomi, näringsliv och arbets marknad	53
2.2.3	Areella näringar	58
2.2.4	Skola och utbildning	62
2.2.5	Mark och bostäder	65
2.2.6	Trafikplanering	69
2.2.7	Energi	70
2.2.8	Länsplanering	71
2.3	Samlat förslag	72
2.3.1	Den nya länsstyrelsen	72
2.3.2	Länsbaserat budgetsysteem	77
2.3.3	Genomförande	83
3	FRISTÅENDE SKATTEFÖRVALTNING	84
3.1	Inriktning och avgränsning	84
3.2	Tidigare utredningar	85
3.3	Skatteförvaltningen – ansvarsfördelning och organisation	85
3.4	Samverkan mellan länsstyrelsen och läns skattemyndigheten	85
3.5	Överväganden och förslag	86
3.5.1	Författningsändringar	86
3.5.2	Bestämmelser om samarbete	86
3.5.3	Enskilda ärendegrupper m m	88
3.5.4	Kronofogdemyndigheten – länsstyrelsen – länskatte- myndigheten	90
3.5.5	ADB-verksamhet	90
3.5.6	RSVs ledningsfunktion	91
3.5.7	Administrativa resurser	92
3.5.8	Länsskattemyndighetens ledningsfunktion	93
3.5.9	Genomförandefrågor	94

4 ADMINISTRATIV SAMVERKAN – LULEÅ	95	Prop. 1985/86: 5
4.1 Allmänt	95	<i>Bilaga 1</i>
4.2 Detaljförslag	97	

1985: 10 Norrbottenprojektet

Sammanfattning

Projektgruppens förslag enligt rapporterna 1985: 11–13 i sammanfattning. Vissa samrådsyttranden samt statskontorets förslag till regeringen.

1985: 11 Ny länsförvaltning

Norrbotenprojektet

Förslag till en brett upplagd försöksverksamhet i Norrbotten med en ny organisationsstruktur för den regionala förvaltningen.

1985: 11B Bilagor

Ny länsförvaltning

Norrbotenprojektet

1985: 12 Fristående skatteförvaltning

Norrbotenprojektet

Sambanden mellan skatteavdelningen och den övriga länsstyrelsen klarläggs som underlag för bedömning av åtgärder – författningsmässiga eller andra – vid bildande av en fristående länsstattemyndighet.

1985: 13 Administrativ samverkan – Luleå

Norrbotenprojektet

Förslag att bilda ett förvaltningskontor vid länsstyrelsen i Norrbottens län för administrativ samordning och för service till myndigheterna i Luleå.

Inom projektets ram har dessutom följande skrifter publicerats:

Landshövdingeboken

Eckerberg, Edberg, Edenman, Lassinantti, von Sydow.

Fem f. d. landshövdingar har inbjudits att tänka fritt med anknytning till statskontorets utredningsuppdrag Norrbottenprojektet.

Länsförvaltning under 400 år

Hans Esping

Med hjälp av historiska återblickar illustreras hur samhällsutvecklingen ställer krav på förvaltningens struktur.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har i skrivelse den 15 december 1983 uppdragit åt statskontoret att med utgångspunkt i en studie i Norrbottens län utforma ett förslag till samordnad statlig länsförvaltning och en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning. Statskontoret skulle i sitt utredningsarbete utgå från en till uppdraget fogad promemoria. Uppdragsskrivelsen och promemorian återges sist i rapporten.

Översynen skulle utmytna i ett konkret förslag till ny organisationsstruktur för den regionala förvaltningen, en beskrivning av det framtida förhållandet mellan länsstyrelsen och övriga länsorgan samt förslag till erforderliga författningsändringar. Förslaget skulle utformas så att dess principer kan tillämpas även på andra län.

1.2 Projektorganisation

1.2.1 Organisation i stort

Utredningsarbetet i dess helhet har bedrivits i ett projekt – Norrbottenprojektet – som varit uppdelat i tre delprojekt:

Delprojekt I Verksamhetssamordning

Delprojekt II Administrativ samverkan

Delprojekt III Fristående skatteförvaltning

Under arbetets gång har statskontoret samarbetat med riksskatteverket (RSV), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), länsstyrelsen i Norrbottens län samt i övrigt berörda regionala och lokala organ i länet. Vidare har statskontoret haft kontakt med berörda centrala verk samt med företrädare för kommunerna och landstinget i Norrbottens län.

Till projektet har en samordningsgrupp varit knuten bestående av företrädare för statskontoret, RSV, LON och länsstyrelsen i Norrbottens län. I samordningsgruppen har projektets huvudinriktning och ambitionsnivå diskuterats liksom avvägningen och samordningen mellan de tre delprojekten.

Förhandling enligt MBA-S § 18 p 2 har ägt rum med de fackliga organisationerna och information om utredningsarbetet har lämnats till dessa organisationer.

1.2.2 Kontaktpersoner

Antalet projektmedverkande både inom och utanför statskontoret har varit betydande. I det slutliga arbetet inom statskontoret har främst följande personer varit verksamma:

Per Svenonius, huvudprojektledare

Simon Andersson, projektledare delprojekt I

Göran Borghammar, projektledare delprojekt II

Birgitta Fredholm, projektledare delprojekt III

Siv Gustafsson

Ann-Kajsa Johansson
Monica Josefsson
Torbjörn Nilsson
Britt Persson
Bengt Strömblom

1.3 Vår redovisning av uppdraget

1.3.1 *Rapporter*

Utredningsarbetet har som nämnts varit uppdelat på tre delprojekt. Redovisningen av uppdraget följer samma uppdelning. Vår rapport består därför av fyra separata dokument enligt följande:

Rapport 1985: 10 Norrbottenprojektet. Sammanfattning

1985: 11 Ny länsförvaltning

1985: 11B Bilagor. Ny länsförvaltning

1985: 12 Fristående skatteförvaltning

1985: 13 Administrativ samverkan – Luleå

Att redovisningen av utredningsmaterialet sker i tre separata rapporter har inte bara utrednings- och rapporttekniska orsaker. Även om det finns klara samband mellan de tre delområdena, så är de i huvudsak fristående från varandra. Såväl kretsen av berörda myndigheter som förslagets karaktär skiljer sig avsevärt mellan rapportdelarna.

1.3.2 *Vissa avgränsningar*

Inom delprojektet *Verksamhetssamordning* har vi ansett det nödvändigt att begränsa våra förslag till huvudfrågan: hur skall länsstyrelserna kunna fylla en större och mer avgörande roll inom statsförvaltningen i frågor om det egna länets utveckling och framtid? Frågeställningen spänner över vida och vitt skilda områden. Man kan därför peka på en stor mängd marginella förändringar, som var för sig skulle ge länsstyrelsen en mer framskjuten roll i något avseende. I utredningsuppdraget konstaterar regeringen, att förvaltningsapparaten inte förmått att i önskvärd utsträckning anpassa sig till förändringar i samhället och omvärlden. Erfarenheterna visar dessutom, att strukturella problem i en region inte kan lösas utan en god anpassning till de speciella betingelserna i regionen. Vårt utredningsmaterial ger vid handen, att många goda intentioner ligger förborgade i nuvarande instruktioner för länsstyrelse och andra länsorgan, men att instrument saknas för annat än marginella prioritetsförskjutningar.

Vi har tolkat uppdraget sådant, att det syftar till en helhetslösning. Vårt huvudförslag är därför att man genomför en försöksverksamhet – i Norrbottens län – med en väsentligt annorlunda länsstyrelse än i dag. Däremot har vi inte haft kapacitet att närmare överväga åtgärder som direkt skulle kunna avse alla länsstyrelser. Vår redovisning kan emellertid ge flera uppslag av den arten.

Inom delprojektet *Fristående skatteförvaltning* har arbetet påverkats av att en särskild utredning – skatteförvaltningsutredningen – under utred-

ningsarbetets gång tillsatts av regeringen för att föreslå effektivare former för styrning och samordning inom skatteorganisationen. Utredningsuppdraget, som har många beröringspunkter med vårt uppdrag, skall slutredovisas senast den 1 juli 1985. Det har av naturliga skäl inte varit möjligt att koordinera de två utredningsuppdragen, eftersom de inte är tidsmässigt synkroniserade. Vi har därför inte kunnat beakta några av utredningens överväganden eller ställningstaganden.

Inom delprojektet *Administrativ samverkan* har vi i första hand utvecklat förslag till inrättande av ett förvaltningskontor vid länsstyrelsen i Norrbottens län för administrativ service åt statliga organ i företrädesvis Luleå. Utredningsarbetet har bedrivits i samverkan med en referensgrupp, som omfattat alla myndigheter i Luleå. Förslagets detaljutformning är beroende av de två tidigare nämnda delprojekten. Principiellt kan man emellertid behandla frågor om administrativ samverkan fristående.

2 Ny länsförvaltning

2.1 Utgångspunkter för uppdraget

2.1.1 Uppdraget mm

I regeringens uppdrag till oss har vi tagit fasta på följande centrala punkter:

a) Flera av dagens länsnämnder tillkom i syfte att förverkliga och understödja politiska reformer inom olika sektorer; reformer som numera till stora delar är genomförda.

b) Den starka sektoriseringen av samhällsförvaltningen har under senare år kritiserats för att vara stelbent, byråkratisk och dyrbar.

c) Många regionala problem är av sektorövergripande karaktär.

d) 1971 års länsstyrelserreform syftade till att ge länsstyrelsen ansvaret för samordningen av den statliga verksamheten i länet. Reformen har inte fullt ut lett till det avsedda resultatet.

e) Dagens ekonomiska situation kräver att förvaltningen blir effektivare genom omprioriteringar mellan olika sektorer och genom bättre utnyttjande av befintliga resurser.

f) Länsstyrelsen bör ha en central roll i frågor som avser länets utveckling och framtid. Uppgifter som inte naturligt hör till denna roll, tex skattefrågor, bör fullgöras av andra organ.

Dessutom understryks behovet av administrativ samverkan mellan de statliga myndigheterna inom länet, bl a för att spara och förbättra servicen.

Enligt våra direktiv skall den framtida länsstyrelsen hasom en huvuduppgift att svara för frågor som rör länets utveckling och framtid. Vi har inte tolkat det så att länsstyrelsen *enbart* skall ha uppgifter av denna karaktär. Tyngdpunkten i verksamheten skall dock förskjutas mot utvecklingsfrågorna. Den partiella länsstyrelserformen år 1971 syftade till att skapa en länsstyrelse med samordnande funktioner inom den statliga läns-

förvaltningen. Genom 1982 års förordning om regionalt utvecklingsarbete betonades denna roll ytterligare. Våra direktiv fäster nu uppmärksamheten på de regionala problemens sektorövergripande karaktär. Ett stärkt regionalt utvecklingsarbete skall balansera den nationellt bestämda sektorspolitiken. De regionala aspekterna i samhällsorganisationen måste då betonas mer än hittills.

I regeringens direktiv till oss anges särskilt sådana områden som har betydelse för länets utveckling och framtid och som därför bör omfattas av länsstyrelsens samordningsansvar. Dessa områden är arbetsmarknad, sysselsättning, industri, näringsliv, energi, hushållning med mark och vatten, fysisk planering, bostadsförsörjning, vägbyggande, hälso- och miljöskydd, naturvård, lantbruk, skogsbruk, fiske och jakt samt skolväsendets utbyggnad och lokalisering.

Av uppräknningen framgår att samtliga länsnämnder berörs, nämligen länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen, fiskesnämnden, länsvägnämnden samt länskolnämnden. Vidare berörs vägförvaltningen och yrkesinspektionen samt den regionala utvecklingsfonden.

Uppdraget markerar vidare att förvaltningen i dagens ekonomiska läge måste bli effektivare genom omprioriteringar mellan olika sektorer och genom ett bättre utnyttjande av befintliga resurser. Uppdraget ger viss vägledning vid prioriteringen mellan olika sektorer. Länsstyrelsens resurser för utveckling av näringsliv, arbetsmarknad och sysselsättning bör förstärkas. Inom vissa sektorer har en förvaltningsorganisation byggts upp för att genomföra en viss reform. När den aktiva reformperioden nu är slut bör sektorns organisation omprövas. Detta gäller i första hand länsbostadsnämndens, länskolnämndens och lantbruksnämndens områden.

Våra förslag till en samordnad länsförvaltning skall enligt uppdraget lämnas med utgångspunkt i en studie i Norrbottens län. Vi har alltså koncentrerat vårt arbete dit. Jämförande studier i andra län har endast i ringa mån kunnat genomföras. Förslagen syftar till försöksverksamhet i Norrbotten. Vi menar dock att de principiella grunderna för förslagen är allmängiltiga.

Våra förslag är olika långt konkretiserade. I vissa fall preciseras områden för fortsatt utredning, i andra fall kan en förändring genomföras med omedelbar verkan, t ex genom beslut av länsstyrelsen i Norrbottens län. I sina huvuddelar kräver dock förslagen riksdagsbehandling.

2.1.2 En grundsyn för länsförvaltningens struktur

Problembildens förändring

Utvecklingen av förvaltningens struktur och funktioner beror ytterst på materiella förändringar i samhället. Demografiska, ekonomiska, teknologiska och sociala faktorer förändras och därmed förändras också verklighetsyn och problemuppfattning.

Framför allt det ändrade ekonomiska läget kan innebära att de utpräglade hierarkiska och sektoriserade strukturerna i förvaltningen förlorar i

funktionsduglighet och blir allt mindre ändamålsenliga i förhållande till de faktiska problemen. Det ändrade ekonomiska läget har också lett till ökade krav på effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser och till krav på sparåtgärder inom en rad områden. Besparingsaspekterna har fått starkt genomslag inom tex energisektorn, bostadsförsörjningen och socialpolitiken. Lokaliseringspolitikens tyngdpunkt har förskjutits från omfördelning av industrin inom landet till att uppmuntra befintliga företag att expandera.

Länsstyrelsen genom tiderna

Genom tiderna har länsstyrelsen alltid varit en mellaninstans i förvaltningen. Å ena sidan har den varit centralmaktens ledande förvaltningsorgan i länet, å andra sidan är dess uppgift att föra länsbefolkningens talan inför centralmakten. Hur länsstyrelsen fyllt denna dubbla funktion har växlat under seklernas lopp.

Under efterkrigstiden inrättades ett antal fristående länsnämnder. Detta var ett utslag av de tankar om en mer specialiserad förvaltning som framför allt tog sig uttryck i bildandet av centrala ämbetsverk. De regionala samordningsproblem denna specialisering medförde påtalades ofta i samband med reformerna. Också länsstyrelsen i sig blev mer specialiserad och landshövdingen var inte längre den självklara beslutsfattaren i alla ärenden.

En av de samordningslösningar som valdes var att göra landshövdingen till ordförande i de fristående nämnderna. På bostads- resp arbetsmarknadsområdena inrättades särskilda beredningsgrupper. Utvecklingen under 1960-talet innebar att länsstyrelsens samordningsansvar markerades. Organisatoriskt tog det sig bl a uttryck i de rådgivande organ, planeringsråden, som knöts till länsstyrelsen. Från år 1971 fick länsstyrelsen dessutom beslutanderätt i vissa övergripande länsfrågor samtidigt som länsplaneringen fick en allt mer auktoritativ ställning i förhållande till sektororganen. Den organisatoriska strukturen ändrades även genom att flertalet "länsexperter" inordnades i länsstyrelsen.

Genom att länsstyrelsens samtliga ledamöter från år 1977 utses av landstinget har länsstyrelsen fått en stark regional politisk förankring. Länsstyrelsens auktoritativa roll underströks genom 1979 års kungörelse om länsplanering. Dessutom förstärktes dess planeringsresurser.

Genom 1982 års förordning om regionalt utvecklingsarbete ändrades denna relativt centralstyrda form av länsplanering, tyngdpunkten lades vid aktiva utvecklingsinsatser. Kretsen av samarbetsparter vidgades från kommuner, landsting och statliga myndigheter till att även omfatta den regionala utvecklingsfonden, de fackliga organisationerna och näringslivets organisationer.

För att stärka länsstyrelsens roll i denna nya länsförvaltning är de fria s k åtgärdsmedlen viktiga. Det rör sig om relativt små belopp, men de ger länsstyrelsen möjlighet till ett strategiskt agerande. Länsstyrelsen får därigenom en roll som pådrivande kraft.

En övergång har skett från stora länsplaneringsomgångar till regionalt

utvecklingsarbete. Detta är en tydlig riktningssändring, såväl när det gäller synen på regionalpolitiken som när det gäller synen på de administrativa samordningsinstrumenten.

Regionalpolitik – regionalt utvecklingsarbete

Bakgrund och mål

Riksdagens beslut år 1964 om riktlinjer för en aktiv lokaliseringpolitik utgör inledningen till den egentliga regionalpolitiken i Sverige. Bakgrunden till de lokaliseringpolitiska åtgärderna var framförallt de problem som skapades av den snabba befolkningsomflyttningen från skogslänen under den ekonomiska tillväxtperioden.

Under 1970-talet beslutade riksdagen vid ett flertal tillfällen om mål och medel för regionalpolitiken. Lokaliseringpolitiken, som främst syftade till att påverka industrins utbyggnad och lokalisering, blev en allmän politik för regional utjämning och utveckling. I 1982 års riksdagsbeslut (prop 1981/82: 113) angavs regionalpolitikens mål vara "att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar och att ge människor tillgång till arbete, service och en god miljö oavsett var de bor i landet".

Vidare framhölls att en offensiv och utvecklingsinriktad politik för glesbygden är en viktig del i regionalpolitiken.

I enlighet med riksdagens önskemål tillkallade regeringen år 1982 en parlamentarisk kommitté för att utreda det regionalpolitiska stödet till näringslivet. Enligt kommitténs direktiv har regionalpolitiken inte enbart fördelningspolitiska syften. Dess mål är också att främja tillväxten i ekonomin. I och med att tillväxten avtagit, har det blivit svårare att omfördela verksamheter mellan olika delar av landet. Direktiven framhåller bl a att det därför blir av allt större regionalpolitiskt intresse att initiera och stödja nyskapande och nyföretagande samt att utveckla de företag som finns i sysselsättningsvaga regioner.

Den regionalpolitiska kommittén lade i augusti 1984 fram sitt betänkande (SOU 1984: 74) Regional utveckling och mellanregional utjämning. Vidare har glesbygd delegationen presenterat sin rapport (Ds I 1984: 20) Glesbygden – resurser och möjligheter.

Regionalpolitiska kommittén anser att regionalpolitikens mål, med sin klart välfärdspolitiska formulering, bör ligga fast. Kommittén finner det dock angeläget att peka på andra, mindre individorienterade, motiv för en sådan regionalpolitik och nämner dels det försvarspolitiska motivet, dels önskemålet att bevara det mångfacetterade i rikets regionala mönster. Ett primärt syfte med regionalpolitiken "måste vara att i stora drag säkra den geografiska fördelning av rikets befolkning som vi för närvarande har".

I samband med riksdagens båda regionalpolitiska beslut åren 1979 och 1982 behandlades även stödet till glesbygden. Ett utmärkande drag för näringslivet i glesbygd är att det bygger på de arcella näringarna. De statliga insatserna för att främja utvecklingen i glesbygd betraktas som en integrerad del av regionalpolitiken.

Länsstyrelsens regionala utvecklingsarbete

Regionalpolitiken är till sin karaktär tvärssektoriell. Den påverkar och påverkas av andra politikområden, tex arbetsmarknads-, industri-, utbildnings- och jordbrukspolitiken. Länsstyrelserformen år 1971 och länsplaneringen är uttryck för behovet att bättre samordna de statliga insatserna för att främja det regionala utvecklingsarbetet. Denna term används numera för att beteckna länsstyrelsernas regionalpolitiska arbetsuppgifter.

Länsplaneringen inriktades under 1970-talet på att ta fram beslutsunderlag i form av inventeringar, prognoser och problemanalyser. Länsstyrelsen hade ansvar för regionalpolitikens genomförande, men den hade begränsade befogenheter att genom egna beslut påverka den regionala utvecklingen. Genom 1982 års riksdagsbeslut har länsstyrelserna tilldelats ett samlat länsanslag som skall ge ökade möjligheter att påverka utvecklingen inom länet.

Enligt länsstyrelseinstruktionen åligger det länsstyrelsen "att ge noggrant akt på länets tillstånd och behov samt främja länets utveckling och befolkningens bästa". Länsstyrelsen skall också verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas till målen för länets utveckling.

De styrmedel som länsstyrelsen förfogar över för att påverka utvecklingen i länet är

- länsplaneringen
- anslagstilldelning och
- befogenheter för att främja sektorsamordning.

Länsplaneringen resulterar i en årlig länsrapport, som bl a skall innehålla en analys av den regionala utvecklingen, en redovisning av mål och riktlinjer samt en redogörelse för vilka statliga utvecklingsmedel som ställts till förfogande och hur de har använts. Regeringen har gett särskilda uppdrag till länsstyrelserna avseende regionala industriprogram och planering av den yrkesinriktade utbildningen.

Regionalpolitik - sektorpolitik

I den proposition som låg till grund för 1982 års regionalpolitiska beslut redogjorde föredragande statsråd för vilken betydelse och roll ett antal sektorområden har för regionalpolitiken. Bl a aviserades ett uppdrag till länsstyrelserna att tillsammans med utvecklingsfonderna utarbeta regionala industripolitiska program. Det ansågs viktigt att närings- och regionalpolitiska aspekter på ett systematiskt sätt vägdes in i arbetsmarknadspolitiken. Vidare konstaterades att det finns förutsättningar för ett från regionalpolitiska synpunkter inriktat arbete inom jord- och skogsbruket samt vid fördelningen av stöd till fiskets rationalisering. Andra områden som allmänt framhölls vara viktiga för den regionala utvecklingen var utbildning och forskning samt energi- och trafikpolitik.

Regionalpolitiska kommittén har i sitt betänkande redovisat erfarenheter av sektorpåverkan på regional nivå. En erfarenhet är att länsstyrelserna inte har kunnat följa och bedöma olika sektororgans insatser. I betänkan-

det dras slutsatsen att sektorpåverkan genom regionalpolitiska riktlinjer för sektororganets verksamhet har begränsade möjligheter till framgång. Glesbygdsdelegationens försöksverksamhet har lett till i stort samma slutsatser. De positiva erfarenheterna av sektorsamverkan under senare år härrör enligt regionalpolitiska kommittén från dels arbetet med de regionala industriprogrammen, dels länsstyrelsernas projektmedel: "Ekonomiska medel synes i vissa avseenden ge mer resultat än författningsreglerade påverkansmöjligheter".

Skatteutjämningsbidrag och beredskapsmedel svarar för närmare hälften – beträffande skogslänen för över hälften – av de anslag som kan anses ha regionalpolitisk betydelse. Anslagen för utbildning och forskning är dock för hela landet sammantaget större än skatteutjämningsbidragen. De medel som brukar kallas regionalpolitiska (lokaliseringsstöd, glesbygdsstöd, transportstöd m m) utgör en mycket liten del av stödinsatserna "med regionalpolitisk betydelse".

Regionalpolitikens mål handlar till en del om tillgången till arbete och har därmed beröringspunkter med arbetsmarknadspolitik. Regionalpolitiska kommittén framhåller dock att det finns viktiga skillnader mellan dessa båda politikområden:

Enligt kommittén minskar arbetsmarknadspolitiska åtgärder arbetslösheten på kort sikt medan en användning som leder till en minskning även på lång sikt bör stimuleras. Kommittén avslutar sitt resonemang om förutsättningarna att föra över resurser från arbetsmarknadspolitik till regionalpolitik med att peka på två problem som detta skulle medföra. För det första skulle – med mycket stor sannolikhet – arbetslösheten öka om pengar styrdes över till annan användning. För det andra riktas arbetsmarknadspolitiska åtgärder mot särskilt utsatta individer. Denna fördelningspolitiska profil på insatserna skulle sannolikt försvinna om det handlade om varaktiga arbetstillfällen som i stället skulle kunna besättas av inpendlande eller inflyttande personer: "Kommittén är inte beredd att förorda en överflyttning av medel om det skulle medföra att arbetslösheten på kort sikt skulle öka".

Erfarenheterna av det regionala utvecklingsarbetet och analysen av "länsstyrelsens försök till sektorpåverkan" leder kommittén till slutsatsen att förutsättningarna för regional sektorsamverkan ytterligare måste förbättras. Det kan ske genom att

- de regionala sektororganen ges större handlingsutrymme
- länsstyrelsens regelstyrda samordningsbefogenheter stärks
- länsstyrelsens ekonomiska medel för samordning utökas och användningsområdet breddas.

Med hänvisning till att regeringen gett statskontoret i uppdrag att utforma ett förslag till samordnad statlig länsförvaltning ser inte kommittén någon anledning att komma med konkreta organisatoriska förslag. "Det förändringsarbete som påbörjats synes ligga väl i linje med det förändringsbehov som kommittén i övrigt kunnat konstatera".

Åtgärder för glesbygden

De statliga insatserna för att stödja utvecklingen i glesbygd – glesbygdspolitikerna – är en del av regionalpolitiken. Länsstyrelsen bestämmer vilka områden i länet som skall få del av glesbygdssstödet och anger vilka riktlinjer som skall gälla samt beslutar om glesbygdssstöd.

Glesbygdsdelegationen förordar i sin rapport en fortsatt offensiv och utvecklingsinriktad politik för glesbygden. Rapporten anknyter "till den process som inletts i vårt samhälle mot decentralisering, sektorsamverkan och avbyråkratisering. Särskild vikt fästs vid den lokala nivåns engagemang i och inflytande över glesbygdspolitikerna". Utvecklingsarbetet i glesbygd måste grundas på att de lokala resurserna bättre tas till vara genom vidareförädling, småskalig produktion och sysselsättning i kombinerad verksamhet.

Det som skiljer produktionsförutsättningarna i glesbygden från andra områden är framför allt tillgången till mark och vatten. De areella näringarna är grunden för sysselsättningen i glesbygden. Lantbruksnämnderna svarar för såväl markpolitiken som de statliga insatserna för företagsutveckling inom de areella näringarna. Av de statliga myndigheter, vilkas verksamheter rör glesbygden, är därför lantbruksnämnden av särskilt intresse.

En stor del av glesbygdsdelegationens förslag rör just lantbruksnämndernas verksamhet. Det gäller bl.a. tillämpningen av jordförvärvslagen och organisationen av rådgivningen till lantbrukarna. Exempel på verksamheter som kan kombineras och som vanligen är knutna till de areella näringarna är trädgårdsodling, linodling, biodling, ullberedning, försäljning av bär, svamp och vilt, pälsdjursuppfödning, fiskodling, hemslöjd, hantverk, stuguthyrning och annan service för turism. Enligt delegationen saknas utbildning och forskning i sådana glesbygdsnärings. Det saknas också rådgivning som bedömer dessa kombinationsföretags hela verksamhet.

En sammanfattande bedömning blir att det i praktiken är mycket svårt att på det lokala planet åstadkomma den nödvändiga samordningen mellan sektorerna.

Våra slutsatser

Direktiven till regionalpolitiska kommittén pekar på att förutsättningarna för regionalpolitiken väsentligen har förändrats. Den handlar inte längre om att fördela resurser till områden med problem. Det gäller i stället att stimulera nyföretagande och att utveckla befintliga företag.

Den reform- och fördelningspolitik som förts under närmare tre decennier har varit sektoriellt organiserad. Näringslivets strukturomvandling under tillväxtperioden gav en volymexpansion med etablerade produkter. I en sådan situation är det naturligt att förändringar i produktionens organisation inriktas på specialisering och stordrift. Den offentliga verksamhetens sektorisering ger uttryck för samma tankegångar vad gäller organisationen.

Nu, när problemet är att utveckla nya produkter och tjänster, blir det nödvändigt att pröva om tidigare organisationsprinciper fortfarande håller. Vårt uppdrag att "utforma ett förslag till samordnad statlig länsförvaltning" går ut på att föreslå en ny organisationsstruktur. Det är således inte fråga om att bara göra marginella justeringar i formerna för samverkan mellan länsstyrelsen och övriga länsmyndigheter. Det förändringsarbete som påbörjats genom Norrbottenprojektet ligger väl i linje med det förändringsbehov som bla regionalpolitiska kommittén kunnat konstatera.

Samspel mellan uppgifter och organisation

De olika sätten att bestämma regionalpolitikens mål och medel får konsekvenser för hur länsförvaltningen organiseras.

Vi menar att följande utgångspunkter bör gälla för en ny organisationsstruktur:

- I förordningen om regionalt utvecklingsarbete från år 1982 betonas länsstyrelsens samordningsroll, vilket innebär en breddning av den berörda kretsen intressenter. Förutom kommuner, landsting och statliga myndigheter i länet skall länsstyrelsen inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet även samverka med utvecklingsfonden, de fackliga organisationerna, näringslivsorganisationerna m fl.
- Länsstyrelsen skall ha en stark och pådrivande roll i denna breda länsutvecklande verksamhet. Detta ansvar formuleras i förordningen om regionalt utvecklingsarbete. Av stor vikt är de sk åtgärdsmedlen som ger länsstyrelsen möjlighet att agera strategiskt och i syfte att mobilisera andra regionala krafter.
- Länsstyrelsen har flera andra roller. Trots de skiftande rollerna ändras emellertid inte verksamheten i sin helhet. Länsstyrelsen har kvar sin roll som rättstillämpande myndighet och tillsynsmyndighet liksom sina uppgifter att svara för länsplanering och bevaka ett flertal sektorintressen på regional nivå. Dessa roller kommer understundom i konflikt med varandra.
- De presenterade iakttagelserna understryker den uppfattning som kommer till uttryck i vårt uppdrag, nämligen att utvecklingen under de senaste decennierna bör leda fram till en mer genomgripande förändring av den regionala förvaltningsstrukturen än hittills.

2.2 Länsförvaltningens uppgifter

2.2.1 Länsförvaltningens uppgifter; Introduktion

Länsförvaltningen täcker nästan all samhällelig verksamhet. Vi har bedömt tre sektorer vara av särskild betydelse för det regionala utvecklingsarbete som utgör länsstyrelsens huvuduppgift:

- Arbetsmarknadspolitiken; framför allt i den del som innebär investeringar som avser att långsiktigt öka tillgången på arbete. De argument som regionalpolitiska kommittén har redovisat för att föra över medel till regionalpolitiken ligger väl i linje med det behov av att förändra den

- statliga länsförvaltningen som kommit till uttryck i vårt uppdrag.
- Areella näringarna: De statliga insatserna för att främja rationalisering- en inom jordbruket omfattar markpolitiska åtgärder samt investerings- stöd och rådgivning för att främja företagsutveckling. Staten har tagit på sig ett särskilt ansvar för strukturutvecklingen inom de areella näringar- na. Lantbruksnämnderna fick år 1967 till uppgift att "åstadkomma en snabb strukturrationalisering"; 1978 blev uppgiften att främja en "fort- satt rationalisering". Enligt 1977 års beslut skall jordbrukspolitiken ges en sådan inriktning att jordbruket och därtill knutna verksamheter kan medverka i en aktiv regionalpolitik. Detta skall bli ske genom stöd till företag i vilka jordbruk kombineras med annan verksamhet. Vid hand- läggningen av ärende enligt den nya jordförvärvslag, som trädde i kraft år 1979, skall regionalpolitiska hänsyn tas. Med åren har således regi- onalpolitiska hänsyn fått allt större betydelse för den statliga rationali- seringspolitiken: "Bli bör rationaliseringspolitiken kunna fungera som ett regionalpolitiskt instrument" (prop 1977/78: 19). Det återstår nu att dra de organisatoriska konsekvenserna av att jordbrukspolitiken ut- vecklats från att ha varit en utpräglad sektorpolitik till att ha blivit ett led i regionalpolitiken.
 - Utbildning och forskning: Utvecklingen inom näringslivet kommer i högre grad än under den föregående tillväxtperioden att präglas av behovet att anpassa produktionen till efterfrågan på nya produkter och tjänster. Ett gynnsamt klimat för nyskapande och utvecklingsarbete förutsätter forskning och utbildning. Snabba förändringar av näringsliv och arbetsmarknad förutsätter att vidareutbildning och i viss mån även yrkesinriktad grundutbildning anpassas till lokala och regionala behov. En samlad bedömning av utbildningsbehov och -resurser bör bli göra det lättare att utnyttja lediga resurser inom det reguljära utbildningsvä- sendet för arbetsmarknadsutbildning. I länsplaneringsarbetet ingår att bedöma sysselsättningskonsekvenserna av utvecklingstendenser och planer. Av en viss näringsutveckling följer rekryterings- och utbild- ningsbehov. Utbildningsplaneringen görs nu i ökad utsträckning på regi- onal nivå. Den berör både gymnasieskolan, högskolan (t ex tekniska specialkurser, småföretagarutbildning) och praktiskt inriktad forskning med sikte på länets arbetsliv.

Vissa övriga uppgiftsgenomgångar tjänar som exemplifieringar. Ett så- dant exempel är energifrågorna där vi behandlar principen att en uppgift mycket väl kan skrivas in i instruktionen för någon eller några länsstyrelser utan att det gäller för alla.

I vissa fall lyfter vi fram funktioner som bör få en stärkt roll i den nya länsförvaltningen. Samlad trafikplanering är ett exempel. Länsplanering med förstärkt kapacitet för statistik och med betoning på levnadsvillkor och social välfärd är ett annat.

2.2.2 Regional ekonomi, näringsliv och arbetsmarknad

Länsstyrelsen, utvecklingsfonden och länsarbetsnämnden är instrument

på regionalpolitikens, industripolitikens respektive arbetsmarknadspolitikens område. Det är dock svårt att dra tydliga gränser mellan ansvarsområdena.

För regional- och industripolitiken har det statsfinansiella läget blivit en stark restriktion. Direkt, ickepermanent industristöd har i stort sett upphört. Permanent stöd koncentreras till små och medelstora företag. Regionalpolitiskt stöd som varit bundet till investeringar i fysiskt kapital kompletteras med möjligheter till insatser för tex produktutveckling och marknadsföring.

Sysselsättningsskapande åtgärder är inte på samma sätt utsatta för budgetrestriktioner eftersom arbetslöshetens kostnader ändå på något sätt måste täckas över statens eller kommunens budget. Å andra sidan kan medel till sysselsättningskapande åtgärder lättare än andra anslagsposter dras ned om arbetsmarknadsläget så medger.

Regional- och industripolitiken riskerar att hamna i motsatsställning till den mer kortsiktiga sysselsättningspolitiken. Så är tex beredskapsarbeten ett instrument som snabbt skall kunna anpassas till ändrade förhållanden på arbetsmarknaden, samtidigt som de objekt vartill medlen används bör främja den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. När statsfinanserna måste hållas strama är det av särskilt intresse att insatserna är väl planerade och därigenom kan ge såväl kortsiktig som långsiktig verkan. Det är inte säkert att nuvarande regler, praxis och uppgiftsfördelning mellan myndigheter alltid gagnar de långsiktiga syftena.

Beredskapsarbeten utgör ca hälften av kostnaderna för arbetsmarknadspolitikerna i Norrbotten. Däremot upptar de en relativt liten andel av länsarbetsnämndens organisatoriska resurser. Det finns därför enligt vår mening inte skäl att överväga ett inordnande av länsarbetsnämnden i länsstyrelsen.

Beredskapsarbeten

Vi har funnit skäl att överväga formerna för styrning, planering och kontroll av beredskapsarbeten i länet. Till följd av de skillnader i mål och medel som finns mellan de aktuella områdena måste dock mer omfattande förändringar föregås av politiska ställningstaganden i sakfrågan. Vi har därför som utgångspunkt att beredskapsmedel även i fortsättningen skall ha som huvudmål att avhjälpa akut arbetslöshet. En förändrad handläggnings- och beslutsordning kan dock, enligt vår uppfattning, ge förbättrade möjligheter att styra utvecklingen mot permanenta arbetstillfällen. En omfördelning till andra anslag kan ge samma effekter, men innebär samtidigt en risk för att sysselsättningsläget på kort sikt försämras.

I våra överväganden gäller som utgångspunkter:

- Länsarbetsnämndens uppgifter är till övervägande del av sådan art att det inte finns skäl att inordna nämnden i länsstyrelsen.
- Anvisning av arbetslösa är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och bör därför åligga arbetsmarknadsmyndigheten.

Vi presenterar fyra alternativ som utgår från dessa punkter:

a) "Nollalternativet"

Alternativet syftar till att förbättra länsstyrelsens möjligheter att utnyttja redan givna befogenheter.

Arbetsmässigt skall länsstyrelsen

- aktivt delta i beredningen av objektreserven inför styrelsens godkännande,
- initiera förplanering av och ansökningar om regionalpolitiskt intressanta beredskapsarbeten,
- följa upp effekterna av beredskapsarbeten från regionalekonomisk synpunkt och sysselsättningssynpunkt.

b) "Länsstyrelsealternativet"

Till länsstyrelsen förs beredning, beslut och uppföljning av beredskapsarbeten som på så sätt integreras med beredning och beslut om regionalekonomiskt stöd till näringslivet. Förutom att länsstyrelsens tillgång till regionalpolitiska medel härigenom ökar samlas kunskapen om gällande regelverk och stödmöjligheter till en instans.

c) "Avvägningsalternativet"

Alternativet syftar till att i större utsträckning än nu kombinera regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska hänsyn utan att allt för mycket förskjuta gränsen mellan områden ansvars- och resursmässigt.

Det innebär att länsstyrelsen skall *besluta* om objektreserven (och eventuella objekt utanför denna) i de delar som är av regionalpolitiskt intresse. Beredningen av objektreserven sker med aktivt deltagande från länsstyrelsen. Föredragande i länsstyrelsen är länsarbetsdirektören.

d) "Omprioriteringsalternativet"

Alternativet syftar till att i högre grad än nu renodla ansvar och resurser för arbetsmarknadspolitiska resp regionalpolitiska mål i länet.

Det innebär att statsmakterna omfördelar medel från anslaget Sysselsättningsskapande åtgärder till annat anslag, tex Regionalpolitiskt stöd. Eventuellt kan ett skräddarsytt anslag inrättas på försök i Norrbottens län.

Val av alternativ

Det bör upprepas att samtliga alternativ förutsätter att arbetsmarknadsmyndigheten anvisar arbetskraft till beredskapsarbeten. "Omprioriteringsalternativet" innebär dock att volymen beredskapsarbeten minskar i den mån andra insatser ökar.

Samtliga alternativ ställer krav på att länsstyrelsen resurs- och kompetensmässigt förstärks. Kravet på resurstillskott blir störst i "länsstyrelsealternativet", men skillnaderna mellan alternativen torde vara små.

Som forum för samordning med länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden förutsätts den nuvarande beredningsgruppen för regionalt utvecklingsarbete fungera och utvecklas.

"Nollalternativet" och "länsstyrelsealternativet" ändrar i utgångsläget varken på finansiering eller regler för val och prövning av objekt. Genom att länsstyrelsens inflytande ökar torde dock objekt som förväntas leda till en långsiktig sysselsättningsökning komma att prioriteras inom det utrym-

me som regelverken medger. En sådan effekt eftersträvas särskilt i "avvägningsalternativet".

"Länsstyrelsealternativet" innebär i en konsekvent genomförd form att länsstyrelsen tilldelas ett anslag direkt över statsbudgeten. I regleringsbrev klargör regeringen vilka regler som skall gälla vid tex val av objekt. Dessa regler kan utformas under hänsyn till speciella förhållanden i Norrbotten, på grundval bla av vad länsstyrelsen anfört i anslagsframställning. Till anslagsframställningen hämtar länsstyrelsen underlag från olika källor, bla från aktuella sysselsättningsprognoser hos länsarbetsnämnden.

"Omprioriteringsalternativet" innebär att statsmakterna i förväg beslutar om hur stora resurser som skall omfördelas från arbetsmarknadspolitik till regionalpolitik. Länsstyrelsen resp länsarbetsnämnden kan arbeta mot entydiga mål. En följd kan bli att arbetsmarknadsmyndigheterna blir mindre benägna att satsa på beredskapsarbeten med höga dagsverkskostnader.

I samtliga alternativ prioriteras det regionalpolitiska målet högre än i dag. Det samlade resultatet för sysselsättningen i länet kan avläsas först efter ett antal år och blir beroende av länsstyrelsens förmåga att skapa projekt och stödja verksamheter som åstadkommer permanenta arbetstillfällena.

Det är fullt möjligt att välja en kombination av de olika alternativen. Det framstår tex naturligt att kombinera en omprioritering i anslagstilldelningen med en förstärkt planeringsroll för länsstyrelsen.

Vi bedömer samtliga alternativ som möjliga att pröva under en försöksperiod.

Vi vill dock förordna att "länsstyrelsealternativet" väljs som en del i ett försök med samordnad länsförvaltning. Det är mest konsekvent mot bakgrund av de förhållanden som råder i Norrbotten. Det faller också väl in i det mönster som följer av våra samlade förslag.

Det regionalpolitiska stödet

Åtgärdsmedel

De sk åtgärdsmedlen ger länsstyrelsen möjlighet att genomföra utredningar och stödja verksamhet efter prövning. Erfarenheterna av denna stödform har varit goda, både i Norrbotten och i landet generellt. Vi menar därför att en större andel av det regionalpolitiska anslaget under en försöksperiod kan ställas till länsstyrelsens förfogande för dessa ändamål. Det är efter försöksperioden möjligt att utvärdera vilka verksamheter som fått stöd och vilken effekt insatserna fått.

Länsstyrelsen själv bedömer värdet av åtgärdsmedlen på följande sätt i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85: "Projektmedlen kan naturligtvis endast i begränsad utsträckning bidra till att lösa länets sysselsättningsproblem. Medlen har emellertid visat sig vara ett mycket värdefullt komplement till övriga stödformer på det regionalekonomiska området. I de projekt som initierats med dessa medel har ofta betydande resurser tillkommit genom insatser från övriga intressenter som medverkar i projekten, tex olika länsorgan, kommuner, fackliga organisationer och näringslivet".

Vi delar länsstyrelsens bedömning.

Det är viktigt att åtgärdsmedlen används på ett framåtsyftande sätt och att det till grund för deras användande finns ett långsiktigt underlagsmaterial. En fastare organisation för initiering, planering och uppföljning av lämnat stöd är därför viktigt. Samtidigt bör poängteras att frihet från reglering är en förutsättning för medlens effektiva användning.

IKS

Stödet till "intensifierad kommunal sysselsättning" syftar till att bereda sysselsättning för personer boende utanför centralorten i kommunen.

Länsstyrelsen avsätter medel ur länsanslaget för detta ändamål och beslutar om en ramsumma för kommunerna, medan länsarbetsnämnden prövar projektansökningar och granskar slutredovisningar av projekten.

Vi anser att handläggningsordningen är krånglig. Vi föreslår därför att man inom ramen för en försöksverksamhet prövar en ordning där länsstyrelsen årligen beslutar om ett ramanslag för IKS till kommunerna. Efter det att projekten genomförts redovisas dessa till aktuell enhet inom länsstyrelsen.

Småföretagarstödet

Samarbetet mellan länsstyrelsen och utvecklingsfonden i Norrbottens län är intensivt och väl fungerande. Vi har inte funnit anledning att föreslå förändringar i organisation eller uppgiftsfördelning.

Utvecklingsfondens stödverksamhet finansieras i huvudsak genom fonderade medel och med medel från länsstyrelsen vad gäller glesbygdsstödet. Den senare uppgiften innebär att utvecklingsfonden har fått en reguljär myndighetsuppgift avseende fördelning av ekonomiskt stöd på grundval av andra kriterier än de som gäller för fondens kreditverksamhet. Fondens huvuduppgift är att stödja företagen med dels konsultservice, dels krediter som lämnas på grundval av normala företagsekonomiska bedömningar.

Vi har den principiella uppfattningen att utvecklingsfondens verksamhet bör inriktas på huvuduppgiften och att fonden således inte bör fatta myndighetsbeslut i stödärenden. Det kan försvåra särskilda uppdrag att som konsult medverka i företagsutveckling i glesbygden. Vi har dock inte velat föreslå konkreta förändringar på denna punkt eftersom de praktiska förutsättningarna i länet motiverat delegering till utvecklingsfonden.

Regionalpolitiska kommittén har föreslagit att utvecklingskapital som ställs till utvecklingsfondens förfogande skall ingå i det samlade länsanslaget tillsammans med medel för lokaliseringstöd, glesbygdstöd och regionalt utvecklingsarbete. Länsstyrelsen skulle därigenom få rätt att förstärka fonden utöver vad som kan ske genom beslut på central nivå. Vi tillstyrker förslaget. En förändring med denna innebörd blir också ett naturligt inslag i ett nytt budgetsystem för länsförvaltningen, som bl.a. skall ha till syfte att skapa överblick över olika insatser i länet.

Vi förordar således att utvecklingskapital ställs till utvecklingsfondens förfogande och att länsstyrelsen beslutar om tilldelningen.

En form av utvecklat samarbete mellan utvecklingsfond och länsstyrelse är att landshövdingen obligatoriskt utses som ordförande i fondens styrelse. En sådan förändring, som i Norrbotten i dagsläget inte har någon praktisk betydelse, men som ändå är en principiell markering, är möjlig att genomföra i samband med att gällande avtal mellan staten och landstingsförbundet går ut år 1985.

2.2.3 Areella näringar

Jordbruk

Lantbruksnämnden kan inte längre verka expansivt. Man kan inte heller inom den närmaste framtiden anta att den allmänna jordbrukspolitiska målsättningen kommer att ändras mot större jordbruksproduktion i landet. Snarare är det troligt att den totala produktionen på sikt minskar, åtminstone den del som subventioneras med någon form av prisstöd. Vad gäller glesbygdssstödet finansieras detta i sin helhet via länsstyrelsen.

1983 års livsmedelskommitté har i sitt huvudbetänkande framhållit att de speciella förhållanden som råder i norra Sverige särskilt bör beaktas vid jordbrukspolitiken utformning. Främst beredskapsskäl men även sysselsättnings- och miljöskäl talar enligt kommittén för att man behåller en jordbruksproduktion av i stort sett nuvarande omfattning i norra Sverige. Ett fortsatt prisstöd och regionalt rationaliseringsstöd föreslås.

Statsmakterna har med åren gett allt större utrymme för regionalpolitiska bedömningar i jordbrukspolitiken praktiska tillämpning. Ju mer politiken för jordbrukets rationalisering kan ses som ett led i regionalpolitiken, desto större anledning finns det att ifrågasätta nuvarande sektoriella organisation. Det gäller särskilt i den mer utpräglade glesbygden i skogslänen, där det är ett karaktäristiskt drag att arbete i jord- och skogsbruk ofta kombineras med andra sysselsättningar.

Vi anser att lantbruksnämndens verksamhet för att främja struktur- och företagsutveckling inom de areella näringarna i ett län som Norrbotten är av sådan betydelse för den regionala utvecklingen, att den kan betraktas som ett led i regionalpolitiken. Detta innebär att verksamheten bör styras av regionalpolitiska bedömningar. Med denna utgångspunkt blir slutsatsen att enbart en förstärkning av de befogenheter, som länsstyrelsen redan har, i princip är otillräcklig. Verksamheten bör infogas i länsstyrelsens ansvarsområde.

Därmed finns det två renodlade alternativ att välja på om man vill ge länsstyrelsen ett avgörande inflytande över struktur- och företagsutvecklingen inom de areella näringarna. I båda alternativen breddas verksamheten – i den nuvarande lantbruksnämnden huvudsakligen inriktad på utvecklingen inom jordbruket – till att avse ett bredare område, som kan benämnas "landsbygdsutveckling":

- alternativ A innebär att de medel som nu står till lantbruksnämndens förfogande (sak- och myndighetsanslag under jordbruksdepartementets huvudtitel) förs över till länsstyrelsen,
- alternativ B innebär att verksamheten övertas av länsstyrelsen.

I alternativ A utförs verksamheten i en från länsstyrelsen fristående organisation – "landsbygdsnämnden" – som närmast får karaktären av uppdragsmyndighet, med vissa myndighetsutövande uppgifter, till länsstyrelsens förfogande. I den senare egenskapen blir det fråga om en ny sorts myndighet på regional nivå. I handläggningen av ärenden enligt jordförvärvslagen, som är den mest utpräglad myndighetsutövande verksamheten, skall lagen i denna modell tillämpas enligt den regionalpolitiska grundsyn som länsstyrelsen har angivit för utvecklingen i länet. Besvär i jordförvärvsärenden går till regeringen med yttrande från lantbruksstyrelsen, som bevakar att de nationella jordbrukspolitiska intressena uppmärksammas i det slutliga ställningstagandet inom regeringen.

Verksamhetsområdet vidgas till att omfatta landsbygdens utveckling (även om "kundkretsen" under överskådlig tid kommer att vara jord- och skogsbruksföretag).

"Landsbygdsnämnden" beräknar kostnaderna för *dels* de uppgifter inom jordbrukspolitikens ram som skall utföras för att främja struktur- och företagsutvecklingen inom jord- och skogsbruket i länet, *dels* de övriga uppgifter för att främja landsbygdsutvecklingen som länsstyrelsen önskar få genomförda. På grundval av detta underlag upprättar länsstyrelsen anslagsframställning för programmet Landsbygdsutveckling, anger inriktningen av verksamheten, "beställer" vad som skall göras och ställer tilldelade medel till förfogande för "landsbygdsnämnden". Med de medel som länsstyrelsen disponerar inom programmet bör givetvis tjänster eller uppdrag kunna beställas också från något annat organ, om det bedöms ha en lämpligare kompetens.

Alternativ A förutsätter således att länsstyrelsen anger mål och riktlinjer för den verksamhet som skall utföras av "landsbygdsnämnden". Länsstyrelsen bör i ett sådant alternativ utse de ledamöter i nämnden, som inte utses av regeringen och tillsätta tjänsterna i organisationen. Tjänsten som chef bör dock, i likhet med motsvarande chefstjänster i länsstyrelsen, tillsättas av regeringen.

I nästa steg kan diskuteras att föra över till länsstyrelsen de uppgifter som har starkast samband med länsstyrelsens verksamhet. Det rör sig i första hand om myndighetsutövningen enligt jordförvärvslagen samt köp- och försäljningsverksamheten, i andra hand också om företagsenhetens övriga uppgifter som rör handläggningen av ekonomiskt stöd. Det innebär i praktiken att lantbruksnämndens nuvarande företagsenhet med sina uppgifter avseende yttre rationalisering infogas i länsstyrelsen. Produktionsenheten med sin inriktning på inre rationalisering och driftrationalisering blir ett fristående uppdragsorgan, vars verksamhet finansieras dels av anslagsmedel från länsstyrelsens program för Landsbygdsutveckling, dels av intäkter från externa uppdrag. Nackdelen med en delning torde vara begränsad med hänsyn till att lantbruksnämndens nuvarande organisation har delats på detta sätt. Det här alternativet kan benämnas AB – "delningsalternativet".

Det renodlade B-alternativet – "länsstyrelsealternativet" – innebär att

lantbruksnämnden i sin helhet ingår i länsstyrelsen. Därmed tillförs länsstyrelsen en omfattande produktionsnära verksamhet som till sin karaktär avviker från länsstyrelsens övriga verksamhet.

Specialiserad driftsnära rådgivning till vissa jordbruksföretag kommer att behövas även i fortsättningen, särskilt i företag av heltidslantbrukets typ med mer avancerad teknisk utrustning och drift. I den utpräglade glesbygden i inlandet däremot kommer rådgivningen mer att behöva bygga på kännedom om de lokala förutsättningarna för att ta till vara områdets speciella resurser än på specialistkunskaper. Denna typ av rådgivning kan kallas lokal rådgivning. Därmed avses här en uppsökande, individuell rådgivning till företagare inom det område där rådgivaren är placerad. Uppfattningen att behovet av lokal rådgivning kommer att öka aktualiserar frågan om verksamhetens finansiering och organisation.

Lantbruksnämnden är den statliga organisation med företagsutvecklande uppgifter som har den bästa kännedomen om landsbygdens förhållanden. Lantbruksnämndens verksamhet, bl a lokal rådgivning, finansieras i nuläget inom ramen för jordbrukspolitiken.

Regionalpolitiska insatser finansieras av medel som står till länsstyrelsens förfogande, bl a glesbygdstödet. Genom utvecklingsfonden finansierar staten vidare företagsstödande service, som också i viss mån kan utnyttjas av glesbygdens företag.

Staten bidrar således på flera sätt till finansieringen av stöd och rådgivning till företag i glesbygd. Det är därmed inte givet, att alla kostnader för lokal rådgivning skall finansieras av staten. Kravet på lokal förankring talar för att även kommunerna tar på sig ett ekonomiskt ansvar för den rådgivning som efterfrågas. Kommunerna kan välja mellan att anställa egen personal (t ex inom näringslivssekretariatet) eller att köpa tjänster utifrån. Vi anser att staten bör medverka till eller svara för att det finns en basorganisation för lokal rådgivning som kan upprätthålla en kontinuerlig verksamhet och kanalisera informationsutbytet med utbildnings- och forskningsorgan, centrala myndigheter m fl.

Den lokala rådgivaren måste få arbeta efter de lokala förutsättningarna och kommer i sin verksamhet oundvikligen att få en ställning som närmast liknar konsult åt kommun och enskilda. Det kan principiellt ifrågasättas om sådan verksamhet bör ingå i länsstyrelsen. Med hänsyn till denna principiella invändning anser vi att det renodlade B-alternativet inte bör komma i fråga.

Alternativen A och AB framstår i nuläget som ungefär likvärdiga. Be-
träffande alternativ A kan på sikt samma principiella betänkligheter, som gjorde att vi avvisade alternativ B, bli gällande. Om lokal rådgivning och annan uppdragsverksamhet växer och utvidgas till nya områden (t ex hantverk, småindustri), ökar troligen risken för målkonflikter inom organisationen och för att myndighetens oväld kommer att ifrågasättas. Mot den bakgrunden finns det skäl att organisatoriskt skilja myndighetsutövning från uppdragsverksamhet, som bedrivs i konkurrens på en marknad.

Vi anser därför att AB-alternativet principiellt är den bästa organisa-

tionslösningen. Sammanfattningsvis föreslår vi att lantbruksnämndens uppgifter avseende strukturrationalisering, handläggning av ärenden om investeringsstöd samt tillsyn förs över till länsstyrelsen. Lokal rådgivning och annan verksamhet som kan finansieras med intäkter eller med anslagsmedel, som ställs till förfogande av länsstyrelsen, bör föras till en fristående uppdragsorganisation. Dess uppgift blir att svara för rådgivning och konsultinsatser i syfte att främja företagsutvecklingen på landsbygden.

Skogsbruk

Skogsvårdsstyrelsens huvuduppgift är att utöva tillsyn enligt skogsvårdslagen. I skogsvårdsorganisationens tillsynsuppgift ingår bla att genom inventeringar ta reda på skogens tillstånd. Tillämpningen av skogsvårdslagen är inte avsedd att ge utrymme för några speciella regionala överväganden, grundade på länsstyrelsens ansvar för "länets utveckling och framtid". Däremot är det underlag som skogsvårdsstyrelsen tar fram om skogstillståndet av stort värde för länsstyrelsens planering. Det regionala programsamarbetet mellan skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen i Norrbottens län är väl utvecklat.

Skogsvårdsstyrelsen förmedlar ca 80 milj kr i form av statligt stöd till skogsbruket. Av dessa faller 31 milj kr under anslagsdelen Åtgärder inom stödområdet. Detta regionalekonomiskt betingade stöd skall stimulera till insatser som är prioriterade utifrån skogliga behovsanalyser. Insatserna kan göras i linje med intentionerna i länsplan och länsrapport.

Skogsvårdsstyrelsens volymmässigt största verksamhetsgren är uppdragsverksamheten, som styrs av beställarna. Det rör sig om främst länsarbetsnämnden och enskilda skogsägare beträffande skogsvårdsuppdrag samt länsstyrelsen beträffande naturvårdsuppdrag. Vi kan inte se någon anledning att föra in denna del eller andra delar av skogsvårdsstyrelsens verksamhet i länsstyrelsen och föreslår därför inte några förändringar såvitt gäller skogsbruket.

Fiske

Det finns starka samband mellan å ena sidan fiskenämndens verksamhet för att främja fisket och fiskevården och å andra sidan länsstyrelsens samhällsplanerande uppgifter och övriga uppgifter rörande fiskefrågor. Det finns därför anledning att överväga en integrering av fiskefrågornas handläggning i länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har redan idag ett visst näringsansvar genom fördelningen av lokaliseringstöd och glesbygdstöd. En överflyttning av fiskets ekonomiska stöd och licensieringen skulle inte innebära mer än en marginell förändring av länsstyrelsens ansvar. Huvuddelen av den rådgivning som fiskenämnden utför låter sig också väl inpassas i länsstyrelsens nuvarande arbetsformer. Den nuvarande statliga fiskeadministrationens ansvarsområde omfattar både det traditionella yrkesfisket och fisk- och skaldjursodling. Den mer kommersiellt inriktade rådgivningen för matfiskodling kan väntas finna sina former utanför den statliga administrationen.

Vi föreslår därför att fiskenämnadens uppgifter och personal förs över till länsstyrelsen. Vi vill även erinra om att statskontoret i remissyttrande den 15 oktober 1984 tillstyrkt utredningens om fiskeriadминистраtionen förslag (Ds jo 1984: 7) att föra över fiskerintendenterna till fiskeristyrelsen.

2.2.4 Skola och utbildning

Utvecklingstendenser

Utbildningssamhället har under senare år utvecklats i omfattning och variation. Gränser mellan olika utbildningsnivåer, tex gymnasium och högskola, och mellan olika huvudmän, tex för arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning, har delvis brutits upp i en strävan att bättre utnyttja de samlade utbildningsresurserna och att bättre motsvara aktuella krav från elever och avnämare.

Parallellt med denna utveckling har det blivit nödvändigt med samplanering. Genom ett regeringsbeslut i mars 1983 fick länsstyrelserna i uppdrag att medverka i planeringen av den yrkesinriktade utbildningen i länen. Uppdraget innebär att länsstyrelsen skall lämna regionalpolitiska riktlinjer för utbildning som bedöms ha strategisk betydelse för länets utveckling på längre sikt. Länsstyrelsen skall också biträda de utbildningsansvariga myndigheterna med underlag för deras långsiktiga planeringsarbete samt medverka till att översikter utarbetas beträffande näringslivets långsiktiga behov av olika typer av yrkesutbildad arbetskraft som ett underlag för den praktiska studie- och yrkesvägledningen.

Riksdagen har, genom att anta prop (1983/84: 116) om gymnasieskola i utveckling, också tagit ställning till att länskolnämnden skall ha skyldighet att ta initiativ till regelbundna samråd om utbudet av utbildning i gymnasieskola, komvux och arbetsmarknadsutbildning i länet. I propositionen påtalar utbildningsministern behovet av *samverkan*, som gäller utnyttjande av resurser – såväl lokaler och utrustning som lärare och övrig personal -, *samplanering*, som avser att man skaffar sig överblick över utbildningsutbudet i en region med syfte att undvika utbildningsdubbelringar och *samordning* av utbildningsformerna med vilket menas samundervisning i gemensamma grupper. För den regionala samplaneringen av utbildningsutbudet i glesbygdsregioner markeras särskilt att arbetsmarknadsutbildningen bör ingå.

Länskolnämndernas organisation och arbetsformer är flexibla. De skall kunna anpassas till varierande förutsättningar, regionala särdrag, särskilda intentioner osv. Varje länskolnämnd skall dock ha en relativt likartad pedagogisk kompetens rörande utveckling, utvärdering, planering, rådgivning och information.

Enligt instruktionen för den statliga skoladministrationen och andra styrande riktlinjer har länskolnämnderna uppgifter som nära ansluter till länsstyrelsens roll som regionalt samverkande organ. Bl a skall länskolnämnden samråda med branschorganisationer inom länet.

Skolan som resurs för regional utveckling, samarbetet skola-näringsliv/arbetsliv liksom mellan olika former av frivillig utbildning är viktiga

bevakningsområden i länskolnämndens arbete. Nämnden skall arbeta för ett närmande mellan utbildning och arbetsmarknad och för utveckling av skolverksamheten i samklang med övrig samhällsutveckling.

Skolutveckling

Dagens uppgifter på skolområdet brukar delas in i funktionerna skolutveckling, planering och dimensionering samt administration.

Till funktionen skolutveckling kan hänföras forskning och utveckling, utvärdering, läroplansarbete, personalutveckling, läromedelsutveckling och elevvård samt långsiktig och övergripande planering.

Decentraliseringen på skolans område har bl a inneburit att kommuner och skolor fått ett större ansvar för skolans utveckling och förändring med åtföljande konsekvenser för den statliga skoladministrationens arbetsuppgifter, roll och organisation.

Mål och riktlinjer för verksamheten i skolan har lagts fast genom beslut av regeringen och riksdagen.

Med den ansvarsfördelning som sedan en tid håller på att utvecklas mellan skolöverstyrelsen och länskolnämnderna och med utgångspunkt i dessa riktlinjer finns enligt vår mening förutsättningar för ökad decentralisering från central till regional nivå. I anslutning till sådana förändringar bör prövas om inte lärarhögskolorna, liksom andra högskoleinstitutioners kapacitet, kunde utnyttjas bättre och skoladministrationen avlastas.

Svenskt utbildningsväsende kännetecknas bl a av krav på likvärdig utbildningsstandard i hela landet. Hur en decentralisering bör genomföras för att vara förenlig med detta grundläggande krav på funktionen skolutveckling bör prövas närmare. Frågan berör bl a skolöverstyrelsens ställning och uppgifter.

Planering och dimensionering

Till funktionen planering och dimensionering kan hänföras fördelning av bas- och förstärkningsresurser m m till grundskolan, de årliga organisationsbesluten avseende gymnasieskolan (motsv) samt tilldelning av undervisningstimmar m m avsedda för kommunal vuxenutbildning.

Krav på en effektiv samordning mellan länskolnämnden och länsstyrelsen har i olika former aktualiserats inom funktionen planering och dimensionering. Den intressekonflikt som kan finnas mellan den centrala sektormyndigheten (skolöverstyrelsen) och länsmyndigheterna (länskolnämnd och länsstyrelse) är numera i huvudsak begränsad till frågor som gäller gymnasieskolans utbyggnad och lokalisering samt vissa brister i förutsättningarna för en regional samplanering mellan gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning (komvux) och arbetsmarknadsutbildning (AMU). Inom Norrbottens län har sådana intressekonflikter framför allt sin grund i länets glesbygdsproblem.

När det gäller den obligatoriska skolan (grundskolan) kan målkonflikter uppstå. Utbildningsväsendet är en viktig del av den offentliga sektorns utbud av service. Tillgången till skolor påverkar människors val av bo-

stadsort, och har betydelse för ortens förmåga att behålla eller dra till sig annan verksamhet. I det sammanhanget har utbildningsutbudet en förstärkande effekt.

1970-talets stora årskullar befinner sig fn i ungdomsskolan. Antalet 16-åringar, som utgör grund för dimensioneringen av gymnasieskolan, var i Norrbottens län som störst år 1982. En minskning med ca 30 % kommer att ske fram till år 1990. För grundskolans del minskar elevunderlaget självklart på samma sätt men med viss färförskjutning i tiden.

I direktiven till oss nämns att våra överväganden om ett vidgat inflytande för länsstyrelsen skall gälla skolans utbyggnad och dimensionering. Det är i praktiken fråga om dimensionering inför en neddragning. Det sviktande elevunderlaget kommer att ställa såväl kommunerna som den statliga skoladministrationen inför svåra beslut de närmaste åren.

För AMU föreligger ett regeringsförslag (prop 1984/85: 59) om en ny organisation, fristående från de nuvarande huvudmännen SÖ och AMS. Utbildningen föreslås bli avgiftsfinansierad och bör, enligt förslaget, kunna bedrivas i olika former, tex direkt ute i enskilda företag. Denna organisation bedöms bättre än den nuvarande kunna stärka och effektivisera verksamheten samt ha större förutsättningar till anpassning efter arbetsmarknadens behov. Det föredragande statsrådet föreslår att även den nya AMU-organisationen och länsarbetsnämnden som huvudsaklig beställare av arbetsmarknadsutbildning, skall ingå i det regionala samrådet om utbildningsplaneringen.

Det omfattande regelverk avseende skolväsendet och den kommunala vuxenutbildningen som i dag styr ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behandlas för närvarande inom både stat-kommunberedningen och skolförfattningsutredningen. Enligt vad vi erfarit kommer dessa utredningar att redovisa resultaten av sitt arbete under våren och sommaren 1985.

Administration

Till funktionen administration kan hänföras uppgifter av typen statsbidragsadministration, tjänstetillsättningar och besvärärenden samt tillsyn.

Bestämmelser om statsbidrag för driften av grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen m m regleras i ett flertal förordningar.

I annat utredningsarbete prövas möjligheterna att inordna vissa typer av statsbidrag till skolväsendet och vuxenutbildningen i annan statsbidragsgivning. I detta sammanhang räcker det med en erinran om de principer för ansvarsfördelning inom statsbidragsadministrationen som redan tidigare har lagts fast genom beslut av regeringen och riksdagen, och som innebär bla att samma myndighetsnivå skall svara för såväl beslut om underlag för statsbidrag som kontroll och granskning. Det bör vara möjligt att decentralisera statsbidragshanteringen i stora delar.

Tillsättning av skolledare, dvs tjänst som rektor och studierektor i grundskola, gymnasieskola, statlig och kommunal vuxenutbildning samt biträdande rektor vid gymnasieskola, sker sedan den 1 juli 1982 genom

beslut i länskolnämnd. Vi förutsätter att stat-kommunberedningen prövar om dessa tillsättningsärenden kan överföras till kommunal skolmyndighet.

Syftet med den statliga *tillsynen* av skolan är främst att slå vakt om att de mål och riktlinjer som fastställs genom beslut av regeringen och riksdagen förverkligas i en praktisk utbildningspolitik. Denna tillsyn påverkas inte i princip av om länsstyrelsen tar över länskolnämndens uppgifter. Möjligheter öppnas däremot att pröva nya arbetsformer.

Förslag

Vi menar att skolfrågor är ett naturligt inslag i den länsstyrelse som får till uppgift att svara för utvecklingsarbete och regional samordning. Att länskolnämnderna redan i dag har ett regelfäst ansvar att arbeta efter de speciella förhållandena i länet befäster detta synsätt och underlättar en integrering. Vissa dubbleringar i samrådsförfaranden och planeringsarbete kan undanröjas. Ansvaret för skolöverstyrelsen att bevaka de nationellt uppställda målen för skolans verksamhet påverkas inte.

Vi föreslår att länsstyrelsen övertar länskolnämndens uppgifter.

2.2.5 Mark och bostäder

Fysisk planering och bostadsplanering

Sambanden mellan bostadspolitik och plan- och byggnadsväsen är starka. Frågan om samordning av verksamheterna på central och regional nivå har behandlats i ett flertal utredningar efter 1960. Syftet har varit att få länsbostadsnämnderna engagerade i kommunernas planarbete för att få med även de kostnadsmässiga och bostadspolitiska aspekterna i bebyggelseplaneringen. Samråden har dock inte formaliserats förrän i samband med länsstyrelserenormen år 1971, då länsstyrelsen övertog länsbostadsnämndens uppgift att fördela ramar för bostadsbyggandet mellan kommuner inom länet, och senare den gemensamma regionala bedömningen av kommunernas bostadsbyggnadsprogram.

Byggadministrationsutredningen föreslog år 1976 integrering mellan länsbostadsnämnd och länsstyrelse. Många remissinstanser ansåg dock att man borde avvakta pågående utredningsarbete beträffande ansvarigt organ för den regionala samhällsplaneringen. Denna precisering av länsstyrelsens ansvar för den regionala samhällsplaneringen finns nu till stora delar i förslagen till plan- och bygglag och lag om naturresurser.

Bl a i Norrbottenpropositionen ges uttryck för att bostadsplaneringen har nära samband med andra utvecklingsinsatser inom länet. För närvarande pågår en diskussion mellan bostadsverket och planverket om en bättre samordning av informations-, samråds- och stödarbetet på regional nivå gentemot kommuner och landsting.

Redan i dag finns en väl etablerad samverkan i Norrbotten mellan länsstyrelse, länsbostadsnämnd och länsarbetsnämnd.

Landshövdingen är ordförande i nämnden, och tre av dess fyra ledamöter är även ledamöter i länsstyrelsens styrelse. Länsbostadsdirektören

är föredragande i länsstyrelsen i frågor som rör bostadsförsörjningen i länet.

Länsarkitekten är länsstyrelsens kontaktman med nämnden. Projekt- och utredningsarbete har bedrivits gemensamt. Bostadsbyggnadsprogram och utveckling av bostadsbeståndet i övrigt diskuteras vid besök i kommunerna gemensamt mellan länsbostadsdirektör, länsarkitekt och en representant för länsarbetsnämnden.

Samverkan mellan länsbostadsnämnd och länsstyrelse är sannolikt mer utvecklad i Norrbottens län än i övriga län.

Mot bakgrund av de, ibland starka, samband som redovisats mellan bostadsförsörjning och övrig samhällsplanering och mot bakgrund av att bostadsförsörjningen utgör en väsentlig del i samhällsutvecklingen, vill vi förorda att det statliga ansvaret tas över av länsstyrelsen. En samlad organisation blir ett kraftfullare och mindre sårbart instrument för nya bostadspolitiska insatser och ger större möjlighet att koppla samman dessa med annat regionalt arbete.

Eftersom man i Norrbottens län i många avseenden arbetar på ett utvecklingsinriktat sätt redan i dag, behöver förändringen inte framställas som dramatisk. Den innebär dock tyngdpunktsförskjutningar och öppnar både resursmässiga och organisatoriska möjligheter till nya arbetsformer. Dessa möjligheter kan förstärkas om visst utrymme lämnas för regionala avvägningar i regelverken för bostadsfinansiering.

Några författningsmässiga konsekvenser torde en integrering i Norrbotten inte medföra. Under en försöksverksamhet kan i stort samma regler som redan gäller för länsstyrelsen i Gotlands län för handläggning av bostadsstöd tillämpas i Norrbottens län. Bostadsstyrelsen skall således handlägga besvär över länsstyrelsens beslut i ärenden om bostadsstöd m m och höras innan länsstyrelsen avger förslag till regeringen vid tillsättning av tjänst med ansvar för bostadsfrågorna.

Länsstyrelsens styrelse blir beslutande i frågor av större vikt för bostadsförsörjningen inom länet. Nuvarande regelsystem, som i huvudsak avser lån och bidrag till enskilda objekt, ger med hänsyn till kraven på enhetlighet inte något större utrymme för beslut anpassade till regionala förhållanden. Vi anser det därför vara möjligt att minska arbetsbelastningen för de politiska organen genom att lägga fler beslut än för närvarande på tjänstemannanivå. Försök med decentralisering till kommunerna av beslutsfattande i ärenden om bostadsstöd – vilket kan vara ett komplement till en integrerad organisation på länsnivå – bör kunna ge än större utrymme för länsstyrelsen att utnyttja sina resurser för uppgifter av övergripande karaktär samt för rådgivning, tillsyn etc.

Kommunala beslut i bostadslånefrågor

Frågan om kommunernas befattning med ärenden om bostadslån m m har bla belysts av byggadministrationsutredningen i betänkandet SOU 1976: 26. Under senare tid har bostadsstyrelsen på regeringens uppdrag också belyst möjligheterna till och kostnaderna för en decentralisering av

beslutanderätt till kommunerna. Detta har lett till en decentralisering av beslut om anpassningsbidrag från och med år 1984. Såvitt gäller lån och bidrag till energisparande åtgärder pågår försök med kommunal beslutanderätt till mitten av år 1986. Försöksverksamheten omfattar fem kommuner, dock inte i Norrbotten.

Även när det gäller kommunal beslutanderätt i fråga om statligt stöd för vissa förbättringsåtgärder i bostadshus (ROT) skall försöksverksamhet pågå i sju kommuner till mitten av år 1986. Inte heller här är någon kommun i Norrbotten engagerad.

Bostadsutskottet har i betänkandet BoU 1983/84: 24 sagt sig vara positivt till en ökad kommunalisering men anför följande om en mer allmän decentralisering: "För att kommunalisering av långivningen skall ge positivt resultat krävs förmodligen en omfattande förenkling av regelsystemet. Utskottet utgår från att regeringen fortlöpande prövar om och i så fall i vilken omfattning det är lämpligt och önskvärt att kommunalisera bostadslåneverksamheten . . .".

I många kommuner finns önskemål om och förslag till ändrad arbetsfördelning mellan länsbostadsnämnderna och kommunerna. Det visar svaret på en enkät med begäran om förslag till besparingar, som kommunförbundet sände ut år 1980.

Såvitt gäller Norrbottens län varierar kommunernas bedömning när det gäller lämpligheten av kommunalt skött bostadslåneverksamhet i större skala. Några kommuner är positiva till detta medan andra pekat på att en kommunalisering kan leda till skiftande tillämpning av de komplicerade reglerna. Från några håll har även ifrågasatts lämpligheten av att kommunerna sköter indrivningen av lån som inte betalas, samtidigt som kommunerna tecknat förlustgaranti som tas i anspråk vid en exekutiv auktion.

För egen del gör vi följande bedömning.

En kommunalisering har redan inletts när det gäller vissa lån och bidrag. Vad gäller andra ärendegrupper pågår försöksverksamhet, dock inte i Norrbottens län. Vårt samlade utredningsarbete om ny länsförvaltning syftar till försöksverksamhet i länet, som innebär att våra förslag prövas närmare. Med den utgångspunkten och med tanke på den redan pågående utvecklingen mot ett kommunalt övertagande av allt större delar av länsbostadsnämndernas låneverksamhet är det naturligt, att den försöksverksamhet vi utgår från också får omfatta denna verksamhet.

Vi föreslår därför i Norrbottens län en ordning som innebär att kommunerna på försök tar över beslut om beviljande av bostadslån. Detta kombineras med att länsstyrelsen lämnar kommunerna råd om verksamheten. Vi föreslår därför också att länsstyrelsen får personal, som kan verksamheten och som kan svara för rådgivningen.

Samlad låneförvaltning

Länsbostadsnämndens löpande låneförvaltning, är den mest personalkrävande verksamheten. I Norrbotten arbetar ca 3/4 av nämndens personal med sådan förvaltning. Uppgifterna påminner i stor utsträckning om

bankverksamhet och gäller aviseringar om amorteringar och räntor, om-sättning av lån, omplacering av säkerhet etc.

Statsmakterna har för nytillkommande stödformer valt kreditgarantier och bidrag i stället för lån. För bostadsförbättringsprogrammet (ROT) utgår tex stöd endast i form av bidrag medan lånen placeras på allmänna kreditmarknaden. Det pågår också arbete med att försöka rensa i den allra äldsta lånestocken, där kostnaderna för den administrativa hanteringen inte står i rimlig proportion till de små lånebeloppen.

I vårt arbete har vi gjort noteringen att många länsorgan vid sidan av länsbostadsnämnden ägnar sig åt lånehantering och därmed likartad verksamhet med bankmässiga inslag. Det gäller t ex lokaliseringlån, som handläggs av länsstyrelsen, liksom lån inom ramen för företagsstödet och jordbruksstödet, som handläggs av utvecklingsfonden resp lantbruksnämnden. I många fall svarar dock bankerna för den löpande låneförvaltningen.

Statskontoret har tidigare, i samarbete med RRV, gått igenom den statliga långivningen i den förstudie som syftade till administrativ renodling och förenkling. Studien fullföljs nu av RRV på regeringens uppdrag. LON har på eget initiativ påbörjat en studie om länsstyrelsernas hantering av lokaliseringlån.

Vi har för vår del bedömt det var av värde att pröva en modell med en regionalt sammanhållen funktion för lånehantering där länsbostadsnämndens resurser bildar bas. Vi gör den bedömningen att garantigivning, som RRV föreslagit, i princip är att föredra framför långivning, men att låneförvaltning som kvarstår med fördel kan överlämnas till den enhet i länsförvaltningen som kommer att svara för förvaltning av bostadslån.

Lantmäteriorganisationen

Civildepartementets arbetsgrupp för översyn av länsstyrelsernas planeringsavdelningar föreslår att lantmäterienhetens registreringsverksamhet, dvs främst fastighetsregister och samfällighetsregister, förs över till överlantmätarmyndigheten, men att länsstyrelsen behåller viss personal med lantmäteriteknisk och fastighetsrättslig kompetens för löpande verksamhet och för medverkan i projekt.

Ett samarbete mellan länsstyrelsen och överlantmätarmyndigheten kan enligt översynsutredningens bedömning åstadkommas enligt samma modell som gäller för länsstyrelsen och vägförvaltningen. Biträde åt länsstyrelsen bör enligt förslaget inte vara en del av överlantmätarens avgiftsfinansierade verksamhet utan finansieras med ett särskilt anslag till överlantmätarmyndigheten.

Vi tillstyrker förslaget om att bryta ut huvuddelen av lantmäteriet ur länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör dock ha tillgång till egen expertis för löpande länsstyrelseuppgifter som plansamråd, naturvårdsfrågor och fastighetsrättsliga frågor.

Vi avvisar förslaget om ett särskilt anslag till överlantmätarmyndigheten för biträde åt länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör kunna köpa tjänster från

överlantmätarmyndigheten, främst registeruppgifter, kartor och annan basinformation samt utredningsinsatser.

Prop. 1985/86: 5

Bilaga 1

Naturvård

Naturvårdsverksamheten i Norrbottens län har två huvudmän – dels länsstyrelsen, dels naturvårdsverket som finansierar huvuddelen av förvaltningen inom fjällområdet. Naturvårdsverket fördelar också medel från anslaget Vård av naturreservat m m till länsstyrelserna och till de organisationer som utför förvaltningsuppdrag (vanligen skogsvårdsstyrelsen eller domänverket).

Vi anser att länsstyrelsen ensam bör vara huvudman för förvaltningen av naturvårdsobjekt i länet (inkl fjällederna). Det innebär att medlen för fjällheten förs över till länsstyrelsen och att länsstyrelsen tar över naturvårdsverkets program- eller beställansvar gentemot förvaltarna av naturvårdsobjekten. Länsstyrelsen bör tilldelas ett samlat belopp årligen för förvaltningen av länets naturvårdsobjekt.

2.2.6 Trafikplanering

Inom trafiksektorn finns stora behov av en på regional grund baserad gemensam planering. Denna bör enligt vår mening innefatta såväl investerings- som driftplanering inom länets landsvägs-, järnvägs-, sjö- och lufttrafik. Detta gör att vägverket, statens järnvägar, sjöfartsverket, luftfartsverket, kommunala och privata trafikutövare samt i vissa delar trafiksäkerhetsverkets och länsstyrelsens nuvarande verksamhet kommer att beröras.

Länsstyrelsen i Norrbottens län kan omgående och utan organisatoriska förändringar inleda ett arbete med samordning inom trafikområdet med utgångspunkt från erfarenheter inom transportrådet och andra länsstyrelser. Ett sådant arbete kan vara ett första steg i en utvecklad trafikplanerande roll för länsstyrelsen.

Länsstyrelsen är det statliga regionala organ som har de bästa möjligheterna att fatta beslut i frågor om medel- och långsiktig samhällsplanering. Denna roll har länsstyrelsen i dag inom flera viktiga samhällsområden, men inom trafikområdet endast i begränsad utsträckning.

Erfarenheter och kunskaper om den regionala trafiken och trafikplaneringen finns i stor utsträckning samlad inom länsstyrelsen. Vi menar att trafiksektorns betydelse för länets utveckling motiverar att den trafikplanerande funktionen permanentas och utvidgas. Vi menar också att länsstyrelsens planerande och samordnande roll även bör omfatta viss styrning av trafiksektorn.

I en utvecklad form av regional trafikplanering bör länsstyrelsen svara för att en regional trafikplan, som innefattar investerings- och översiktlig driftplanering för alla trafikslagen, tas fram och fastställs. Planen bör ha en planeringshorisont om tio år. En längre planeringshorisont försvårar kopplingarna till annan planering.

I den regionala trafikplaneringen bör även den långsiktiga ekonomiska

vägplaneringen ingå. Huvuddelen av arbetet inom denna funktion utförs i dag av vägförvaltningen. Vi menar att länsstyrelsen, i nära kontakt med vägförvaltningen och länets kommuner, bör överta ansvaret för denna planering.

Länsstyrelsen bör enligt vårt förslag ansvara för behovsinventeringar och långtidsplaner (planeringen på lång sikt) samt flerårs- och fördelningsplaner (planering på medellång sikt). I vägförvaltningens uppgift bör ligga att svara för den fysiska vägplaneringens olika steg, i de långsiktiga delarna (lokaliserings- och utredningsplanerna) i nära samarbete med länsstyrelsen och kommunerna samt med eget ansvar i fråga om arbetsplan och detaljprojektering. Vi anser dock att vägverket även fortsättningvis bör ha ansvaret för fastställelse av riksvägplanerna.

Behoven av samordning i förhållande till den statliga planeringen inom andra samhällssektorer talar för att en särskild planeringsfunktion tillskapas inom länsstyrelsen. För uppgiften behöver länsstyrelsen tillföras kompetens inom trafikområdet. En överföring av planeringsresurser från vägförvaltningen till länsstyrelsen förefaller vara den bästa lösningen.

Liksom planeringssystemen är den ekonomiska styrningen av den regionala trafikverksamheten splittrad och sektorbunden. Så disponeras huvuddelen av medlen för byggande och drift av vägar av vägverket och bidrag till viss olönsam kollektivtrafik av transportrådet. Övriga kostnader inom den vägbundna kollektivtrafiken belastar i huvudsak kommuner och lands-ting. Överblick över kostnader och bidrag på regional nivå saknas.

Det bör i konsekvens med förslaget om länsstyrelsens samordnande roll i trafikplaneringen också vara länsstyrelsens uppgift att svara för den ekonomiska samordningen. I rollen bör ligga att i fråga om vissa verksamheter svara för medlens fördelning och att i fråga om andra bevaka kostnads- och anslagsutveckling o d. Till den senare kategorin vill vi hänföra kommunala, landstingskommunala och större enskilda företags verksamheter. Till den förra anser vi att medlen för väginvesteringar och drift, statliga bidrag till kollektivtrafik samt arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiska medel bör räknas.

En viktig form av bidragsfördelning gäller statskommunala gator och vägar. Vi föreslår att medlen för statsbidrag till drift och byggande av dessa överförs till länsstyrelsen. Detta innebär att både program- och budgetansvar överförs från vägverket.

2.2.7 Energi

Genom sina olika myndighetsuppgifter spelar länsstyrelsen redan i dag en viktig roll inom energisektorn, låt vara att insatserna är indirekta och inte samlade i någon särskild funktion. Med visst fog kan dock hävdas att en energiplaneringsfunktion uppstått vid sidan av den reguljära organisationen genom att så stor del av åtgärdsmedlen satsats inom energiområdet och genom att regeringen stadfäst denna ordning genom att ge länsstyrelsen i Norrbotten särskilda utredningsuppdrag.

Eftersom de särskilda förhållandena i de enskilda länen bör tillåtas slå

igenom i länsförvaltningens uppgifter och organisation är det lämpligt att för just energiområdet låta organisation och uppgifter växla. Den nuvarande ordningen med länsstyrelser som i alla avseenden är varandra lika utgör ett hinder för att rätt utnyttja de resurser och det kunnande som länsstyrelser och andra länsorgan besitter, t ex inom energiområdet.

Med en friare ordning undanröjs till stor del det argument som i 1981 års proposition om kommunal energiplanering anfördes mot att ge länsstyrelserna en särskild roll inom energiplaneringen. Vi har i och för sig inte funnit anledning att föreslå en sådan formell funktion men har ändå gjort iakttagelsen att länsstyrelsens deltagande kan vara av väsentligt värde.

För länsstyrelserna finns goda möjligheter att fungera som initiativtagare, pådrivare och utredare inom området genom att använda de särskilda åtgärdsmedlen och i övrigt ta upp energifrågorna till behandling i anslutning till annan ärendehandläggning. För vissa länsstyrelser, bla den i Norrbotten, kan de särskilda förutsättningarna i länet vara sådana att länsstyrelsen bör ges en mer central roll. Länsstyrelsen i Norrbotten kan ta egna initiativ på samma sätt som andra länsstyrelser, men det bör vara möjligt även för regeringen att även på annat sätt nyttiggöra sig den resurs länsstyrelsen utgör, t ex genom att lämna utredningsuppdrag. Det bör inte heller, enligt vår mening, föreligga något hinder för regeringen att instruktionsfästa en energiplaneringsuppgift för en viss länsstyrelse. Om statsmakterna bedömer uppgiften vara viktig på grund av de särskilda förutsättningarna i länet kan det ligga vissa fördelar i att detta skrivs in i instruktionen. Framförallt markerar en sådan åtgärd att statsmakterna bedömer funktionen som långsiktigt viktig, vilket i sin tur innebär att länsstyrelsen i det enskilda fallet kan bygga upp och vidmakthålla nödvändig kompetens.

Möjligheten för statsmakterna att använda sig av länsstyrelserna för uppgifter som inte tillhör den "normala ordningen" bör, som vi ser det, allmänt strykas under. I län där energifrågor bedöms som mindre intressanta finns måhända andra geografiska, ekonomiska, sociala eller demografiska förhållanden som motiverar en särskild uppgift. Nya möjligheter att fördela förvaltningsuppgifter mellan statliga myndigheter skulle skapas om detta förhållande uppmärksammades.

2.2.8 Länsplanering

Frågor om länets utveckling och framtid kommer i hög grad att präglade den nya länsstyrelsen. Inflytandet över andra regionala statliga verksamheter som är av betydelse för utvecklingen kommer att öka. Det kommer därför att krävas att länsstyrelsen har god kunskap om "länets tillstånd och behov", om utvecklingstendenser, om effekter av vidtagna åtgärder, om metoder för utvecklingsinsatser osv.

Den framtida länsplaneringen bygger vidare på den nuvarande länsplaneringens grund. En effekt av att länsplanering enligt tidigare modell har upphört är emellertid att länsstyrelsens kapacitet för att kontinuerligt vidmakthålla kunskap om tillståndet i länet har försvagats. De nya uppgifter som länsstyrelsen får enligt våra förslag förutsätter att underlaget för

länsstyrelsens beslut i olika frågor har tillräcklig omfattning och kvalitet.

Vi föreslår att dessa övergripande uppgifter samlas i en ny funktion för långsiktig planering.

Funktionen bör utforma riktlinjer för de olika områdenas planering. Ett sammanhållande ansvar för områdesvisa länsprogram och den sammanfattande länsrapporten bör ingå i arbetsuppgifterna.

Funktionen bör genom ett nära samarbete med högskolan och andra forskningsorgan följa forskningen inom relevanta områden.

Det är av stor vikt att myndigheter, organisationer, företag och andra har tillgång till ett aktuellt och användbart underlag för sin planering. Många kommuner och landsting har byggt upp en god kompetens i statistik- och prognosfrågor medan andra förlitar sig till länsstyrelsens underlag för sin planering av t ex barn- och äldreomsorg. Detta kräver att länsstyrelsen kan tillhandahålla tillräckligt underlag även för andras planering.

ADB-beredningsgruppen har i sitt slutbetänkande "ADB-stöd och informationsbehov för samhällsplaneringen i länen" (Ds C 1983: 5) konstaterat att de nuvarande samverkansformerna mellan SCB och länsstyrelsen inte lett till det fortlöpande ömsesidiga informationsutbyte som avsågs. SCB har i oktober 1984 till regeringen redovisat tre alternativa förslag till en decentralisering. Det alternativ vi anser vara av särskilt intresse innebär att två handläggare och ett biträde från SCB placeras hos varje länsstyrelse i form av ett SCB-kansli. I detta alternativ kan verket pröva en integration mellan kansliet och sin intervjuorganisation.

Funktionen för långsiktig planering kan vara lämplig för ett SCB-kansli. Vissa statistiska uppgifter om länet måste fortlöpande samlas in och sparas för jämförelser bakåt i tiden. Det kan ankomma på funktionen att svara för denna uppgift.

2.3 Samlat förslag

2.3.1 Den nya länsstyrelsen

Länsledningsfrågor; förtroendemannaorganisation

Våra förslag syftar till att utveckla länsstyrelsens roll som regionalt organ med ansvar för utvecklingsfrågor. Verksamhetsområdet vidgas väsentligt. De nya uppgifterna och det vidgade ansvaret kommer att ställa nya krav på länsstyrelsens ledning.

När länsstyrelserna omorganiserades år 1971 fick de en lekmanstyrelse, bestående av tio ledamöter förutom landshövdingen som gjordes till självskriven ordförande. Ledamöterna utnämndes alla av regeringen, varav fem på förslag av landstinget. Dessa skulle företråda både landstingskommunal och kommunal erfarenhet. De ledamöter regeringen utsåg skulle representera skilda områden inom samhället, t ex företråda arbetsmarknadens parter. Genom ett riksdagsbeslut år 1976 ändrades styrelsens sammansättning så att den kom att omfatta fjorton ledamöter förutom landshövdingen. Samtliga fjorton ledamöter utses av landstinget.

De flesta länsnämnder inrättades under 1940- och 1950-talen, då länssty-

relsen alltfjämt var ett renodlat tjänstemannaorgan med till övervägande delen förvaltningsärenden. Nämndernas tillkomst motiverades delvis av att lekmanrepresentation saknades i länsstyrelsen.

Sätten att utse ledamöter i länsnämnderna växlar. Fis-kenämndens samtliga ledamöter utses av länsstyrelsen. Länsvägnämndens sju ledamöter utses av landstinget, liksom ledamöterna i utvecklingsfondens styrelse.

I lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen och länskolnämnden finns representanter, utsedda av såväl central nivå som av landstinget. Detta är ett sätt att åstadkomma en balans mellan sektorintressen och regionala intressen. Länsarbetsnämnden och länsbostadsnämnden utses båda i sin helhet av centrala instanser. Trots detta kan den regionala förankringen vara mycket stark. I länsbostadsnämnden i Norrbotten är tre av fyra ledamöter tillika ledamöter av länsstyrelsens styrelse och landshövdingen är ordförande.

Genom personunioner mellan länsstyrelsens styrelse och länsnämnderna kan ett samlat länsintresse tillvaratas. I Norrbotten är landshövdingen – förutom i länsbostadsnämnden – även ordförande i länsarbetsnämnden, lantbruksnämnden, skogsvårdsstyrelsen och utvecklingsfonden. Det landstingsråd, tillika ordförande i landstinget, som är ledamot av länsstyrelsens styrelse är även ledamot i länsarbetsnämnden, utvecklingsfonden och Norrlandsfonden. Förutom landshövdingen är tre ledamöter av länsstyrelsens styrelse även ledamöter i utvecklingsfondens styrelse, två i länsarbetsnämnden och lika många i länskolnämnden.

Förtroendemannainflytande har sin grund framför allt i allmändemokratiska krav på att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter under insyn och i nära samklang med medborgarnas önskemål. Även andra motiv, som t ex tillskott av särskild sakkunskap, kan anföras i vissa fall.

Vi menar att man vid sidan av detta kan se förtroendemannainflytandet som ett viktigt administrativt instrument. Bred erfarenhet och en fri position är bra utgångspunkter för samlade bedömningar i helhetens intresse. Förtroendemännen kan balansera experternas emellanåt mera strikta professionella uppfattningar.

Om länsstyrelsen skall fullgöra uppgifter som i dag tillkommer länsnämnd bör det inkludera ledning och beslut.

För att länsstyrelsens styrelse skall kunna fylla sin roll som strategiskt organ, inriktat mot länets långsiktiga utveckling, menar vi dock att det blir nödvändigt att den avlastas sådana detaljärenden som i vissa fall i dag tillkommer länsnämnderna.

Delegation till tjänstemän bör kunna ske i betydande utsträckning. Vad gäller t ex bostadsfrågor bör enligt vår mening ifrågasättas om lekmaninflytande i de enskilda besluten är nödvändigt. Länsbostadsnämnden var väl motiverad när den en gång inrättades. Bostadsbyggnadsprogrammet var av stort politiskt intresse. I dag är besluten mestadels av sådan teknisk art att de utan olägenhet borde kunna fattas av tjänstemän. De beslut som har samband med annan verksamhet inom länsstyrelsen bör dock i regel behandlas av styrelsen.

Om man anser att ett förtroendemannainflytande utöver styrelsen behövs i enskilda frågor måste detta lösas genom särskilda åtgärder.

En modell är att under länsstyrelsens styrelse inrätta ett antal delegationer, var och en ansvarig för ett visst ämnesområde. Indelningen kan ha sin grund i att särskilda intressen eller kunskaper bör beaktas i besluten. På sätt som påminner om dagens länsnämnder kan säkerställas att intresseorganisationer eller centrala statliga myndigheter kan påverka ärendenas behandling.

Som grundprincip för en modell med delegationer bör gälla att ärenden alltid kan föras till länsstyrelsens styrelse om de tex bedöms ha sådan vikt att styrelsen är lämpligt beslutsforum. Som en annan grundprincip bör gälla att det är länsstyrelsen som tillsätter delegationer. För att stärka sambandet bör delegation till viss del bestå av ledamöter ur styrelsen.

Såvitt gäller myndighetsutövning måste dock regleras i instruktion, vilka delegationer som skall finnas, beslutsområde och beslutsregler, liksom i vilka fall ledamöter skall tillsättas efter nominering av annan, tex centralmyndighet eller intresseorganisation. I normalfallet bör, enligt vår uppfattning, landshövdingen vara ordförande. I annat fall bör ordförande rekryteras bland övriga ledamöter i länsstyrelsens styrelse.

Det bör ankomma på länsstyrelsens styrelse att fatta de övergripande besluten medan delegation får som huvudsaklig uppgift att tillämpa specialförfattning.

I frågor som inte gäller myndighetsutövning står det med nu gällande regler länsstyrelsen fritt att använda sig av arbetsutskott och liknande. Inget hindrar heller att sådana arbetsutskott sätts samman av deltagare som företräder andra organ, tex kommuner eller intresseorganisationer. Det är snarast så att sådana arbetsformer uppmuntras genom samverkansbestämmelser i länsstyrelseinstruktionen och i förordningen om regionalt utvecklingsarbete.

Delegation bör bara inrättas om det finns motiv för det. Dels bör det vara uppenbart att förtroendemannainflytande i beslut i enskilda ärenden är önskvärt, dels bör besluten gälla ärenden av sådan art att det inte är lämpligt att föra dem till länsstyrelsens styrelse.

De kvarstående länsnämnderna utanför länsstyrelsen påverkas inte av vad som anförts ovan.

Den författningsmässiga regleringen av de verksamheter som i dag tillkommer länsnämnder men som i en ny struktur i sin helhet förs till länsstyrelsen kan ordnas genom att man i instruktion för berörd sektormyndighet skriver in att uppgiften i Norrbottens län fullgörs av länsstyrelsen. Som följd av en sådan ändring avvecklas de berörda nämnderna. Enligt våra förslag kommer detta att gälla länsbostadsnämnden, länskollnämnden och fiskesnämnden. Beroende på val av alternativ kan det också komma att gälla lantbruksnämnden.

Med stöd av delegationsbestämmelser i 28 § länsstyrelseinstruktionen finns möjlighet att delegera beslut till tjänsteman inom länsstyrelsen, medan däremot delegering av beslut till förtroendemän kräver särskild reglering.

Ledningsfrågor inom länsstyrelsen

Sett i ett historiskt perspektiv är ett av de mest utmärkande dragen i länsstyrelsens roll som myndighet att den fungerar som "mellaninstans". Denna dubbla roll får särskild betydelse när ledningsfrågor behandlas.

Länsstyrelsen präglas själv av sektorintressena så till vida att de flesta av dess enheter har som primär uppgift att tillvarata sådana intressen. Det har i första hand betraktats som en ledningsfråga att se till att arbetet vävs samman i en sammanhållen regional politik. Ansvaret ligger här i första hand på styrelse, landshövding och planeringslänsråd.

Landshövdingeämbetet har långvariga anor. Länsstyrelsens roll som mellaninstans påverkar i hög grad också landshövdingens roll. Dels är hans uppgift att vara länsbefolkningens talesman inför centralmakten, dels är uppgiften att vara centralmaktens högste representant i länet. Denna roll-splittring är en del av ämbetet än i dag.

Om man gör en grov karaktäristik kan man säga att landshövdingen oftast ser sig som länets företrädare. Med den förändring i länsstyrelsens uppgifter som ägt rum under 1970-talet har landshövdingen alltmer kommit att inta rollen som regionens talesman inför centralmakten.

I alla län är planeringslänsrådet landshövdingens ställföreträdare vid förfall för landshövdingen. Den mer ordinarie rollen för länsrådet innebär ledningsansvar för den löpande verksamheten inom planeringsavdelningen. Uppgiftsfördelningen mellan landshövding och länsråd torde i de flesta fall vara självklar och smidig.

Med de förslag vi i övrigt lämnar ändras förutsättningarna. En ny och bredare länsstyrelse medför att verksamheten delas på fler avdelningar, direkt underställda landshövdingen. Det blir inte längre lika självklart vem som skall vara landshövdingens ställföreträdare.

I Stockholms län finns en särskild tjänst som länsöverdirektör. Det har diskuterats om inte modellen kan genomföras generellt i landet. Det faktum att den nya länsstyrelsen kommer att ställa väsentligt större krav på den samordnande uppgift som utförs av ledningen kan tala för att modellen tillämpas i Norrbottens län under en försöksperiod.

Länsöverdirektören skulle dels vara ställföreträdande landshövding, dels ha ansvaret för det inre ledningsarbetet. Nackdelar finns med denna modell, bl a att landshövdingen kan bli isolerad från den egna organisationen och att ytterligare en organisatorisk nivå i realiteten kan bildas. Trots dessa farhågor menar vi att ett försök kommer att ställa så stora krav på länsledningen att det starkt bör övervägas att inrätta en tjänst som länsöverdirektör.

Under alla omständigheter anser vi att en stabsresurs bör knytas till länsledningen. Vilka funktioner denna skall fylla växlar med de krav som länsledningen ställer. Det är därför olämpligt att i detalj lägga fast dessa uppgifter.

Under ett försök bör dock staben hålla samman och aktivera länsstyrelsens initiativverksamhet. Att planera och styra projektverksamheten, ta hand om resultaten och föra dem till genomförande är uppgifter som kan tillhöra stabens verksamhetsområde.

I övrigt kan det vara rimligt att den service till länsledningen som dagens planeringskansli svarar för, inkl externinformation, knyts till staben, som även bör tjäna som ett stöd till ledningen i frågor om intern samordning.

Stabens roll bör diskuteras vidare i samband med att de närmare formerna för ett försök läggs fast.

Det bör vara naturligt att både regelmässigt och när särskilda frågor gör det aktuellt, ordna möten mellan länsledningen och avdelningscheferna i länsstyrelsen samt cheferna för andra länsorgan.

Organisation

I korthet innebär våra förslag att den nya länsstyrelsen har att fullgöra de uppgifter som i dag faller på länsstyrelsens planeringsavdelning, allmänna enhet och administrativa enhet. Lantmäteriet bryts till helt övervägande del ut ur länsstyrelsen. Vi utgår vidare från att länsbostadsnämndens, länskolnämndens och fiskesnämndens uppgifter samt lantbruksnämndens myndighetsutövande uppgifter skall utföras av länsstyrelsen. Vissa trafikplanerande uppgifter som i dag tillkommer vägförvaltningen skall också utföras, liksom statistik, grundad på personaltillskott från SCB, samt planering av beredskapsarbeten genom att vissa uppgifter överförs från länsarbetsnämnden.

Det är först sedan regeringen och riksdagen i sak tagit ställning till de olika förslagen som en organisation kan utformas. Det närmare arbetet med att slutligt utforma organisationen kräver en annan metodik än den som använts i vårt utredningsarbete. En grundförutsättning är att statsmakterna lämnat auktoritativa riktlinjer för arbetet.

När organisationen byggs upp bör man sträva efter att hålla samman verksamheter som arbetsmässigt hör ihop. En sådan strävan kan emellertid sällan fullföljas helt. Gränsdragningen blir svår på många punkter. Trafikplanering kan tex betraktas som en fråga om fysisk planering men också som en fråga om regional ekonomi. På samma sätt kan glesbygdsutveckling vara både en fråga som nära ansluter till de areella näringarna och en fråga som gäller småföretagsutveckling, etc. Till detta kommer att en organisation måste formos under hänsynstagande till andra aspekter, som tex att en avdelnings storlek blir hanterlig.

Härutöver bör även följande kriterier styra organisationslösningen:

- Det bör stå länsstyrelsen fritt att själv utforma sin organisation inom de avdelningar/enheter som är direkt underställda länsledningen och som därför är fastställda i instruktion.
- Som grundprincip bör gälla att alla organisatoriska enheter direkt under länsledningen bör vara avdelningar med samma status oberoende av uppgifter. Undantag kan göras för funktioner som organiseras i små staber.
- En eventuell länsöverdirektörstjänst bör inte innebära en extra organisatorisk nivå. Landshövdingen och överdirektören utgör i detta fall länsledningen.
- Länsexperter som skall finnas i den framtida länsstyrelsen, och som

utes i samråd med centrala myndigheter, behöver inte automatiskt ha ställning som enhetschefer.

Som en konsekvens av våra förslag och mot ovanstående bakgrund vill vi förorda att länsstyrelsen organiseras i fem avdelningar och två staber.

Av de fem avdelningarna är tre att betrakta som sakavdelningar som fullgör länsstyrelsens samordnings- och utvecklingsuppgifter i länet med den myndighetsutövning som hör till respektive sakområde. En avdelning fullgör juridiska och allmänna uppgifter som inte inordnas i sakområdena. En avdelning är förvaltningskontor med uppgift att dels svara för länsstyrelsens administration, dels svara för administrativ service även till andra statliga myndigheter.

Av sakavdelningarna är det naturligt att en byggs upp kring fysisk planering, en kring frågor om regional ekonomi, näringsliv och sysselsättning, samt en kring frågor om levnadsvillkor och social välfärd innefattande skola och utbildning. Den senare avdelningen skulle också ha ansvar för stora delar av den kontinuerligt bedrivna länsplaneringen.

Av de två staberna står en till länsledningens förfogande med uppgifter som närmare definieras av länsstyrelsen själv. Den andra staben svarar för samordning av länsstyrelsens uppgifter inom det civila försvaret. Vi förutsätter i det senare fallet att landshövdingen eller, i förekommande fall, överdirektören blir krigslandshövding. Om avdelningschef förordnas som sådan bör staben i stället inordnas i dennes avdelning som en enhet.

2.3.2 Länsbaserat budgetsystem

Aktuella förhållanden

För olika sektorer i statens verksamhet har genom åren utvecklats system och tekniker för planering och budgetering som redan i det enskilda fallet kan vara mycket komplicerade. När sådana system, och de penningflöden de ger upphov till, studeras tillsammans blir bilden synnerligen svåröverskådlig. Systemen är uppbyggda efter olika principer och arbetar med olika tidshorisonter. De analytiska problemen blir särskilt svåra när budget och medelstilldelning skall betraktas på länsnivå. Redovisning sker inte alltid efter regional indelning och i vissa fall har till och med länsmyndigheterna själva svårt att överblicka det ekonomiska utfallet av den egna verksamheten. Korrigeringar måste också göras med hänsyn till att medel slussas mellan olika länsmyndigheter. Arbetsmarknadsverket har här en särskild roll som kompletterande finansär för den övriga länsförvaltningen.

Budgetsystemet måste betraktas som ett stort hinder för att prioritera mellan verksamheter på regionala grunder. Genom uppdelningen på traditionella sektorer tenderar systemet därtill att permanenta och låsa fast insatserna i den samlade länsförvaltningen till inaktuella förhållanden. Detta blir särskilt tydligt när besparingskraven är stora. För att prioritera behövs alternativ att välja mellan. En väsentlig förutsättning för att stärka den regionala nivån i budgetdialogen och samtidigt ge länsstyrelsen ett huvudansvar för länets utveckling torde därför vara att bygga ett budgetsystem på nya grunder.

Mot bakgrund av svårigheterna att inom dagens system få överblick över länsförvaltningens ekonomi har vi inte funnit det meningsfullt att ytterligare komplicera bilden genom att föreslå förändringar i enskildheter. Vår bedömning är i stället att en ny grundstruktur för budgetering och medelstilleddning bör prövas. En ny grundstruktur motiveras inte bara av behovet att genom förenkling skapa överblick, utan också av att budgetsystemet kan ses som ett komplement eller alternativ till andra metoder att stärka länsstyrelsens roll som utvecklingsorgan i länet. Systemet skall göra det möjligt för länsstyrelsen att fylla sin uppgift utan att den onödigtvis tyngs av en mängd produktionsuppgifter som någon annan kan utföra bättre.

För ett nytt budgetsystem bör vissa grundläggande kriterier gälla:

- Statsmakternas vilja att prioritera bland länsförvaltningens uppgifter måste vara utgångspunkt för strukturen.
- Efter statsmakternas anvisningar måste länsstyrelsen tillförsäkras möjlighet att prioritera bland uppgifterna på regionala grunder.
- Efter statsmakternas och länsstyrelsens val måste centrala myndigheter tillförsäkras möjlighet att bevaka de sektorintressen myndigheterna representerar.
- Rätten att disponera medel bör vara knuten till ansvaret för verksamheten.

Självklart uppstår intressekonflikter. Det är inte möjligt att införa ett nytt system utan att det uppstår förskjutningar i makt och inflytande mellan olika aktörer. En utgångspunkt för vår del har varit att det regionala intresset skall stärkas. Till en del måste det ske på sektorsintressenas bekostnad. Men det bör samtidigt noteras att även centralmyndigheterna i dagens system kan ha stora svårigheter att få grepp om den egna verksamhetens ställning i den mångförgrenade förvaltningen.

I de följande avsnitten presenterar vi närmare en modell för ekonomisk styrning av länsförvaltningen som har följande grunddrag:

- Länsstyrelsen ges programansvar för länsförvaltningen med undantag för i fortsättningen helt självständiga myndigheter vid sidan av länsstyrelsen.
- Länsstyrelsen upprättar anslagsframställning och tilldelas medel i programtermer med ändamålsbestämning. Statsmakterna styr genom att i olika grader precisera hur medlen får användas. Vad gäller möjligheten att disponera personal för olika uppgifter, bör länsstyrelsen bestämma själv.
- För att fullgöra sitt programansvar bygger länsstyrelsen inom sig upp resurser för planering och beredning av budgetbeslut. Därav följer inte att länsstyrelsen automatiskt övertar produktionsansvaret. Till länsstyrelsens förfogande står andra organ som på uppdrag kan fullgöra de operativa uppgifterna. När länsstyrelsen delar ut ett uppdrag förser den också uppdragstagaren med nödvändiga medel.

Ur andra utredningar som haft betydelse för vårt arbete kan vi hämta några utgångspunkter för ett nytt budgetsystem. Vi tänker närmast på förslag från arbetsgruppen för översyn av länsstyrelsernas planeringsavdelningar m m, från regionalpolitiska kommittén samt från försvarets rationaliseringsinstitutets (FRI) utredning angående ledningen av det civila försvaret.

Civildepartementets arbetsgrupp menar att länsstyrelserna bör få större möjligheter att själva disponera sina anslag. Först och främst bör läggas fast att det inte finns några för länsstyrelserna långsiktigt bindande personalplaner. Därutöver bör klargöras att diarieplanen är dispositiv, vilket ger länsstyrelserna möjlighet att fritt fördela ärenden inom organisationen. Vissa andra låsningar i anslagsutnyttjandet föreslår utredningen att man tar bort. Att medel tilldelas länsstyrelserna vid sidan av ordinarie anslag minskar möjligheterna att göra en på regionala grunder baserad avvägning mellan olika sektors behov. Arbetsgruppen föreslår därför att all medelstildelning bör ske via civildepartementets anslag i den ordinarie budgetprocessen.

Regionalpolitiska kommittén har, vad gäller de i snäv mening regionalpolitiska medlen, föreslagit att dagens system med ett samlat länsanslag bibehålls, med rätt för länsstyrelserna att besluta om fördelning av medlen på olika stödformer. Regeringen och riksdagen har ansvar för de geografiska prioriteringarna och beslutar om fördelningen mellan län och landsdelar. Länsstyrelsen får den övergripande och samordnande rollen i länet och har därvid att fördela det samlade länsanslaget på projektmedel, lokaliseringsbidrag, glesbygdssöd och utvecklingskapital. Det belopp som avsätts för utvecklingskapital överförs till utvecklingsfonden efter en överläggning om hur medlen bör användas.

FRI har lämnat en rapport med förslag till nytt ledningssystem för det civila försvaret. I rapporten uppmärksammas bl a att länsstyrelserna i dag står utanför det sammanhållna planerings- och ekonomisystem som i övrigt tillämpas inom totalförsvaret och som används för fördelning av resurser inom de femåriga försvarsramarna. FRI föreslår nu att förvaltningsanslaget till länsstyrelsernas försvarsenheter förs in i det sammanhållna systemet.

Vår grundsyn sammanfaller på väsentliga punkter med dessa utredningars. Vi menar att länsstyrelsens möjlighet att förfoga över tilldelade resurser efter egna bedömningar bör stärkas, att beslut om fördelning av regionalpolitiska medel på olika ändamål bör ligga på länsnivå, där de bästa förutsättningarna finns att göra en bra avvägning, liksom att riksdagens försvarspolitiska beslut bör göras så heltäckande som möjligt. Det ankommer emellertid på oss att placera in dessa modeller i en ram som omfattar den statliga länsförvaltningen i dess helhet. Vi har därvid funnit anledning att pröva om modellen med ett samlat länsanslag för regionalpolitiska insatser kan tjäna som utgångspunkt även när det gäller länsstyrelsens/länsförvaltningens arbete inom andra områden.

Modellen har flera tilltalande drag; den fördelar beslutsrätten mellan central och regional nivå så att medlen kan användas flexibelt och situationsanpassat samtidigt som statsmakernas möjlighet att styra bibehålls. Modellen gör det också möjligt för länsstyrelsen att avhända sig uppgifter som bättre fullgörs av annan, den ger möjlighet till reella prioriteringar på länsnivå genom att anslaget är relativt stort och rymmer valmöjligheter, den utgör inget hinder för centrala myndigheter att följa verksamhetens inriktning utifrån de aspekter myndigheterna har att bevaka, den är möjlig att kombinera med frihet för länsstyrelsen att disponera sina personalresurser och den kan tillämpas för de ändamål statsmakerna bestämmer.

Programansvarets omfattning och uppdelning

Vi har konstaterat att rätten att disponera medel bör vara nära knuten till ansvar för verksamheten.

De uppgifter som länsstyrelsen har i dag kompletteras enligt våra förslag med uppgifter gällande bla jordbruk, fiske, skola, bostäder, trafik och arbetsmarknad. Länsstyrelsens ansvar vidgas således väsentligt. I en sådan situation uppstår behov av att "sektorisera", trots allt. Det är helt enkelt inte möjligt att göra uppgifterna hanterliga utan att på något sätt dela in dem. Det gäller såväl för dem som skall göra arbetet som för dem som skall fördela pengarna.

När en verksamhet delas för att man skall få en grund för den interna organisationen finns anledning att göra indelningen efter funktioner och/eller sakområden, där man strävar efter att hålla samman uppgifter som arbetsmässigt hör ihop. Det syftet sammanfaller inte alltid med en indelning som skall vara grund för medelstillelningen. En programindelad budget skall framförallt tjäna till att underlätta statsmakernas ställningstaganden. Förslag om program måste därför bygga på en uppfattning om hur riksdagen och regeringen vill se politikområdena uppdelade. Hur riksdagen delar sitt arbete i utskott eller hur regeringen delar sitt arbete mellan statsråd och departement kan vara vägledande.

Ett särskilt problem som gäller såväl dagens som framtidens länsstyrelse är att verksamheten är så mångskiftande i innehåll och funktion. Mångfalden bör, enligt vår mening, inte tillåtas slå igenom i programindelningen mer än vad som motiveras av statsmakernas vilja att prioritera mellan huvudområden. En finfördelning som tillfredsställer andra krav får i stället göras i redovisningen av ekonomiskt utfall.

På grundval av ovanstående och vad vi anfört i tidigare avsnitt vill vi föreslå att länsstyrelsen i Norrbottenslän under försöksperioden äskar och tilldelas medel med följande programindelning:

1. Näringsliv och arbetsmarknad
2. Landsbygdsutveckling
3. Skola och utbildning
4. Väg- och trafik
5. Miljöskydd
6. Natur- och kulturminnesvård

7. Civilt försvar
8. Länsplanering och utredningsverksamhet
9. Övrig myndighetsutövning
10. Administration m m

Till programmen fogas i äskanden och tilldelning de sakanslag som faller in under huvudområdena.

Statsmakternas resp länsstyrelsens prioriteringar

Statsmakterna har oinskränkt rätt att fördela medel mellan olika landsdelar och olika uppgifter. Självklart har riksdagen och regeringen också den fulla makten att ange hur ett enskilt anslag skall användas. I länsstyrelsens programansvar ingår emellertid som en bärande beståndsdel att riksdagen och regeringen överlämnat ett stort beslutsutrymme åt länsstyrelsen.

Det samlade länsanslaget för regionalpolitiska insatser har en utformning som innebär att länsstyrelsen inom en angiven ekonomisk ram kan besluta om den närmare fördelningen mellan olika stödformer. När fördelningen väl är gjord används pengarna i enlighet med de regler som statsmakterna i annat sammanhang fastställt för resp stödform.

Vi menar att länsstyrelsen bör kunna få rätt att slutligt bestämma fördelningen mellan olika anslagsposter även på andra områden. För att länsstyrelsens beslutsrätt ska bli reell krävs att vissa låsningar i nuvarande anslag tas bort. I Norrbotten utgår tex förhöjda belopp till rationaliseringsåtgärder i jordbruket, men medlen betalas ut enligt samma regelsystem som gäller för det allmänna rationaliseringsstödet och kan därför inte användas till alternativa utvecklingsinsatser i glesbygden. Ett samlat program för landsbygdsutveckling skulle kunna innefatta de för Norrbotten särskilda påslagen som därmed kunde användas friare. En friare användning hindrar inte att länsstyrelsen väljer att använda pengarna just till förhöjt rationaliseringsstöd.

Lönekostnader och personaldisposition

Utöver programanslagen kommer länsstyrelsen att förfoga över sakanslag som endast kan användas för externa ändamål och således inte kan belastas med förvaltningskostnader. Lönekostnader och andra förvaltningskostnader bör täckas genom programanslagen. Programbudgetmyndigheter får genom själva budgetkonstruktionen frihet att bemanna och fördela uppgifter inom den egna organisationen. Friheten inskränks i samma mån som programindelningen detaljbestäms i statsmakternas beslut. Det är mot den bakgrunden anledning att hålla antalet program så lågt som möjligt utan att statsmakternas prioriteringsmöjligheter eftersätts. Med flera program kan å andra sidan friheten att disponera personal öka om myndigheten får möjlighet att under löpande budgetår omfördela pengar mellan olika program.

När förvaltningsanslag inte längre utgår måste kontrollen över förvaltningskostnaderna utformas på annat sätt. Vad gäller lönekostnaderna kan

ett tak bestämmas genom begränsning av antalet anställda, begränsning av medlen till löner eller på annat sätt.

Sammanfattningsvis ger våra förslag länsstyrelsen rätt att fritt disponera personalresurserna.

Förvaltningskostnader i övrigt kommer att ingå i programmet administration m m.

Beslut om budget- och planeringsramar

Många verksamheter måste planeras på lång sikt. Medelstildelningen för det enskilda budgetåret blir i vissa fall en automatisk följd av ställningstaganden som gjorts långt tidigare. Vi illustrerar detta med två exempel.

För vägbyggande gäller en planeringshorisont på 10–15 år. Den långa tiden behövs för att bli samordna den statliga vägplaneringen med kommunala markanvändningsplaner och för att planerings- och genomförandeprocessen för det egentliga vägbygget måste delas upp i många steg. Länsvisa flerårsramar för statliga vägar fastställs av vägverket och är grund för vägförvaltningarnas och länsstyrelsernas planeringsarbete.

När det gäller skyddsrumbyggande arbetar civilförsvarsstyrelsen med en av statsmakterna given bemyndiganderam som skall tillfredsställa långsiktigheten i planering- en. Det kan ta upp till sju år från beslut om statsbidrag till färdigt bygge. Länsstyrelserna sammanställer behovsprog- noser och beslutar om bidrag i de enskilda ärendena. Civilförsvarsstyrelsen fördelar skyddsrumkvoter till länen och sköter till sist utbetalning av ersättning. För de mer konkreta planeringsinsatserna under processen svarar dock kommunerna.

En ny modell för anslagsframställning och -beviljande påverkas i och för sig inte av att det inom olika verksamhetsområden finns etablerade tekniker för flerårsplanering. Den påverkas däremot av våra övriga överväganden. Med de förslag vi lämnat tidigare om en samlad funktion för trafikplanering följer tex att flerårsramarna bör gälla infrastrukturen för all trafik (i den mån uppgiften tillkommer länet) snarare än vägar. Det får i sin tur till konsekvens att ramarna för länets investeringar i, drift av och stöd till trafik bör fastställas av regeringen, inte av vägverket, transportrådet m fl centrala myndigheter. När det gäller affärsverkens ekonomi föreslås inga förändringar.

För det valda exemplet med skyddsrumbyggande gäller emellertid att systemet även fortsättningsvis kan behållas intakt. Det påverkas inte av våra överväganden och förslag.

Ett system som det skisserade förutsätter att länsstyrelsen i Norrbottens län får ett eget regleringsbrev. Under en försöksperiod kommer därför inte bara länsstyrelsen, utan också regeringskansliet, att behöva sätta av beredningsresurser för att föra förslagen till förverkligande. I stort sett samtliga departement blir därvid berörda.

Vi kan inte nu överblicka alla nödvändiga författningsändringar. Redan CÖPs förslag om förenklingar i medelstildelningen torde emellertid kräva förändringar i länsstyrelseinstruktionen.

Som följd av en grundläggande förändring av budgetsystemet behöver utvecklingsinsatser göras för att få ett adekvat redovisnings- och uppföljningssystem. Riksrevisionsverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd måste aktivt medverka i sådant utvecklingsarbete. Systemet skall tillfredsställa krav från såväl central (riksdag, regering och centrala myndigheter) som lokal (länsstyrelsen med dess enheter) nivå.

En praktisk följd av det föreslagna budgetsystemet och den föreslagna organisationen är att en betydande mängd ekonomiska transaktioner mellan de f d nämnderna och deras centralmyndigheter upphör. I stället kommer transaktionsmängden via länsstyrelsens förvaltningskontor att öka kraftigt.

2.3.3 Genomförande

Förslagen syftar till en försöksverksamhet i Norrbottens län. I vissa delar kan de återföras på särskilda förhållanden i Norrbotten, även om vi bedömer grundprinciperna som allmängiltiga. Förslagen är av skiftande karaktär. Detta har betydelse för uppläggningsen av försöket.

Vissa förändringar kan genomföras genom beslut av länsstyrelsen i Norrbottens län, andra kan genomföras genom beslut av annat regionalt organ eller av central sektormyndighet.

Trots detta krävs att grunddragen i försöksverksamheten i Norrbottens län läggs fast genom ett auktoritativt ställningstagande från statsmakternas sida. Så snart ett sådant beslut är fattat kan den närmare utformningen av ett samlat försök göras. Regeringen kan underlätta genomförandet genom delbeslut före ett slutligt ställningstagande, t ex i form av kompletterande utredningsuppdrag.

Även om det samlade försöket startar, förslagsvis den 1 juli 1986, är det sannolikt att vissa förändringar inte kan genomföras förrän vid en senare tidpunkt. Så kan exempelvis de förslag som skisserats inom trafikområdet eller inom de areella näringarna komma att kräva en längre genomförandetid.

Möjligheterna att avläsa resultat i olika delar växlar liksom den tid ett försök måste pågå innan förändringen kan utvärderas.

Det kan med våra förslag således inte bli fråga om ett försök i gängse mening, dvs en förändring som införs från en viss tidpunkt, omfattar viss tid och därefter utvärderas. De beslut som olika instanser kan komma att fatta utifrån det synsätt vi utvecklat måste ses som en process, där utfallet får värderas i jämförelse med annan utveckling. Om förslag från civildepartementets översynsutredning genomförs kan alla länsstyrelser, inom ramen för nuvarande uppgifter, få möjlighet att driva försök med organisations- och samverkansformer. Annat förändringsarbete i den offentliga förvaltningen pågår också försöksvis, t ex i de skrikommunerna.

Det bör dock ingå i Norrbottenförsöket att det följs och utvärderas särskilt. Resultat kan rapporteras successivt, men regeringen bör fastställa bestämda tidpunkter för samlade redovisningar av utfallet.

Det är omöjligt att i en studie av den karaktär vi nu genomfört förutsäga alla komplikationer och stötestenar. Det måste därför finnas möjlighet att göra korrigeringar under försökets gång. Vi är medvetna om att förslagen i vissa delar låser förutsättningarna, men menar att andra inslag kan bidra till nödvändig flexibilitet. Det är tex viktigt att länsstyrelsen själv får möjlighet att göra korrigeringar i den egna organisationen om det visar sig nödvändigt.

Vi menar att statsmakterna, utöver att ta ställning i de olika sakfrågor vi behandlat, redan i ett första beslut bör ange hur den nya länsstyrelsen skall hanteras *budgetmässigt*, hur stor *personalram* den kan räkna med, hur den i grova drag bör vara *organisatoriskt uppbyggd* samt hur *personalfrågorna* skall hanteras. Dessa grundläggande förutsättningar måste styra förberedelsearbetet.

Ett framgångsrikt genomförande kräver regeringskansliets aktiva medverkan. Det måste därvid bli fråga om insatser från flera departement.

3 Fristående skatteförvaltning

3.1 Inriktning och avgränsning

Enligt regeringens uppdrag skall vi lämna förslag till en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning.

Vi har därvid utgått från att 24 nya länsskattemyndigheter i princip övertar de arbetsuppgifter som i dagsläget handhas av länsstyrelsernas skatteavdelningar.

Länsstyrelsen är i dag chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna (LSM). Vi har tolkat vårt uppdrag så att en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning även innefattar LSM. Vår utgångspunkt har därför varit att den nya länsskattemyndigheten också blir chefsmyndighet för LSM. I övrigt har vi inte föreslagit några ändringar såvitt avser den lokala skatteförvaltningen.

I vårt uppdrag ingår inte att pröva kronofogdemyndigheternas (KFM) organisatoriska ställning. Mellan länsstyrelsen och länsstyrelsens skatteavdelning finns dock samband som berör KFM. Med denna utgångspunkt behövs samband även mellan den nya länsskattemyndigheten, länsstyrelsen och KFM. Vi föreslår hur detta skall ordnas.

För att kunna lägga fram förslag till lämpliga åtgärder – författningsmässiga eller andra – vid bildandet av fristående länsskattemyndigheter måste nuvarande samband mellan skatteavdelningen och länsstyrelsen först klaras ut. Detta har varit en huvudpunkt i vårt arbete. Vi har därvid bl a gått igenom instruktioner och arbetsordningar samt intervjuat de olika avdelningarna/enheterna hos länsstyrelsen i Norrbottens län. I särskilda delstudier har vi studerat ekonomi- och personaladministrationen för länsstyrelsernas skatteavdelningar och LSM. Med utgångspunkt i förhållanden hos administrativa enheten vid länsstyrelsen i Norrbottens län har vi också beräknat hur mycket av den administrativa enhetens resurser som läggs

ned på skatteavdelningen. Vi har därutöver studerat hur den övriga länsstyrelsen utnyttjar länsdatorn och skatteförvaltningens register samt den ADB-kompetens som finns inom skatteavdelningen.

En annan fråga som vi behandlat gäller lekmannainflytande i länskatte-myndigheten.

Efter det att vi börjat vårt arbete har regeringen beslutat om en utredning om skatteförvaltningens organisation och styrfunktioner (Dir 1984: 22). En särskild utredningsman har fått till huvuduppgift att föreslå effektivare former för styrning och samordning samt de eventuella ändringar av den regionala och lokala skatteförvaltningens nuvarande organisatoriska ställning i länen som kan följa därav.

Utredningen har antagit namnet skatteförvaltningsutredningen. Arbetet inleddes hösten 1984 och skall enligt utredningens direktiv vara avslutat senast den 1 juli 1985. Utredningen har många beröringspunkter med vårt arbete. På grund av att vårt uppdrag skall redovisas redan vid årsskiftet 1984–1985 har vi dock inte kunnat beakta några av utredningens överväganden eller ställningstaganden.

3.2 Tidigare utredningar

Skatteförvaltningen har varit föremål för en rad utredningar under de senaste 35 åren såsom landskontorsutredningen, 1971 års länsförvaltningsreform, länsberedningen och 1979 års länsrättsreform. Man kan urskilja tre strävanden från statsmakternas sida, nämligen *dels* en strävan att samordna ledningen av beskattningsväsendet, *dels* en strävan att skilja förvaltande och fiskala uppgifter från de dömande och *dels* en strävan att skapa en fristående regional skatteförvaltning.

3.3 Skatteförvaltningen – ansvarsfördelning och organisation

Skatteadministrationen berör ett stort antal organ och myndigheter. Riksskatteverket (RSV) är central förvaltningsmyndighet, länsstyrelsernas skatteavdelningar och LSM utgör de regionala resp lokala myndigheterna. Skatteavdelningen (utom hos länsstyrelserna i Stockholms och Gotlands län) är uppdelad i taxeringsenhet, besvärshuset, revisionsenhet, mervärdeskatteenhet, uppbördsenhet och dataenhet. Den lokala organisationen består av 120 LSM.

3.4 Samverkan mellan länsstyrelsen och länskatte-myndigheten

I 25 § länsstyrelseinstruktionen finns bestämmelser om arbetsordning. Av arbetsordningen framgår att det är ett mycket begränsat antal ärenden som handläggs inom skatteavdelningen som inte delegeras till avdelnings- eller enhetsnivå. Av arbetsordningen framgår i övrigt att annan avdelning inom länsstyrelsen deltar i få av de ärenden som handläggs hos skatteavdelningen och vice versa. Exempel på sådana ärenden är ärenden enligt

11 § 3 st lagen om tryggande av pensionsutfästelse där allmänna enheten i sin egenskap av tillsynsmyndighet över stiftelser deltar i skatteavdelningens beslut. Skatteavdelningen behandlar ärenden angående bildande av stiftelser.

Utöver de verksamhets samband som kan utläsas av arbetsordningen finns andra formella samband mellan skatteavdelningen och annan avdelning inom länsstyrelsen. Så är tex arbetet med de allmänna valen fördelat mellan allmänna enheten och skatteavdelningens dataenhet. Lönegarantiärenden handläggs vid administrativa enheten medan bevakning, avskrivning och ackord beträffande statens fordringar enligt garantin handläggs hos uppbördsenheten. I bla ärenden om lokaliseringstöd förekommer kontakter mellan regionalekonomiska enheten och skatteavdelningen. I ackordsärenden sker informationsutbyte mellan uppbördsenheten och regionalekonomiska enheten. Dessutom förekommer informella kontakter och informationsutbyten mellan skatteavdelningen och övriga länsstyrelsen. För skatteavdelningens kontrollverksamhet hämtas information från tex handels- och föreningsregistret och bilregistret. Allmänna enheten kan ha behov av skatteavdelningens kunskaper i samband med tillsyn av stiftelser m m.

Verksamheten vid skatteavdelningens dataenhet är i dag i huvudsak inriktad på driften av AFB-systemet (ADB inom folkbokföring och beskattning). Dataenheten lämnar också information ur registren till externa intressenter men även till den övriga länsstyrelsen – främst regionalekonomiska enheten och lantmäterienheten. I viss omfattning används länsdatorerna även för drift av ADB-rutiner utanför skatteavdelningen. Dataenheterna har också i begränsad omfattning medverkat i utvecklingen av sådana ADB-rutiner. Hur stor del av dataenhetens resurser som avsätts för den övriga länsstyrelsen varierar mellan olika län men man kan uppskatta att det i genomsnitt rör sig om 2–3 % av enhetens resurser.

Mot bakgrund av vårt kartlägningsarbete lägger vi fram följande förslag.

3.5 Överväganden och förslag

3.5.1 Författningsändringar

Vi har angett ett antal författningar inom skatteavdelningens verksamhetsområde som berörs av att skatteavdelningen bryts ut. Vi har också lämnat exempel på författningar utanför verksamhetsområdet som påverkas av detta. Om man utgår från nuvarande materiella regelsystem kommer blivande författningsarbete främst att vara av redaktionellt slag, nämligen att byta ordet länsstyrelse mot ordet länsstatemyndighet. I övrigt behöver en instruktion för länsstatemyndigheten arbetas ut och instruktionerna för LSM, RSV och länsstyrelsen arbetas om.

3.5.2 Bestämmelser om samarbete

Skatteavdelningen och den övriga länsstyrelsen har kompetens som utnyttjas ömsesidigt.

En utbrytning av skatteavdelningen får därför inte försämra nuvarande möjligheter till samarbete mellan skatteadministrationen och länsstyrelsen i frågor av gemensamt intresse. Den framtida länsstyrelsens roll som samordnare i länet medför inte att behovet av samarbete minskar.

Enligt 35 § länsstyrelseinstruktionen är tjänstemän vid olika länsorgan skyldiga att lämna länsstyrelsen information i frågor som rör länsstyrelsens verksamhetsområde samt att i länsstyrelsen delta i beredning eller föredragning av ärenden som har anknytning till länsorganets verksamhetsområde. En utbruten skatteavdelning kan visserligen inte utan vidare direkt jämföras med andra länsorgan när det gäller behovet av samarbete med den nya länsstyrelsen. Frågor som handläggs inom skatteförvaltningen kan antas bara i begränsad utsträckning ha betydelse för länets utveckling och framtid. Hittillsvarande erfarenheter visar dock att det finns sådana frågor som förutsätter tillgång till länsstatemyndighetens kompetens. Samarbetet mellan en utbruten skatteavdelning och länsstyrelsen i dessa frågor bör regleras genom att även den nya länsstatemyndigheten anges i 35 § länsstyrelseinstruktionen. I en särskild paragraf i den nya länsstatemyndighetens instruktion bör vidare införas bestämmelser om att tjänsteman vid länsstatemyndigheten är skyldig att som föredragande eller på annat liknande sätt delta i handläggningen av sådana ärenden i länsstyrelsen, som rör länsstatemyndighetens verksamhet, om det kan ske utan att länsstatemyndighetens egna uppgifter eftersätts. Länsstyrelsen kan då i dessa ärenden utnyttja resurser och kompetens från länsstatemyndigheten, samtidigt som länsstatemyndigheten i länsstyrelsen kan få gehör för sina intressen.

I regeringens direktiv nämns särskilt att former bör studeras för samverkan mellan länsstatemyndigheten och den övriga länsförvaltningen såvitt avser uppföljning av stöd till näringslivet, ekonomisk brottslighet m.m.

I förordningen om uppföljning av beviljat statligt stöd i vissa fall behandlas former för och inriktning av denna uppföljning. Enligt 7 § skall länsstyrelsen i regel samråda med länsarbetsnämnden, berörd KFM och den regionala utvecklingsfonden i länet.

I länen finns beredningsgrupper för uppföljningen. Sammansättningen skiftar. I många län men inte alla – t ex inte i Norrbottens län – ingår representanter för skatteavdelningen i gruppen.

Förordningen om uppföljning av beviljat statligt stöd i vissa fall ger länen frihet att organisera uppföljningsverksamheten utifrån vad som med hänsyn till länets förhållanden bedöms vara mest lämpligt. Denna frihet bör inte påverkas av att skatteavdelningen bryts ut från länsstyrelsen. Emellertid bör enligt vår mening förordningens 7 § kompletteras med en bestämmelse om att länsstyrelsen, vid beredning av uppföljningsärenden, bör samråda även med den nya länsstatemyndigheten.

I förordningen om regionalt utvecklingsarbete finns i 9 och 10 §§ föreskrifter om sektorsamordning i länen. Dessa föreskrifter blir i tillämpliga delar även gällande för en ny länsstatemyndighet.

3.5.3 Enskilda ärendegrupper m m

Taxerings-, fastighetstaxerings- och valdistrikt

Valdistrikt utgör grunden för indelning i taxeringsdistrikt. Valdistriktindelningen åvilar länsstyrelsens allmänna enhet medan indelningen i taxerings- och fastighetstaxeringsdistrikt bereds inom taxeringsenheten i samråd med dataenheten och LSM. Vi har föreslagit att rätten till indelning i taxerings- och fastighetstaxeringsdistrikt förs över till den nya länsskattemyndigheten medan rätten till indelning i valdistrikt stannar kvar hos allmänna enheten. Det torde inte innebära några olägenheter att besluten i framtiden fattas inom olika myndigheter.

Förordnande av taxeringsfunktionärer

Länsstyrelsen förordnar i dag ordförande i taxeringsnämnd och fastighetstaxeringsnämnd. Ärendena bereds inom taxeringsenheten och beslutas av landshövdingen/avdelningschef. Vi har föreslagit att ärendegruppen skall föras över till länsskattemyndigheten.

Ersättning för taxeringsarbete

Ersättningsfrågorna bereds inom taxeringsenheten med deltagande av administrativa enheten. Vi har föreslagit att ersättningsfrågorna förs över till länsskattemyndigheten. Själva utbetalningsförfarandet blir beroende av hur länsskattemyndighetens administrativa funktioner kan komma att utformas.

Bil- och körkortsregistret

Uppbördsenheten handhar ärenden om befrielse från eller nedsättning av restavgift på vägtrafikskatt. Eftersom faktaunderlag beträffande ärendegruppen finns hos allmänna enheten har vi föreslagit att ärendena i fortsättningen handläggs där, vilket redan nu sker vid några länsstyrelser.

Allmänna val

Arbetet med allmänna val är fördelat mellan allmänna enheten och dataenheten. Vi har förutsatt att länsstyrelsen i fortsättningen skall ha det regionala ansvaret för de allmänna valen. För att länsstyrelsen skall klara den arbetsuppgiften krävs biträde från länsskattemyndighetens dataenhet. Länsskattemyndigheten bör därför i sin instruktion åläggas att biträda länsstyrelsen i samband med val. Närmare bestämmelser om det praktiska samarbetet bör meddelas av RSV i samråd med länsstyrelsen och länsskattemyndigheten.

11 § lagen om tryggande av pensionsutfästelse

Ärenden om tryggande av pensionsutfästelse är fördelade mellan skatteavdelningen och allmänna enheten såvitt avser sk fämansbolag. Det ankommer på skatteavdelningen att pröva om dispens från låneförbudet i aktiebolagslagen kan lämnas medan allmänna enhetens deltagande motiveras av att enheten är tillsynsmyndighet över stiftelser. Vi har föreslagit

att ärenden om dispens från låneförbudet i fortsättningen skall handläggas hos länsskattemyndigheten som har de nödvändiga skattekunskaperna. Samråd bör ske med allmänna enheten. En samrådsbestämmelse behövs därför i länsskattemyndighetens arbetsordning.

Bildande av pensions- eller personalstiftelse

Ärenden om bildande av stiftelser och donationer bereds och beslutas av allmänna enheten med deltagande av taxerings- eller revisionsenheten. För att länsstyrelsen i fortsättningen skall ha tillgång till skatteexpertis kan samrådsföreskrifter tas in i länsstyrelsens arbetsordning.

Lönegaranti

Lönegarantiärenden administreras vid administrativa enheten. Staten inträder i arbetstagarens rätt mot konkursgäldenären i fråga om utbetalat garantibelopp och bevakar beloppet i konkursen. Bevakningen åligger skatteavdelningen. Enligt arbetsordningen åligger det skatteavdelningen att bevaka efter konkursen kvarstående fordringar. Vi har föreslagit att länsskattemyndigheten, som har den nödvändiga sakkunskapen på området, skall ha hand om bevakning m m avseende efter konkurs kvarstående fordringar. Länsskattemyndigheten rapporterar vilka åtgärder som vidtagits till länsstyrelsens administrativa enhet.

Konkurs- och ackordsärenden

Konkurs- och ackordsärenden handläggs i dag inom uppbördsenheten. Ärendegruppen är av intresse även för den övriga länsstyrelsen, eftersom inte bara fiskala utan även tex sysselsättningsmässiga intressen numera beaktas vid skatteindrivningen. Det är därför tänkbart att länsstyrelsen har det slutliga avgörandet i ärendegruppen. Man kan då tänka sig att länsskattemyndigheten bereder ärendena och deltar i länsstyrelsens beslut. Vi har emellertid funnit övervägande skäl tala för att ärendegruppen förs över till länsskattemyndigheten eftersom endast ett fåtal av ett mycket stort antal ärenden kan antas vara av intresse för länsstyrelsen. Länsstyrelsens behov av information torde variera från län till län. Länsstyrelserna bör inom ramen för sina allmänna befogenheter kunna ordna ett informationsutbyte mellan myndigheterna anpassat till vad som kan anses nödvändigt i varje län.

Remisser, utredningsverksamhet

Länsstyrelsens roll som remissorgan i ärenden som gäller skatteväsendet kommer att ändras om skatteavdelningen bryts ut. Man kan emellertid tänka sig att remisser inom beskattningens område kan beröra länsstyrelsernas framtida verksamhet och att länsstyrelsen behöver tillgång till länsskattemyndighetens kompetens. Detta bör kunna tillgodoses genom de bestämmelser vi föreslagit om skyldighet för tjänsteman vid länsskattemyndighet att biträda länsstyrelsen i ärenden som rör länsskattemyndighetens verksamhet. Det kan även förekomma att länsstyrelsen för sin utred-

ningsverksamhet kan behöva tillgång till länsskattemyndighetens kompetens i frågor som rör skatteväsendet. Vårt förslag täcker även sådana fall.

Informationsutbyte

Det finns för närvarande behov av informationsutbyte mellan skatteavdelningen och övriga länsstyrelsen. Bl a kan skatteavdelningen behöva uppgift från handels- och föreningsregistret om t ex registrerad innehavare av firma. Från bil- och körkortsregistret hämtas uppgift om bl a bilinnehav för kontroll- och revisionsändamål. Allmänna enheten kan ha behov av uppgifter ur kilometerskattepliktiga fordonsägares deklARATIONER m.m. Sådant informationsutbyte bör ske inom ramen för normalt myndighetssamarbete varför vi inte föreslagit någon författningsreglering i denna del.

3.5.4 Kronofogdemyndigheten – länsstyrelsen – läns-skattemyndigheten

Vad gäller sambanden mellan länsstyrelsen, länsskattemyndigheten och KFM har vår utgångspunkt varit att föreslå så få ändringar som möjligt i nuvarande organisation. Endast där vi bedömt det som nödvändigt har vi föreslagit ändringar i gällande regler. Exempel är länsstyrelsens skyldighet enligt 54 § länsstyrelseinstruktionen att lämna en KFM som begär det biträde med revisionskunnig personal. Den skyldigheten måste givetvis i framtiden åvila länsskattemyndigheten. Av länsstyrelseinstruktionen bör även framgå att länsstyrelsen skall samråda med länsskattemyndigheten i ärenden rörande vissa tjänstetillsättningar, anslagsframställning och medelsfördelning.

3.5.5 ADB-verksamhet

Vi föreslår att utnyttjandet av länsdatorn utanför AFB-systemet avgiftsbeläggs. Man får då ett rättvisande underlag för bedömningen om länsdatorn, servicebyrå eller särskild utrustning är lönsammast när nya ADB-tillämpningar aktualiseras.

Detta medför en kostnadsökning för länsstyrelsen, som hittills kunnat utnyttja länsdatorn gratis. Man bör därför i anslutning till en avgiftsbeläggning tillföra berörda länsstyrelser medel för detta ändamål motsvarande kostnaderna för deras hittillsvarande utnyttjande av länsdatorutrustningen. Åtgärden innebär ingen belastning på statsbudgeten eftersom avgifterna levereras till statsverket, men en omfördelning av anslagsposter mellan olika huvudtitlar. Vi föreslår att även informationsuttag för länsstyrelsens räkning avgiftsbeläggs, såsom redan gäller för andra myndigheter m fl utanför skatteväsendet. Skälet är att enhetliga principer bör gälla för avgiftsbeläggningen av dessa tjänster. Även detta förslag innebär en kostnadsökning för länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör i samband med avgiftsbeläggningen få medel också för detta ändamål motsvarande kostnaderna för hittillsvarande registerutnyttjande.

Förslagen om avgiftsbeläggning kan genomföras oberoende av när nya länsskattemyndigheter bildas.

Om dataenheterna i framtiden inte ingår i länsstyrelseorganisationen

måste konsekvenserna av detta för länsstyrelserna bedömas utifrån både ett längre och ett kortare perspektiv. På längre sikt kan en utbrytning av skatteavdelningen endast marginellt antas påverka ADB-utvecklingen inom länsstyrelserna. I den mån länsstyrelsernas teknikval inriktas mot nya områden minskar betydelsen av dataenhetens kompetens, särskilt vid en inriktning mot kontorsdatorisering. Länsstyrelsernas intresse för sk basdatorsystem pekar på en sådan utveckling.

På kort sikt torde dock de länsstyrelser där dataenheterna aktivt deltagit i ADB-utvecklingen märkbart känna av kompetens- och resursbortfallet, om de inte får möjlighet att åtminstone övergångsvis utnyttja skatteförvaltningens ADB-kompetens i samma utsträckning som i dagsläget. Under en övergångstid om tex tre år bör därför nuvarande samarbetsformer bibehållas. Samarbetsformerna under övergångstiden löses med hänsyn till de skiftande förhållandena lämpligen genom överenskommelse mellan resp länsstyrelse och länsstatemyndighet i anslutning till organisationsförändringen. Den närmare utformningen kan bestämmas i regleringsbrevet för den föreslagna övergångsperioden. Innebörden bör vara att länsstatemyndigheten i mån av resurser biträder länsstyrelsen i frågor om ADB-utvecklingen inom länsstyrelsen. På längre sikt är det nödvändigt att länsstyrelsen bygger upp en egen kompetens inom ADB-området.

3.5.6 RSVs ledningsfunktion

I olika sammanhang har statsmakterna på senare år pekat på vikten av att organisationen av skatteväsendet ordnas så att lednings- och styrfunktionerna blir så effektiva som möjligt. Målsättningen bör vara att hela skatteförvaltningen skall kunna framstå och fungera som en sammanhållen enhet – en koncern – med RSV i ledningen.

Hur den framtida resursstyrningen mm med en fristående länsstatemyndighet skall vara organiserad kan inte slutligt bedömas förrän man känner till den närmare innebörden av koncernmodellen och av en förstärkt ledningsfunktion för RSV inom skatteförvaltningen. Den frågan är för närvarande föremål för skatteförvaltningsutredningens och RSVs utredning. Eftersom resultatet av detta arbete inte kan förväntas förrän under år 1985 har vi inte kunnat få underlag för mera preciserade antaganden om hur ledningsfunktionen kommer att utformas. Vi har emellertid erfarit att RSV överväger en modell som i princip innebär att RSV upprättar anslagsframställning för hela skatteadministrationen och har det övergripande ansvaret för skatteförvaltningens totala anslag. RSV kan då genom delegation från regeringen få befogenhet tex att omfördela medel mellan olika län eller mellan central, regional och lokal nivå.

Oklarheter om utformningen av bla RSVs lednings- och samordningsfunktion begränsar våra möjligheter att nu i alla delar lämna konkreta förslag till lämplig administration av länsstatemyndigheten och lämplig administrativ samverkan mellan den nya länsstyrelsen och en länsstatemyndighet.

För internadministrativa uppgifter finns vid länsstyrelsen i Norrbottens län en administrativ enhet ledd av en administrativ direktör. Enheten är uppdelad på tre funktioner: ekonomi, personal och service. Sammanlagt 1,9 årsarbetskrafter inom ekonomifunktionen, 3,15 årsarbetskrafter inom personalfunktionen och 9,6 årsarbetskrafter inom servicefunktionen beräknas gå åt för skatteavdelningen och LSM.

Utredningsarbetet har visat att det inte finns helt entydiga fördelningsnycklar för att beräkna skatteförvaltningens andel av en länsstyrelses administrativa resurser.

Norrbottenprojektets delprojekt för administrativ samverkan föreslår att ett förvaltningskontor inrättas vid länsstyrelsen i Norrbottens län med uppgifter inom områdena personaladministration, ekonomiadministration och kontorsdrift. Vi föreslår att den nya läns-skattemyndigheten i Norrbottens län (och LSM) får service från förvaltningskontoret inom följande områden

- personaladministration: löneadministration och övrig löpande personaladministration
- kontorsdrift: bibliotek, inköp, vaktmästeri, externa transporter, telefonväxel, repro, reception och lokalvård.

När det gäller den kamerala service som förvaltningskontoret enligt planerna skall sköta behövs närmare klarlägganden av redovisningsorganisationen och redovisningssystemet inom skatteförvaltningen för att man skall kunna bedöma om det är lämpligt att förvaltningskontoret ger sådan service till läns-skattemyndigheten.

Läns-skattemyndigheten bör själv ha ansvar och resurser inom följande områden

- i fråga om personaladministration för personaladministrativ planering, förhandlingsverksamhet, personalutveckling, personalrörlighet och personalsociala frågor
- i fråga om ekonomiadministration för verksamhetsplanering, anslagsframställning, budgetering, budgetuppföljning, redovisningsstruktur och bokslutsarbete.

Det innebär att läns-skattemyndigheten i Norrbottens län för de ovan nämnda arbetsuppgifterna behöver ett tillskott motsvarande ca tre årsarbetskrafter för personal- och ekonomiadministration. För dessa uppgifter bedömer vi att en tjänst kan erhållas från länsstyrelsen. Om fortsatt utredningsarbete visar att det är lämpligt att förvaltningskontoret också ger löpande kameralt service till läns-skattemyndigheten behövs ett tillskott av ytterligare 1,5 – 2 årsarbetskrafter till läns-skattemyndigheten. Det borde i så fall vara möjligt att föra över ytterligare en tjänst från länsstyrelsen. Det ökade resursbehovet för intern administration vid bildandet av en läns-skattemyndighet i Norrbottens län torde således uppgå till högst 3 och lägst 2 årsarbetskrafter om man tar hänsyn till de resurser som kan föras över från länsstyrelsen.

Internadministrationens innehåll och omfattning på regional nivå blir

emellertid också beroende av de samordnings- och ledningsuppgifter som RSV i framtiden kommer att ha. Resursbehovet bör mer exakt bedömas när pågående utredningsarbete inom skatteförvaltningsutredningen och RSV avslutats.

Lämpligheten av administrativ samverkan mellan länsstatemyndigheten och länsstyrelsen kan variera från län till län. Möjligheterna till administrativ samverkan bör dock tillvaratas. Inför organisationsförändringen bör ett basavtal utarbetas för länsstyrelserna. RSV, LON och RRV föreslås delta i detta arbete.

Det extra resursbehovet för landet i dess helhet torde bli större än det som kan framräknas med utgångspunkt i Norrbottens län beroende på varierande möjligheter till administrativ samverkan i olika län och begränsade möjligheter, i varje fall i små län, att föra över resurser mellan länsstyrelsen och länsstatemyndigheten.

I avvaktan på resultatet av skatteförvaltningsutredningens arbete kan inte nu bedömas om dessa merkostnader bör finansieras genom omprioritering av resurser inom skatteförvaltningen eller på annat sätt.

3.5.8 Länsstatemyndighetens ledningsfunktion

Länsberedningen föreslog i betänkandet (SOU 1974: 84) Stat och kommun i samverkan att skatteförvaltningen skulle brytas ut ur länsstyrelsen och att den nya myndigheten skulle få en lekmanstyrelse med uppgifter likartade andra verksamhetsstyrelser. Till styrelsen borde hänskjutas frågor om t ex arbetsordning, vissa tjänstetillsättningar, anslagsframställningar m m. Lekmannainflytande inom skatteadministrationen finns i dag, förutom genom länsstyrelsens styrelse, på central nivå genom RSVs styrelse samt på lokal nivå genom taxeringsnämnderna. Det sk skattechefsinstitutet begränsar i dag lekmannainflytandet inom länsstyrelsens skatteavdelning så till vida att skattechefen direkt tillagts vissa befogenheter enligt bla taxeringslagen.

Skäl till lekmannainflytande kan vara t ex behov av insyn i verksamheten, förankring av verksamheten hos allmänheten och serviceaspekter. Lekmannainflytande ses ibland även som en garant för att statsmakternas intentioner med verksamheten fullföljs. Ytterligare en fråga gäller lekmannainflytande och rättstillämpning, dvs om lekmannainflytande skall finnas i handläggningen av enskilda ärenden.

Behovet av lekmannainflytande hos en länsstatemyndighet har nära samband med RSVs framtida ledningsfunktion och den frågan beror på resultatet av bla verksamhetskommitténs, skatteförvaltningsutredningens och skatteförenklingskommitténs arbete. Vi saknar därför nu underlag för att ta ställning för eller emot en lekmanstyrelse. Några principiella hinder mot ett lekmannainflytande hos en länsstatemyndighet har vi dock inte funnit. Om lekmannainflytande anses önskvärt måste dock skattechefsinstitutet ses över och anpassas till en lekmanstyrelsens uppgifter.

3.5.9 Genomförandefrågor

Norrbotenprojektets delprojekt om verksamhetssamordning föreslår en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län från den 1 juli 1986.

Inom vårt delprojekt har vi bedömt att en försöksverksamhet innefattande en fristående länskattemyndighet i ett län inte är meningsfull.

Principiellt vill vi beröra tre alternativ när det gäller genomförande.

Alternativ 1, innebär att organisationsförändringen genomförs så snart som möjligt. Man utgår då i allt väsentligt från nuvarande förhållanden när instruktioner och arbetsordning m m för den nya länskattemyndigheten skall skapas. Med hänsyn till tidsåtgången för remissbehandling, propositionsskrivning, riksdagsbehandling och författningsarbete kan ett genomförande inte ske förrän allra tidigast den 1 juli 1986.

Alternativ 2, innebär att skatteförvaltningsutredningens arbete och nu inom RSV pågående utredningsarbete läggs till grund för en mer permanent struktur av skatteförvaltningen.

Med hänsyn till remissbehandling m m torde riksdagens ställningstagande inte kunna föreligga förrän tidigast under vårriksdagen 1986.

Alternativ 2 torde sannolikt vara genomförbart tidigast den 1 juli 1987.

Alternativ 3, inrefattar förutsättningarna i alternativ 2 men innebär att genomförandet sker först när försöksverksamhet med anledning av Norrbottenprojektet utvärderats och beslut fattats om konsekvenserna för landet i dess helhet.

Alternativ 3 torde innebära att genomförandet inte kan ske förrän omkring år 1990.

Ett genomförande enligt alternativet 1 innebär endast en mer formell ändring av skatteavdelningens status. Några vägande motiv för att snabbt genomföra en sådan delreform finns knappast.

Alternativet 3 innebär å andra sidan att den av statsmakterna önskade förändringen av skatteadministrationen inte kan göras förrän om tidigast fem år. Alternativet får därför anses vara oacceptabelt med hänsyn till att nuvarande otympliga skatteadministration måste bibehållas under lång tid framöver.

Vi förordar därför ett genomförande enligt alternativ 2. Genomförandetidpunkten kan dock av skäl som vi nyss berört inte definitivt läggas fast redan nu.

Med hänsyn till pågående utredningar inom skatteförenklingskommittén, skatteförvaltningsutredningen, verksledningskommittén och RSV kan vi inte inom ramen för vårt uppdrag lägga fram något detaljförslag om hur genomförandet skall gå till. Vi förutsätter därför att organisationen av de nya länskattemyndigheterna och genomförandet av organisationsförändringen måste planeras närmare när de samlade förutsättningarna för förändringen lagts fast och kan överblickas i sin helhet.

4.1 Allmänt

Bilaga 1

Målsättningen för administrativ samverkan är enligt regeringens uppdrag en effektivare och om möjligt billigare administration av de statliga myndigheterna. Detta skall åstadkommas genom ökad samordning av administrationen och ett gemensamt utnyttjande av framför allt länsstyrelsens administrativa resurser.

Av intresse i detta sammanhang är den — enligt ett särskilt regeringsuppdrag — nu pågående decentraliseringsutredningen, som omfattar 22 centrala verk. Avsikten är att pröva möjligheterna att decentralisera funktioner till framför allt de sk skogslänen. Denna utredning började under år 1984 och några resultat i form av konkreta förslag, som kan beaktas i Norrbottenprojektet, föreligger ännu inte. Man kan dock anta att åtminstone en del av kommande förslag innebär en decentralisering av administrativa stödfunktioner. Omfattningen av en sådan decentralisering går emellertid inte nu att förutsäga, men den kan komma att innebära ett ökat regionalt administrativt ansvar för de myndigheter som berörs.

Åtgärder i den riktningen skulle då väl överensstämma med de åsikter som i olika sammanhang kommer till uttryck i denna rapport, nämligen att de centrala myndigheterna i ökad omfattning bör delegera ansvar och beslut i administrativa frågor till sina resp regionala organ. Den statliga förvaltningen i länen bör i så stor utsträckning som möjligt vara administrativt självförsörjande och kunna fatta administrativa beslut på egen hand. De centrala myndigheterna har samtidigt önskemål om enhetlighet i synsätt och hantering vad gäller tex ärendehandläggning, redovisning och personaladministration. En sådan styrning av verksamheten behövs för att ge stadga åt organisationen så att verksamheten i sin helhet kan bedrivas effektivt. Dessa krav kan tillgodoses utan att den regionala verksamheten behöver detaljregleras av den centrala myndigheten och utan att alla administrativa beslut måste fattas på central nivå. De regionala myndigheterna bör i ökad utsträckning kunna få befogenheter att handlägga administrativa frågor i enlighet med ett gemensamt synsätt och de föreskrifter som de centrala myndigheterna anser sig behöva utfärda.

Om befogenheter och beslutsrätt när det gäller administrativa frågor i större omfattning än nu delegeras till regional nivå ställs även större krav på regional administrativ kompetens. Detta förhållande bidrar ytterligare till behov av gemensamt utnyttjande av befintliga resurser och samordning av administrativa funktioner.

Den administrativa utvecklingen medför förutom en mer avancerad teknik även en ökad specialisering. Detta förhållande gäller såväl ekonomi- och personaladministration som kontorsdrift. Det kan vara svårt eller ekonomiskt sett omöjligt för den enskilda regionala myndigheten att hålla kompetens på alla områden. I första hand måste man ju satsa sina resurser på kompetens inom det egna sakområdet.

Genom samverkan kan myndigheterna inom en region få tillgång till

kompetens inom olika administrativa specialområden. En myndighet kan åta sig att ge de övriga myndigheterna service. Om denna myndighet inte från början har kompetens på alla områden som efterfrågas, kan det för länsförvaltningen som helhet vara ekonomiskt befogat att myndigheten efter hand får det.

En samordning av myndigheternas resurser gör det även möjligt att bättre utnyttja modern teknik. Det kan gälla samutnyttjande av en elektronisk växel eller en avancerad reproanläggning. Var för sig har de mindre eller medelstora myndigheterna oftast varken förutsättningar eller resurser att tillgodogöra sig den avancerade teknik som numera finns inom en rad områden, utan får nöja sig med enklare och ofta mer personal- och tidskrävande anläggningar av olika slag.

Det finns andra exempel på att samordning påtagligt lönar sig. Det finns inom varje residensort ett 20-tal småmyndigheter. Ofta är dessa spridda över orten, i hyrda lokaler av mycket varierande standard. Om man kan sammanföra dessa myndigheter till en gemensam förvaltningsbyggnad – helst i anslutning till eller i närheten av länsstyrelsen eller annan större myndighet – kan stora besparingar göras.

Myndigheterna blir lättare att nå för besökande. Man kan också ordna gemensamma servicefunktioner eller i förekommande fall repliera på den större myndighetens serviceorganisation i fråga om reception, televäxel, reprocentral, vaktmästeri etc och på så sätt få en effektivare och billigare service.

I Luleå är länsstyrelsen den största civila statliga myndigheten. Det finns ingen utlokaliserad central myndighet. Den nuvarande administrativa kompetensen är i hög grad koncentrerad till länsstyrelsen och till några av de affärsdrivande verken. De affärsdrivande verken arbetar dock utifrån andra premisser än den övriga statliga verksamheten i länet och har utvecklat helt egna administrativa system.

Vi anser därför att länsstyrelsen har de bästa förutsättningarna att ge administrativ service och rådgivning till de statliga myndigheterna i Luleåregionen.

Från organisatorisk synpunkt är det naturligt att knyta denna verksamhet till länsstyrelsens nuvarande administrativa enhet och i fortsättningen låta denna bilda stomme i ett regionalt förvaltningskontor.

Meningen är nu inte att ett sådant förvaltningskontor skall ta över de övriga myndigheternas administration och bli något slags administrativt överorgan i länet. Det är därför angeläget att understryka vikten av att beslut om administrativa åtgärder i olika sammanhang skall fattas av de enskilda myndigheterna. Förvaltningskontoret skall vara ett serviceorgan, som i stora delar skall bygga på myndigheternas frivilliga efterfrågan på tjänster. I flera avseenden bör dock regeringen av praktiska och tekniska skäl ge förvaltningskontoret till uppgift att ansvara för gemensamma funktioner eller tjänster.

Myndigheterna skall i stor utsträckning betala för de tjänster som de utnyttjar. Undantag från denna regel gäller tjänster som av praktiska skäl

är svåra att kostnadsfördela utan ett krångligt och dyrt debiteringssystem och sådana fall, då myndigheterna inte själva kan påverka kostnaderna. Detta gäller även kostnader för verksamheter som statsmakterna gett länsstyrelsen i uppdrag att svara för som en del av länsstyrelsens verksamhet.

Vårt mål är att det föreslagna förvaltningskontoret efter en uppbyggnadsperiod på mellan ett och två år skall ha som uppgift

- att mot ersättning eller i vissa fall kostnadsfritt ge myndigheterna service och råd inom en rad administrativa områden, t ex kameral service och rekrytering
- att mot ersättning svara för driften av ett antal för flertalet myndigheter gemensamma funktioner, t ex repro- och teleservice
- att vara samordnande instans för vissa verksamheter, t ex personalutbildning och bevakning
- att inom ramen för det egna anslaget ansvara för verksamheter som t ex omplacering och lokalvård
- att svara för ekonomi- och personaladministration samt kontorsdrift för enheterna inom den nya länsstyrelseorganisationen.

4.2 Detaljförslag

Vi föreslår att ett förvaltningskontor inrättas inom länsstyrelsen med utgångspunkt i länsstyrelsens nuvarande administrativa enhet. Förutom uppgiften att svara för ekonomi- och personaladministration samt kontorsdrift för enheterna inom den nya länsstyrelseorganisationen skall kontoret efter en uppbyggnadsperiod på mellan ett och två år kunna erbjuda andra myndigheter följande service och tjänster:

– Kameral service

Förvaltningskontoret föreslås få i uppdrag att alltefter andra myndigheters egna önskemål sköta vissa arbetsuppgifter åt dem i fråga om redovisning och bokslut. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna och förvaltningskontoret regleras genom särskilda avtal.

– Upphandling

Kontoret föreslås få till uppgift att vid behov samordna och administrera upphandlingen av vissa varor och tjänster.

– Reseservice

Som ett led i strävandena att minska myndigheternas kostnader i samband med tjänsteresor föreslås förvaltningskontoret få i uppdrag att för andra myndigheters räkning sluta avtal om rabatter på flyg- och tågbiljetter samt hotell i Stockholm. Inköp av resor och logi skall kunna skötas av förvaltningskontoret för de myndigheter som önskar detta.

– Personalutbildning

Förvaltningskontoret föreslås få i uppdrag att samordna delar av personalutbildningen. Genom att utnyttja de utbildningsresurser av olika slag, som redan finns i Luleå, bör minst en fjärdedel av de ca 15 000 utbildningsdagar, som i dag genomförs på annan ort, kunna anordnas i Luleå.

– Omplaceringsverksamhet

Inom ramen av en försöksverksamhet föreslås att statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) får rätten att delegera vissa arbetsuppgifter till länsstyrelsen. Förvaltningskontoret skulle då helt få ansvara för en del av de uppgifter som SAMN normalt svarar för enligt omplaceringsförordningen.

– Rekrytering

Enligt förslaget skall förvaltningskontoret vid behov kunna ge myndigheterna kvalificerad service i rekryteringsfrågor. Servicen kan bestå av hjälp i samband med annonsering, urvalsintervjuer etc.

– Lönekontor

Länsstyrelsens nuvarande lönekontor kommer enligt förslaget att ingå i förvaltningskontoret. Utöver uppgiften att sköta löneadministrationen för enheterna i den nya länsstyrelseorganisationen kommer lönekontoret att genom individuella avtal kunna erbjuda service åt ett 15-tal andra myndigheter.

Lönekontoret skall vid behov även kunna ge råd till övriga myndigheter i länet och anordna utbildning inom det löneadministrativa området.

– Specialistkompetens

Myndigheterna föreslås få service och råd av förvaltningskontoret i frågor rörande arbetsrätt, pensioner, vissa juridiska spörsmål, tolkning av föreskrifter etc. Ett samarbete med andra enheter inom länsstyrelsen förutsätts i de fall kontoret inte har egen kompetens. Likaledes förutsätter vi samarbete mellan kontoret och andra myndigheter eller organ med sådan specialistkompetens som kan vara till nytta för myndigheterna.

– Arkivvård

Vi föreslår utbildning av varierande längd för arkiv vårdande och arkivansvarig personal vid myndigheterna. Till förvaltningskontoret bör även knytas en arkivarie, som i samråd med landsarkivet i Härnösand skall svara för service och rådgivning i arkivfrågor till myndigheterna.

– Bibliotek

Länsstyrelsens bibliotek föreslås bli en del av förvaltningskontoret och fungera som huvudbibliotek för myndigheterna i Luleå. Huvudbiblioteket föreslås även få en mindre filial i rättscentrum.

– Bevakning och säkerhet

Vi föreslår att rikspolisstyrelsen inventerar myndigheternas bevaknings- och säkerhetsbehov och att förvaltningskontoret därefter får till uppgift att samordna de bevakningsinsatser som behövs.

– Konferens- och utbildningslokaler

Vi har utarbetat en för myndigheterna i Luleå gemensam katalog över alla konferensutrymmen med plats för minst 14 personer. För varje lokal specificeras bla inredning och utrustning samt kontaktperson för bokning. Katalogen skall administreras av förvaltningskontoret.

– Lokalförsörjning och lokalplanering

Vi föreslår att förvaltningskontoret får till uppgift att dels företräda byggnadsstyrelsen i lokalförsörjningsärenden i den omfattning byggnadsstyrelsen finner lämpligt, dels vara samordnande organ när det gäller

myndigheternas lokalbehov. Kontoret skall även vid behov biträda myndigheterna i lokalplaneringsfrågor.

– Lokalvård

Länsstyrelsen har i dag en stor och geografiskt vittomspännande lokalvårdsorganisation, som betjänar flertalet myndigheter i länet. Vi föreslår att förvaltningskontoret får ansvaret för lokalvården vid de civila statliga myndigheterna, exkl de affärsdrivande verken, inom i första hand Luleåregionen. Vi förordar att nuvarande avtal mellan länsstyrelsen och myndigheterna upphävs och att verksamheten blir anslagsfinansierad.

– Receptionsservice

Främst i avsikt att förbättra servicen till allmänheten föreslås att förvaltningskontoret inrättar två receptioner på länsstyrelseområdet och eventuellt en reception i rättscentrum. Receptionen i rättscentrum skall i så fall inte betjäna polisen och allmänna häktet, som redan i dag har en egen reception.

– Reproservice

De nuvarande reproresurserna koncentreras till reprocentralerna vid högskolan, länsstyrelsen och SJs marknadsavdelning. Övriga reprocentraler avvecklas.

Förvaltningskontoret föreslås med utgångspunkt i länsstyrelsens nuvarande reprocentral svara för en gemensam reprofunktion för flertalet civila statliga myndigheter i Luleå.

– Telekommunikationer

Länsstyrelsen har fått medel för en elektronisk växel. I avsikt att begränsa statsverkets utgifter för anskaffning och drift av teleutrustningar föreslår vi att ytterligare ett antal myndigheter ansluts till den planerade växeln. Dessutom föreslås en senare anskaffning av en gemensam elektronisk växel för myndigheterna i rättscentrum och kringliggande myndigheter.

Bägge växlarna skall enligt förslagen administreras av förvaltningskontoret.

– Vaktmästeri och externa transporter

Vi föreslår att förvaltningskontoret organiserar en gemensam funktion för vaktmästeri och posthämtning m m för myndigheterna inom länsstyrelseområdet och för myndigheterna i rättscentrum.

Vi har även tagit upp frågor som rör den framtida lokaliseringen av myndigheterna i Luleå. Förslagen härvidlag går i stort ut på att alla nuvarande och planerade enheter i den nya länsstyrelseorganisationen jämte ett antal småmyndigheter lokaliseras till länsstyrelseområdet.

Lokaldispositionen i rättscentrum bör dessutom ses över så att man får plats för de föreslagna gemensamma kontorsservicefunktionerna samt för ytterligare en myndighet, som enligt vårt förslag bör flyttas från länsstyrelseområdet till rättscentrum.

Utdrag ur statskontorets rapport 1985:11B
Bilagor Ny länsförvaltning Norrbottenprojektet.

Tabell. **PERSONALREDOVISNING:** All personal vid länsförvaltningen i Norrbottens län den 1 juli 1984 (exkl anställda i beredskapsarbete och ungdomslag)

Myndighet	Antal tjänster	Antal anställda	Antal årsarbetskrafter	Lönekostnader, kkr ¹
1	2	3	4	5
LÄNSFÖRVALTNINGEN				
(exkl lokalvårdsorg):				
K: Vägförvaltningen	515	520	514,65	82 344
varav – regionalt	114	119	114,15	18 264
– lokalt	401	401	400,5	64 080
U: Länskolnämnden	28	28	25,5	4 080
Jo: Lantbruksnämnden	103	104	94,9	15 184
varav – regionalt	88	89	80,2	12 832
– lokalt	15	15	14,7	2 352
Skogsvårdsstyrelsen	230	216	208	33 280
varav – regionalt	96	95	89	14 240
– lokalt	134	121	119	19 040
Fiskenämnden	5,5	6	5,5	880
A: Länsarbetsnämnden (inkl LAMI)	649	690	609,25	97 480
varav – regionalt	117	113	106,3	17 008
– lokalt	532	577	502,95	80 472
Yrkesinspektionen	35,5	38	34,75	5 560
Bo: Länsbostadsnämnden	25	33	24,65	3 944
I: Utvecklingsfonden	36	33	31,65	5 064
Summa länsnämnderna	1 627	1 668	1 548,85	247 816
varav – regionalt	545	554	511,70	81 872
– lokalt	1 082	1 114	1 037,15	165 944
C: Länsstyrelsen	489	464	389,37	62 299
varav skatteavd.	182	170	141,18	22 589
SUMMA LÄNSFÖRVALTNINGEN	2 116	2 132	1 938,22	310 115
(exkl lokalvårdsorg)				
varav – regionalt	1 034	1 018	901,07	144 171
– lokalt	1 082	1 114	1 037,15	165 944

¹ Schablonberäkning, 1 ÅAK = 160 000 kr (inkl lkp)

Personalorganisationernas synpunkter på försöksverksamheten

Vid de överläggningar som under beredningen har ägt rum med personalorganisationerna har företrädare för Centralorganisationen SACO/SR betonat att de förändringar i förvaltningen som blir nödvändiga under försöksverksamheten inte bör bli alltför omfattande. Det är viktigt att den verksamhet som flyttas över från självständiga länsmyndigheter samlas i särskilda enheter inom länsstyrelsen. Personalen måste få behålla sin anställningstrygghet. De förändringar som genomförs måste förberedas noga. Enligt Centralorganisationen SACO/SR är det vidare viktigt att en omsorgsfull utvärdering äger rum under försöksperioden.

Statstjänstemannaförbundet är positivt till syftet med försöksverksamheten. Både den centrala och regionala förvaltningen bör utvecklas så att länets utveckling och framtid kan sättas i centrum för verksamheten. Enligt Statstjänstemannaförbundet har statskontoret emellertid i sina överväganden i alltför hög grad utgått från att organisatoriska förändringar skall skapa ökad effektivitet i länsförvaltningen. Problem kan uppstå särskilt genom de förslag till splittring av nuvarande verksamheter som statskontoret har föreslagit. Statstjänstemannaförbundet anser att utvecklingsarbetet i länen kan förbättras genom en ökad samordning mellan olika länsmyndigheter inom nuvarande organisatoriska ramar.

Båda personalorganisationerna har starkt understrukit att de förtroendevaldas inflytande i länsförvaltningen inte får minska under försöksperioden.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 6 juni 1985	3
1 Inledning	3
2 Föredragandens överväganden	4
2.1 Allmänna överväganden	4
2.1.1 Den statliga länsförvaltningen	4
2.1.2 Behovet av förändringar i den nuvarande statliga länsförvaltningen	6
2.1.3 Utvecklingen av länsförvaltningen i andra län	8
2.2 Försöksverksamhet i Norrbottens län	10
2.3 Försöksverksamhetens omfattning	13
2.3.1 Utbildningen	13
2.3.2 Lantbruket	14
2.3.3 Fisket	16
2.3.4 Bostadsförsörjningen	17
2.3.5 Samordning av kommunikationsfrågor	19
2.3.6 Sysselsättningsskapande åtgärder av investeringskaraktär (beredskapsarbeten)	21
2.3.7 Naturvård	24
2.3.8 Regional statistikverksamhet	24
2.4 De förtroendevaldas inflytande under försöksperioden	25
2.5 Personal- och ekonomiadministrativa frågor inom länsstyrelsen under försöksperioden	28
2.5.1 Allmänt	28
2.5.2 Personaladministrativa frågor	28
2.5.3 Ekonomiadministrativa frågor	29
2.6 Administrativ samverkan	30
2.7 Genomförande av försöksverksamheten	31
2.7.1 Tidpunkten	31
2.7.2 Lagstiftningsåtgärder m. m.	32
2.7.3 Förberedelser och utvärdering av försöksverksamheten	37
3 Upprättat lagförslag	38
4 Hemställan	38
5 Beslut	38
Bilaga 1: Utdrag ur statskontorets rapport 1985: 10	39
Bilaga 2: Utdrag ur statskontorets rapport 1985: 11 B	100
Bilaga 3: Personalorganisationernas synpunkter på försöksverksamheten	101