SOU 1989:5

SAMORDNAD LÄNSFÖRVALTNING

Del 1: Förslag

Betänkande av utredningen om samordnad länsförvaltning

SOU 1989:5

SAMORDNAD LÄNSFÖRVALTNING

Del 1: Förslag

Betänkande av utredningen
om samordnad länsförvaltning

Statens offentliga utredningar
1989:5
Civildepartementet

Samordnad länsförvaltning
Del 1: Förslag

Betänkande av utredningen
om samordnad länsförvaltning
Stockholm 1989

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

Graphic Systems i Göteborg AB 1989

ISBN 91-38-10273-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Den 24 mars 1988 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utvärdera pågående försök med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län och lägga fram förslag till en reformerad statlig länsförvaltning genom beslut den 29 mars och den 6 maj 1988.

Vi överlämnar härmed vårt betänkande (SOU 1989:5) Samordnad länsförvaltning.

I arbetet har som ledamöter deltagit landshövdingen Gösta Gunnarsson, ordförande, riksdagsledamöterna Marita Bengtsson, Bertil Danielsson, Kjell Nilsson, Lennart Nilsson, Lars Sundin och Margareta Winberg, f.d. riksdagsledamoten Tore Claeson och kommunalrådet Sverker Lindberg.

Departementsrådet Ulf Henricsson har deltagit i arbetet som sakkunnig.

Sekreterare åt kommittén har varit kanslirådet Håkan Hällman (fr.o.m. 1988-07-01), avdelningsdirektören Birgitta Eurenius (fr.o.m. 1988-07-01), avdelningsdirektören Agneta Bladh (fr.o.m. 1988-09-01) och departementssekreteraren Henrik Munck af Rosenschöld (fr.o.m. 1988-10-17).

På regeringens uppdrag har statskontoret och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) biträtt kommittén. Från statskontoret har deltagit organisationsdirektörerna Simon Andersson, Olov Höglund och Göran Lindeberg, avdelningsdirektörerna Lennart Eklund, Lars Hammar, Marja Lemne och Marguerite Sjöström-Josephson samt byrådirektören Eva Lehndal. Från LON har deltagit avdelningsdirektören Bengt Strömblom och byrådirektören Elisabeth Lenné.

Till betänkandet fogas reservationer av Tore Claeson, Bertil Danielsson och Sverker Lindberg.

Vårt arbete är nu slutfört.

Stockholm i januari 1989

Gösta Gunnarsson

Marita Bengtsson

Kjell Nilsson

Tore Claeson

Lennart Nilsson

Bertil Danielsson

Lars Sundin

Sverker Lindberg

Margareta Winberg/

Håkan Hällman
Agneta Bladh
Birgitta Eurenius
Henrik Munck af Rosenschöld

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Bilagor

Bilagorna finns intagna i en särskild volym
Del 2: Bilagor

SAMMANFATTNING

Vårt uppdrag

Den 1 juli 1986 inleddes en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län. Försöket är ett led i regeringens arbete med att förnya den offentliga sektorn.

Vårt uppdrag har varit att utvärdera den pågående försöksverksamheten och att lägga fram förslag till en reformerad statlig länsförvaltning. I våra överväganden skulle vi särskilt pröva

- omfattningen av en reform,
- former som garanterar att nationella politiska mål och prioriteringar slår igenom i länen samtidigt som förutsättningar ges att ta hänsyn till skilda regionala förhållanden,
- de förtroendevaldas inflytande,
- rationaliserings- och besparingseffekter.

Till grund för vårt arbete har bl.a. legat statskontorets olika rapporter om Norrbottenprojektet och rapporten från civildepartementets arbetsgrupp (C 1986:C) för frågor rörande samordnad länsförvaltning (Ds C 1987:10). Vi har också studerat de remissyttranden och synpunkter i övrigt som kommit in med anledning av nämnda rapporter. Vidare har vi tagit i anspråk kunskaper som finns hos statskontoret, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och berörda centrala verk.

Därtill kommer annat utredningsmaterial som bygger på erfarenheter från andra län där nya samverkansformer prövas. Vi har också tillställts åtskilliga skrivelser från skilda håll. Utöver att följa försöket i Norrbottens län har vi koncentrerat oss på att analysera och bedöma tillgängligt material. Vi har strävat efter att med principiellt inriktade överväganden belysa de frågor vi bedömt vara viktiga.

Våra förslag

Vi ser det som angeläget att samordnad länsförvaltning fullföljs så snart som möjligt i hela landet. De förslag vi lägger fram tar sikte på en reform den 1 juli 1990. Förslagen innebär i korthet:

Som ett led i förnyelsen av den offentliga sektorn går flera statliga länsmyndigheter samman och bildar nya länsstyrelser i alla län. Staten samlar sina krafter på regional nivå för att kunna uppträda mer samordnat och för att kunna ge bättre service till allmänhet, kommuner, näringsliv, organisationer osv. Ökad effektivitet och styrka nås på områden som har väsentlig betydelse för länens utveckling och framtid. Genom ett förstärkt förtroendemannainflytande förbättras förutsättningarna att ta hänsyn till skilda regionala förhållanden. En förstärkt förvaltning främjar dessutom decentralisering av fler myndighetsfunktioner från central till regional nivå och och bör få önskvärda effekter även på den kommunala nivån.

Den nya länsstyrelsen byggs upp av de verksamhetsområden och resurser som i dag finns inom landets länsstyrelser, länsskolnämnder, länsbostadsnämnder, länsvägnämnder, lantbruksnämnder och fiskenämnder. Vi konsta-

terar därmed att de områdesavgränsningar som gjorts för försöksverksamheten i Norrbottens län, är i stort lämpliga och i huvudsak bör gälla även vid en reform i nationell skala.

Vi föreslår därutöver

att länsstyrelsens ansvar och beslutsfunktioner angående trafikplanering markeras i organisationen bl.a. genom att vissa kanslifunktioner tas över från vägförvaltningen,

att länsstyrelsens uppgifter i trafiksäkerhetsarbetet i länet preciseras med avseende på samordningsansvaret,

att länsstyrelsens uppgifter i planeringen av beredskapsarbeten samt arbetsmarknadsutbildning tydliggörs och utvidgas,

att länsstyrelsens styrelse fattar beslut i viktiga övergripande skogliga frågor med länsjägmästaren som föredragande.

Vi anser att den i Norrbottens län prövade modellen för förtroendemannamedverkan är en framkomlig väg att behålla och förstärka förtroendemannainflytandet på verksamheten. Länsstyrelsens förtroendemannastyrelse skall liksom nu ha det övergripande ansvaret på förtroendemannanivå för samtliga verksamhetsområden. Förtroendemannainflytandet kompletteras genom beslutande och rådgivande nämnder inom olika verksamhetsområden, där det finns motiv för det.

Vi föreslår följande obligatoriska nämnder som beslutar i viktiga ärenden inom de olika sektorerna i den mån det inte gäller övergripande frågor:

- utbildningsnämnd
- plan- och bostadsnämnd
- lantbruksnämnd (där även frågor på fiskets område behandlas)
- kommunikationsnämnd
- miljövårdsnämnd
- rennäringsnämnd (i de tre nordligaste länen)

Därutöver skall varje länsstyrelse ha rätt att inrätta de ytterligare nämnder som behövs med hänsyn till länets behov.

Varje nämnd bör bestå av nio ledamöter. Landstinget, som i dag väljer samtliga förtroendemän i länsstyrelsens styrelse, bör även välja förtroendemännen i nämnderna. Ordförandeskapet bör utformas på samma sätt som i länsstyrelsens styrelse, dvs. med landshövdingen som ordförande, för att garantera sektorssamordningen. Enligt landshövdingens bestämmande bör dennes ställföreträdare kunna vara ordförande i nämnd.

Reformen innebär bl.a. att fler centrala verk än för närvarande skall utnyttja länsstyrelsen som sitt regionala organ. Det förhållandet att vissa länsnämnder försvinner får inte innebära att de centrala organen bygger upp nya styrsystem mot regional och lokal nivå. I stället bör möjligheterna utnyttjas att från central nivå decentralisera ytterligare uppgifter samt att ge länsstyrelserna bättre möjligheter att bedriva sin verksamhet inom givna ramar.

Vi anser att de förbättrade förutsättningarna att ta tillvara regionala intressen går att förena med bevarade förutsättningar att säkra de nationella målens genomslag. Relationen centrala verk - en samordnad läns-

förvaltning behöver dock klargöras, bl.a. genom instruktionsbestämmelser, som tydliggör ansvarsförhållandet mellan regeringens myndigheter på central och regional nivå.

En ny samordnad länsförvaltning med de strukturförändringar som presenterats bör på ett ändamålsenligt sätt kunna utnyttja sin kompetens för att inom länet fördela de olika sektorernas resurser meningsfullt. Detta bör vara till fördel när det gäller att hushålla med statens medel.

Vi räknar med att reformen på sikt även skall ge mer direkta rationaliserings- och besparingseffekter, men våra förslag bygger i huvudsak på andra argument. Viktigt är att den stärker möjligheten till balanserad regional utveckling utifrån regionernas egna förutsättningar, under lokalt politiskt inflytande. För ett fullgott resultat är det angeläget att inga besparingskrav ställs under genomförandeskedet.

Vi ser de försök som pågår i vissa län med lokalkontor och tankarna bakom dem som synnerligen betydelsefulla och helt i linje med de regionalpolitiska strävandena. En viktig uppgift är att söka samordnade insatser för bevarad offentlig service. Det är därvid angeläget att ta tillvara möjligheterna till "glesbygdsanpassade" lösningar i en länsförvaltningsreform. I vissa län, där länsorgan redan är lokaliserade till orter utanför residensorten, bör det vara möjligt att arbeta vidare efter en sådan lokalkontorsmodell. Att utveckla kontoren utanför residensstaden till "filialkontor" för hela den nya organisationen bör vara möjliga inslag i en reformerad länsförvaltning.

För att förbereda förändringen bör under våren 1989 bildas en central organisationskommitté och länsvisa organisationskommittéer. En långtgående organisatorisk frihet för länen eftersträvas sedan statsmakterna lagt grunden.

Våra motiv

Förslagen kan motiveras av förhållanden inom respektive samhällssektor men har sin huvudsakliga grund i mer generella överväganden. Hur den statliga länsförvaltningen i framtiden skall se ut bör bedömas med hänsyn till samhällsutvecklingen i stort. Mycket har hänt sedan staten byggde upp sina starka sektorsorganisationer för att genomföra stora samhällsreformer (en skola för alla, en kraftfull rationalisering av jordbruket, god tillgång på bostäder med hög standard). Dessutom är flera viktiga samhällsuppgifter anförtrodda kommuner och landstingskommuner. Det ter sig i dag i många fall viktigt att över traditionella områdesgränser finna praktiska lösningar på mångdimensionella problem. En sektorsuppdelad statlig representation i länen gagnar inte dessa nutida syften, särskilt inte om den förenas med stark och detaljerad styrning från centrala myndigheter som svårligen kan ha den nödvändiga överblicken.

Länsstyrelserna skiljer sig från andra myndigheter under regeringen genom att i sin beslutsorganisation garantera en lokal demokratisk förankring. De har därigenom goda möjligheter att vara en effektiv brygga mellan den nationella och den lokala politikens krav och förutsättningar. I sin myndighetsroll företräder de nationellt bestämda mål. Genom sin lokala förankring kan de finna tillämpningar som stämmer väl överens med skiftande förhållanden. I jämförelse med försöket i Norrbottens län bör det vara möjligt att ytterligare ut-

veckla förtroendemannainflytandet på det sätt vi föreslår.

Våra motiv i övrigt överensstämmer i allt väsentligt med de syften som låg bakom regeringens uppdrag till statskontoret i december 1983 och statsmakternas beslut 1985 om försöksverksamhet i Norrbottens län. Effektivt utvecklingsarbete på regionala grunder, tvärsektoriell problemlösning och administrativ smidighet tillhörde de krav man då ställde.

Det innebär att tidigare redovisade bevekelsegrunder för en reform av länsförvaltningen kvarstår. En reform kan även bidra till att uppfylla vissa särskilda syften på olika samhällsområden som tonat fram i de senaste årens rikspolitiska beslut (bättre utnyttjande av de samlade utbildningsresurserna, förstärkt och förbättrad bostadsplanering, samordnad trafikplanering, landsbygdsutveckling, miljöhänsyn i alla samhälleliga verksamheter). Vår genomgång av de beslut som statsmakterna fattat inom olika politikområden sedan försöket i Norrbotten började pekar i samma riktning.

Regionalpolitikens mål är att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar samt, liksom målen för välfärdspolitiken, att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var i landet de bor. De regionalpolitiska medlen har efter hand utvecklats så att det inte längre bara är en fråga om att fördela, utan jämväl en fråga om att mobilisera resurser utifrån de särskilda förutsättningar som gäller i landsdelen. Båda strategierna, men kanske främst den senare, förutsätter en stark och kompetent sammanhållande part i regionerna. Det finns goda förutsättningar att ytterligare utveckla länsstyrelserna i den önskade riktningen.

En förstärkt länsstyrelse bör inte ses som konkurrent till de självständiga och numera resursstarka kommunerna till vilka en fortsatt decentralisering bör ske. De utvecklingsuppgifter som bör tillkomma länsstyrelserna bör handla om kommunövergripande frågor och/eller ha inslag av statlig myndighetsutövning, bl.a. i form av tillsyn över hur kommunerna bedriver sin verksamhet.

Den alternativa organisationsform som på senare år har aktualiserats från olika håll, nämligen att sektorsmyndigheterna skapar sina egna regionindelningar, ser vi inte som acceptabel. Den splittrar länsförvaltningen, försvagar förtroendemannainflytandet, leder till ökad sektorisering av den statliga verksamheten och strider i övrigt mot statsmakternas intentioner bakom reformarbetet med samordnad länsförvaltning. Däremot kan det för vissa specialuppgifter krävas länsövergripande samarbete och specialister med ansvar för flera län, men sådana sektorsspecifika särlösningar bör vara så få som möjligt.

De olika samverkansformer som växt fram i andra län under senare år ser vi inte som alternativ utan som komplement till en länsförvaltningsreform. Även de nya länsstyrelserna kommer att ha behov av nära samverkan med andra regionala organ.

Värdet av Norrbottenförsöket begränsas av att det just rör sig om ett försök, med inbyggd förutsättning att man lätt skall kunna återgå till det gamla. Detta har fått till följd att effekterna varit begränsade. Vid en landsomfattande reform bör bättre förutsättningar skapas för verkligt genomslag av de idéer som ligger bakom samordningen. En viktig beståndsdel är att skapa ett system för budgetstyrning och resultatåterföring som å ena sidan ger länsstyrelserna ett reellt beslutsutrymme, å andra sidan garanterar att riksdagen och rege-

ringen kan styra och följa upp hur nationellt bestämda mål inom olika områden uppfylls.

Över huvud taget torde förutsättningarna för en förändring nu vara bättre än när försöksverksamheten inleddes i Norrbottens län. En permanent och landsomfattande reform blir inte låst av de begränsningar som hör till en försöksverksamhet. I alla län har samarbetet mellan länsorganen förbättrats, bl.a. som förberedelse för en organisatorisk reform i linje med Norrbottenmodellen.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

I december 1983 gav regeringen statskontoret i uppdrag att med utgångspunkt i en studie i Norrbottens län utforma ett förslag till en samordnad statlig länsförvaltning. Översynen skulle utmynna i

- ett så långt möjligt konkret förslag till ny organisationsstruktur för den regionala förvaltningen,

- en beskrivning av det framtida förhållandet mellan länsstyrelsen och de länsorgan som skulle komma att stå utanför länsstyrelsen och

- förslag till erforderliga författningsändringar.

Förslagets principer skulle kunna tillämpas även i andra län än Norrbotten. Statskontoret skulle också redovisa formerna för den framtida, centrala styrningen av den regionala förvaltningen.

I december 1984 presenterade statskontoret sin slutrapport (rapport 1985:11) Ny länsförvaltning. Statskontoret föreslog en försöksverksamhet med en delvis ny organisation för den statliga länsförvaltningen i Norrbottens län.

I juni 1985 lade regeringen fram sin proposition om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning. I pro-

positionen (prop. 1985/86:5, BoU 3, rskr. 64) föreslogs att en försöksverksamhet skulle genomföras i Norrbottens län under tiden den 1 juli 1986 t.o.m. den 30 juni 1989. Länsstyrelsen skulle under försöksperioden fullgöra de uppgifter som ankommer på länsvägnämnden, länsskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden. Beredningen av ärenden om beredskapsarbeten skulle i ökad utsträckning ske i samarbete mellan länsstyrelse och länsarbetsnämnd. Länsstyrelsen skulle genom en särskild funktion följa och påverka utvecklingen inom kommunikationsområdet. Syftet med förslagen var att den statliga länsförvaltningen, särskilt i frågor som gällde länets utveckling och framtid, skulle uppträda mer samlat och bli effektivare. Möjligheterna till avvägningar mellan olika ansvarsområden skulle förbättras. Vidare skulle skapas en ökad regional frihet genom förändringar av de regler som styr verksamheterna.

Försöksverksamheten skulle, enligt propositionen, efter utvärdering ligga till grund för mer generella överväganden om den framtida statliga länsförvaltningens uppgifter och organisation.

I regeringens proposition (1985/86:55) Sammanhållen skatteförvaltning m.m. som beslutades i oktober 1985 och som innebar att skattefrågorna bröts loss från länsstyrelserna, anfördes att de allmänna principer på vilka Norrbottenförsöket bygger också skall utgöra grunden för den regionala statsförvaltningens uppbyggnad i hela landet.

Riksdagen behandlade och antog förslagen i de båda propositionerna vid skilda tillfällen under december 1985.

För att bereda frågorna om den samordnade länsförvaltningen tillsattes i juni 1986 en särskild arbetsgrupp

(C 1986:C) inom civildepartementet under ledning av dåvarande landshövdingen Göte Svenson. Statskontoret och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) fick i uppdrag att biträda arbetsgruppen. Resultatet av gruppens arbete presenterades i oktober 1987 i rapporten Samordnad länsförvaltning - förslag (Ds C 1987:10). Enligt arbetsgruppens mening skulle en reform kunna genomföras med i huvudsak samma utformning som försöket i Norrbottens län.

Under hösten 1987 behandlade riksdagen några motioner som tog upp frågan om en samordnad länsförvaltning. Bostadsutskottet (BoU 1987/88:1) och senare riksdagen (rskr. 1987/88:29) uttalade sig för att en utvärdering av Norrbottenförsöket borde ske tidigast hösten 1988. På grundval av utvärderingen skulle därefter en proposition kunna föreläggas riksdagen våren 1989.

I mars 1988 föreslog regeringen i proposition 1987/88: 148 att lagen om försöksverksamhet med en samordnad länsförvaltning skulle förlängas med ett år, dvs. till utgången av juni 1990. Detta godtogs av riksdagen.

I propositionen anmälde civilministern sin avsikt att tillkalla en kommitté med uppgift att utvärdera försöket och lämna förslag till en effektivare och mer samordnad statlig länsförvaltning.

1.2 Uppdraget

Kommittén, som skulle vara parlamentariskt sammansatt, tillkallades våren 1988. Enligt direktiven (bilaga 1) skulle kommittén särskilt överväga

- omfattningen av en reform av länsförvaltningen,

- former som garanterar att nationella politiska mål och prioriteringar slår igenom i länen samtidigt som förutsättningar ges att ta hänsyn till skilda regionala förhållanden,

- de förtroendevaldas inflytande i den nya organisationen,

- rationaliserings- och besparingseffekter av en reform.

Statskontoret och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) fick regeringens uppdrag att biträda kommittén.

1.3 Uppläggningen av arbetet

Kommittén har genomfört en utvärdering av Norrbottenförsöket. Inledningsvis inbjöds länsledningen att redovisa erfarenheterna ur ett länsstyrelseperspektiv. Själva utvärderingsarbetet genomfördes under augusti/ september 1988, huvudsakligen av LON och sekretariatet. I oktober avslutades utvärderingen med att kommittén besökte Norrbottens län.

Vid ett sammanträde i oktober fick kommittén dessutom en presentation av den s.k. Kronobergsmodellen. Vid samma tillfälle redovisade LON en undersökning av formerna för regional samverkan i övriga län.

I mitten av november höll kommittén en s.k. hearing med cheferna för ett femtontal berörda centrala verk om deras relationer till länsstyrelserna och deras synpunkter på förhållandet vid en ev. samordnad länsförvaltning. Vid hearingen deltog också representanter för centrala fackliga organisationer.

Kommittén har fortlöpande hållit kontakt med den regionalpolitiska utredningen (I 1987:02, dir. 1987:48).

Kommittén har även tagit del av den utvärdering av försöksverksamheten i Norrbottens län som Löntagarkonsult AB genomfört. Vi har också tillställts åtskilliga skrivelser från skilda håll.

Under arbetets gång har berörda huvudorganisationer informerats samt beretts tillfälle att föra fram synpunkter.

2 ALLMÄNNA MOTIV FÖR EN REFORM AV LÄNSFÖRVALTNINGEN

2.1 Statsmakternas krav

Effektivt utvecklingsarbete på regionala grunder, tvärsektoriell problemlösning och administrativ smidighet tillhör de krav riksdagen och regeringen ställt på den nya organisation som drivs på försök i Norrbotten. Dessa krav kan återföras på en mängd riktningsgivande beslut och uttalanden från statsmakterna under i stort sett hela 70- och 80-talen.

I de direktiv som regeringen lämnade statskontoret inför den utredning som sedan kom att ligga till grund för Norrbottenförsöket kunde följande centrala punkter urskiljas:

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 sektorsövergripande karaktär.

d) 1971 års länsstyrelsereform syftade till att ge länsstyrelsen ansvaret för samordningen av den stat-

liga 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, t.ex. skattefrågor, bör fullgöras av andra organ.

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

De områden regeringen angav ha särskild betydelse för länets utveckling och framtid och som därför borde omfattas av länsstyrelsens samordningsansvar var 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.

Vi har inte funnit anledning att revidera de huvudsakliga iakttagelser om behov av förändringar som redovisats ovan. Bevekelsegrunderna för en länsförvaltningsreform kvarstår. Som kommer att framgå av våra överväganden och förslag bör emellertid inte en reform i nuläget innebära att de nya länsstyrelserna får i uppgift att fullgöra alla de mångfaldiga uppgifter som faller inom de uppräknade samhällsområdena. I en första etapp är det nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Det kan emellertid finnas anledning att i ett senare skede överväga en vidgning av länsstyrelsens uppgifter. Det

bör dock strykas under att en nödvändig förutsättning för fungerande samordning är att länet är geografisk bas för nu aktuella verksamheter. En tendens att bilda storregioner har på senare tid gjort sig gällande. Vi ser en uppenbar fara i att sådana förändringar leder till en koncentration av specialister och beslutskompetens till storregionnivå som utarmar kompetensen på länsnivå och försvårar förtroendemännens medverkan. Härigenom skulle bl.a. länsstyrelsens roll som samordnare i planerings- och utvecklingsfrågor försvåras. Vidare går den tidigare länsanknutna identiteten oftast förlorad genom sådana organisatoriska överbyggnader. Samtidigt kommer t.ex. miljövård och jordbruk att i vissa fall kräva en så hög grad av specialisering att ett län är för litet för att klara den kompetensen. Här måste flera län samverka.

2.2 Regionalt utvecklingsarbete och uppbrutna sektorsgränser

Regionalpolitikens mål och medel har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen under senare år. Mest uppmärksamhet får frågorna när det råder "kris" i någon landsdel och "åtgärdspaket" beslutas för att lindra eller avhjälpa krisen. Detta kan ge intrycket att regionalpolitiken fortfarande bara är en fråga om att med beslut från centrum ge periferin ett stöd när den har svårt att klara sig av egen kraft. Men vid sidan av detta finns en annan linje i debatt, riktningsangivelser och konkreta statsmaktsbeslut som innebär att den regionala utvecklingen skall främjas genom att man stödjer den naturliga utvecklingskraft som finns i regionerna. Detta förutsätter breda ansatser och utvecklat samarbete över sektor- och huvudmannaskapsgränser.

Som grund för en balanserad regional utveckling ligger dock att staten genom centralt fattade beslut strävar efter att lika förutsättningar ska föreligga i alla landsdelar. En väl utbyggd infrastruktur över hela landet (trafik, telekommunikationer, samhällelig service) är en sådan grundförutsättning.

Från lokaliseringspolitik till regional utveckling

Utvecklingen kan karaktäriseras så att lokaliseringspolitiken, vars främsta syfte är att påverka industrins utbyggnad och lokalisering, har vidgats till att bli en politik för regional utjämning och utveckling. Då måste regionalpolitiken med nödvändighet vara tvärsektoriell. Den påverkar och påverkas av en lång rad andra politikområden, främst arbetsmarknads-, industri-, utbildnings-, kommunikations- och jordbrukspolitiken.

I 1982 års regionalpolitiska beslut angavs målen vara att dels skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar, dels ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var i landet de bor. Målen ligger fast i senare beslut. I riksdagsbeslutet med anledning av propositionen om regional utveckling och utjämning (prop. 1984/85: 115, AU 13, rskr 354) skiljs på vad som benämns <u>regional utveckling</u> och vad som benämns <u>mellanregional utjämning</u> och som utgör två viktiga dimensioner i den geografiska inriktningen av det regionalpolitiska arbetet. Medan den mellanregionala utjämningen är en fråga för den centrala nivån understryks det att den regionala utvecklingen är en regional och lokal angelägenhet. Olika faktorer skall beaktas i analysen av de regionalpolitiska problemen och ligga till grund för de geografiska prioriteringarna mellan länen.

Den sektorsövergripande regionalpolitiska planeringen bildar - tillsammans med den översiktliga fysiska planeringen i länet - en viktig grund för trafik- och bostadsplanering, för utveckling av turismen m.m. Samordningsansvaret för allmänt utvecklingsfrämjande insatser ligger på länsstyrelserna. Den decentralisering av resurser och beslutsbefogenheter inom regionalpolitiken som sker till länsstyrelserna innebär också ökade krav på samordning, uppföljning m.m. Med statsmakternas ökade betoning inom regionalpolitiken på att ta tillvara regionala och lokala utvecklingsmöjligheter följer också ökade beslutsbefogenheter på länsnivå vad gäller användningen av det regionalpolitiska stödet. I riksdagsbeslutet läggs också ökad vikt vid insatser för att förbättra infrastrukturen i regionalpolitiskt prioriterade områden.

Splittrad organisation

Många olika aktörer påverkar utvecklingen i regionerna. Näringslivsutvecklingen kompletteras och regleras av såväl staten som landstingen och kommunerna i ett samspel och motspel som är mångfaldigt och ibland svårt att överblicka. Dynamiken i mångfalden har många plusvärden men det är samtidigt besvärande när befogenhets- och ansvarsfördelningen är alltför splittrad och otydlig. I många hänseenden är det staten som uppträder med den största interna splittringen.

Länsstyrelserna har dock tilldelats en utvecklings- och samordningsroll. De förfogar bl.a. över de medel, det samlade länsanslaget, som numera tillförsäkras alla län för allmänt utvecklingsfrämjande insatser och för lokaliseringsstöd i enlighet med traditionella lokaliseringspolitiska riktlinjer. De har därtill i sina instruktioner, i förordningen om regionalt utvecklingsarbete samt i vissa specialförfattningar fått en uttalad

samordningsuppgift visavi andra statliga förvaltningar i länen.

Om statsmakternas riktningsangivelser om utveckling efter olika regionala förutsättningar, om delegering av beslutsrätt och om gränsöverskridande problemlösning skall kunna realiseras är det vår uppfattning att de nuvarande instrumenten inte är tillfyllest.

De ekonomiska medel länsstyrelserna förfogar över för regionalt utvecklingsarbete utgör en mycket liten del av de totala statliga medel som fördelas och som kan anses ha regionalpolitisk betydelse. Tvärtom visar det underlag som regionalpolitiska kommittén har för sitt arbete (Ds I 1987:6) Geografin i politiken att det främst är de sektorsvis fördelade medlen som är viktiga ur regionalpolitisk synvinkel. Beslutsbefogenheterna när det gäller inomstatlig samordning måste därtill bedömas som relativt svaga. Den organisatoriska splittringen stärker sektorsintressena på bekostnad av den regionala sammanvägningen.

Det är i dagens förvaltningsstruktur ett otillfredsställande förhållande att länsstyrelserna tilldelats vittomfattande samordningsuppgifter samtidigt som beslutsbefogenheter och förfoganderätt över resurserna i praktiken ligger hos andra. Att detta sannolikt leder till misshushållning och ineffektivitet var en bärande iakttagelse i t.ex. 1982 års regionalpolitiska kommittés slutbetänkande Regional utveckling och mellanregional utjämning (SOU 1984:74). Glesbygdsdelegationen gjorde liknande iakttagelser i en rapport Glesbygden - resurser och möjligheter (Ds I 1984:20).

Behov av ny förvaltningsstruktur

När nu förutsättningarna för regionalpolitiken får anses ha väsentligen förändrats och det inte längre huvudsakligen handlar om att fördela resurser till områden med problem, samtidigt som även sektorspolitiken ställer nya krav, blir det nödvändigt att också pröva om tidigare organisationsprinciper fortfarande håller.

Länsstyrelsens gamla skyldighet att ge noggrann akt på länets tillstånd och behov, att främja länets utveckling och befolkningens bästa samt att verka för en bred samordning inom länet har kompletterats genom förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete. Där betonas länsstyrelsens uppgift att samordna och driva på utvecklingsarbetet inom länet. I regeringens proposition (1985/86:5) om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning sägs syftet vara "att den statliga länsförvaltningen särskilt i frågor som gäller länets utveckling och framtid skall uppträda mer samlat och bli effektivare". I senare regionalpolitiska beslut återkommer slutsatsen att det regionala utvecklingsarbetet måste ske på bred front och under aktiv medverkan från ett flertal politikområden.

Enligt riksdagens uttalanden (ex. AU 1987/88:13) "har erfarenheterna från senare år visat på nödvändigheten av att i ökad grad väga in regionalpolitiska hänsyn i sektorspolitiken på olika områden". Detsamma anförs i direktiven till den nu arbetande regionalpolitiska kommittén.

2.3 Förvaltningspolitiska riktlinjer - effektivitet, service och folkstyre

"Den utmaning som de offentliga tjänsteproducenterna nu

står inför är att samtidigt både utveckla och förbättra de offentliga tjänsterna och minska deras kostnader. Självklart är detta ingen lätt uppgift. Likafullt måste den utföras."

Citatet är hämtat ur den s.k. verksledningspropositionen (1986/87:99) som sammanfattar och vidareför den förvaltningspolitiska utveckling som tagit fart under senare år.

Mer för pengarna

Budgetpolitiken har under senare år varit restriktiv. Även om balansproblemen i den svenska ekonomin inte längre framstår som lika dramatiska som för några år sedan har regeringen och riksdagen i olika sammanhang låtit förstå att stramheten måste bestå. Budskapet har i senare års budgetpropositioner successivt skärpts när det gäller krav på effektivitetshöjningar och produktivitetsförbättringar.

Genomgripande förändringar har nu också påbörjats i den statliga budgetprocessen med inriktning på tydlig och distinkt målstyrning i kombination med kraftigt förstärkt resultatuppföljning. Detta medför samtidigt mindre detaljstyrning, mer ansvar och ökade befogenheter för dem som har att sköta verksamheten. För att skapa förutsättningar för en långsiktig och fördjupad verksamhetsanalys läggs nu den statliga budgetprocessen successivt om. Vart tredje år skall en fördjupad redovisning och prövning göras av <u>hela</u> den verksamhet som en myndighet administrerar eller ansvarar för, som underlag för beslut om verksamhetsinriktning och förvaltningsresurser för den kommande treårsperioden. Strängare krav än tidigare kommer att ställas på myndigheternas redovisning av det egentliga resultatet av

verksamheten. Som hos andra myndigheter kommer detta att innebära en stark press på länsstyrelsernas och övriga länsorgans kvalitet i resultatredovisningen.

En produktiv verksamhet som når god effekt till låga kostnader förutsätter att befogenheter och ansvar hålls så nära samman som möjligt, inte minst när det gäller användning av pengar. Man bör inte dölja att här ryms en svårighet när det kommer till att förena beslutsfattande efter regionala förutsättningar med nationella och sektorsvis uppställda mål. Makten över pengarna styr i hög grad vilka prioriteringar som slutligen görs.

För att prioritera måste det dock alltid finnas en möjlighet att välja. Det bör enligt vår uppfattning gagna förmågan att inom den statliga verksamheten göra väl underbyggda val om ett relativt brett spektrum av valmöjligheter finns på de samhällsnivåer där man har möjlighet till överblick och där de slutliga effekterna av olika val blir synliga. Den statliga förvaltningen växer inte längre och kommer inte heller att göra det i framtiden. För att kunna stärka angelägna områden måste därför omprövningar kunna göras. I en ny länsmyndighet med bredare verksamhet än dagens länsstyrelser torde sådana omprövningar underlättas.

Hög tillgänglighet - god service

Förvaltningslagen slår fast att medborgarna har rätt till minsta möjliga krångel och ett korrekt bemötande från myndigheterna. Medborgarna har rätt att få upplysningar, vägledning och råd av myndigheterna. De skall också kunna meddela sig muntligt. Myndigheterna å sin sida skall samverka med varandra så att medborgarna

slipper vända sig till flera olika myndigheter för att få ett ärende avgjort.

Denna höga ambitionsnivå när det gäller tillgänglighet, kvalitet, smidighet och minskat krångel inbegriper även de uppgifter som i huvudsak innebär kontakt med andra myndigheter, kommuner, organisationer och företag. I föregående utredningsarbete om samordnad länsförvaltning lämnades bl.a. synpunkter från statens vattenfallsverk som underströk betydelsen av att den ändrade organisationen av länsförvaltningen ger fasta kontaktpunkter (Ds C 1987:10). Kommunföreträdare i Norrbotten har uttryckt samma sak i samband med den nu pågående försöksverksamheten.

Ett väsentligt inslag i en länsförvaltningsreform bör därför vara att underlätta kontakterna för förvaltningens avnämare, inte bara enskilda utan även andra statliga myndigheter, kommuner, organisationer och företag. Det bör dessutom vara av stort värde att på en förfrågan, ansökan osv. vid ett och samma tillfälle få ett samlat besked i vilket alla statliga sektorsintressen sammanvägs.

Decentralisering

Decentralisering är en annan viktig del i förvaltningspolitiken. Därvid avser man överlämnande av beslutsbefogenheter och uppgifter till lägre nivåer. Även en spridning av beslutsbefogenheter inom myndigheter, delegering, är en viktig del av förvaltningspolitiken.

En huvudfråga för förvaltningens utveckling är ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå. Decentralisering blir därför en fråga om såväl fördel-

ningen mellan olika nivåer i den statliga förvaltningen som en fråga om ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner.

Länsstyrelserna skiljer sig från andra statliga myndigheter, som är direkt underställda regeringen, genom att de har en beslutsstruktur som garanterar en lokal demokratisk förankring. De har goda förutsättningar att vara en effektiv brygga mellan den nationella och den lokala politikens krav och förutsättningar. I sin myndighetsroll har länsstyrelserna att företräda nationellt uppställda mål. Genom sin närhet till dem som berörs och genom sin lokala förankring bör de kunna finna tillämpningar av dessa mål som stämmer väl överens med skiftande förhållanden, vilket givetvis dock förutsätter att det finns ett faktiskt utrymme för beslut.

Möjligheterna till decentralisering torde öka med en breddad och administrativt välrustad ny länsstyrelse. Ett problem med decentralisering till mindre enheter är ofta att den nödvändiga administrativa basen saknas, vilket ibland medför att t.o.m. ganska rutinartade internadministrativa ärenden förs till den centrala myndigheten för handläggning och beslut. Det bör i sammanhanget betonas att decentraliserat beslutsfattande är viktigt även i de myndigheter som i framtiden kommer att ha kvar sina egna regionala enheter. Det underlättar samarbetet med den övriga länsförvaltningen och kan t.ex. spara pengar genom samutnyttjande av resurser.

En väsentlig förutsättning är att utvecklingen mot ökad målstyrning påverkar de centrala verkens roll och strävandena mot en mindre sektorisering och en ökad regional frihet för den statliga länsnivån. Ett fullföljande av sådana intentioner för de centrala verkens inriktning bör även leda till en ökad decentralisering av verksamheter till den regionala och lokala nivån.

Lokalisering

En annan fråga av betydelse gäller möjligheten att utlokalisera förvaltningsfunktioner från länsstyrelsen i residensstaden till andra orter i länet. Försök pågår i vissa län med service- eller utvecklingskontor, men tills vidare i ringa omfattning. Det gäller lokala kontor som är inriktade på samarbete mellan statliga myndigheter och kommunala och landstingskommunala organ.

I Norrbotten arbetar man med att bygga upp lokalkontor i Arvidsjaur, Karesuando, Kiruna, Gällivare, Jokkmokk och Pajala. Kontoren bedöms ha blivit mer motiverade efter organisationsförändringen och fyller därtill ett visst sysselsättningsbehov som ersättning för neddragning av annan statlig verksamhet på orterna. På längre sikt vill man utveckla kontoren till mer generella statliga lokalkontor med hjälp av bl.a. modern kommunikationsteknik.

Vi ser lokalkontoren och tankarna bakom dem som synnerligen betydelsefulla och helt i linje med de regionalpolitiska strävandena. En avgörande faktor för möjligheterna att hålla landsbygden vid liv och få till stånd utveckling där är att samhällsservicen hålls på en god nivå. Den offentliga verksamheten måste finnas där människorna finns. En viktig uppgift är därför att söka samordnade insatser för bevarad offentlig service. Det är därvid angeläget att ta till vara möjligheterna till "glesbygdsanpassade" lösningar i en länsförvaltningsreform. I vissa län, där länsorgan redan är lokaliserade på orter utanför residensstaden, bör det vara möjligt att arbeta vidare efter en sådan lokalkontorsmodell. Detsamma gäller i de tre län där länsstyrelsen och av en ny reform berörda länsnämnder är lokaliserade till flera orter i länet. Att utveckla kontoren utanför

residensstaden till "filialkontor" för hela den nya organisationen bör vara möjliga inslag i en reformerad länsförvaltning. Genom att på så sätt utnyttja den spridda lokaliseringen kan den nya länsstyrelsens tillgänglighet och service till medborgarna öka i förhållande till dagsläget.

Utvecklat folkstyre

Ett huvudsyfte bakom riksdagens beslut 1987 med anledning av regeringens verksledningsproposition var att skapa en tydligare ansvars- och befogenhetsfördelning mellan olika förvaltningsnivåer och därigenom också förbättra folkmaktens genomslag i förvaltningen. Vissa generella författningsändringar, gällande främst verkschefers anställningsvillkor samt personalföreträdares ställning, beslutades gälla länsstyrelserna på samma sätt som andra myndigheter. Men riksdagsbeslutet gällde inte utformeringen av ledningsfunktionen vid länsstyrelsen. Genom den nya länsstyrelseinstruktionen (1988: 971) har emellertid den markeringen gjorts att styrelsen - utöver de frågor som enligt verksförordningen alltid ligger på en styrelse - har beslutsansvaret för övergripande planeringsfrågor och andra viktiga sakfrågor inklusive vilken verksamhetsinriktning länsstyrelsen skall ha. Från styrelsens beslutsområde har förts tjänstetillsättningar och andra internadministrativa frågor som det ankommer på landshövdingen att besluta om. Vidare har vissa personalfrågor om disciplinansvar m.m. förts från styrelsen till en nyinrättad personalansvarsnämnd. Den närmare fördelningen av befogenheter och ansvar mellan förtroendevalda och tjänstemän skulle prövas först i anslutning till utvärderingen av Norrbottenförsöket. Den nya länsstyrelseinstruktionen biläggs (bilaga 2).

3 UTVÄRDERING AV FÖRSÖKET I NORRBOTTEN

3.1 Allmänt

Norrbottenförsöket innebär att en rad statliga uppgifter som rör länets utveckling och framtid samlats i en myndighet - länsstyrelsen. Rent organisatoriskt har följande länsnämnder inordnats i länsstyrelsen, nämligen länsvägnämnden, länsskolnämnden, lantbruksnämnden, fiskenämnden och länsbostadsnämnden. Ett särskilt samarbete har därutöver byggts upp mellan länsstyrelsen och länsarbetsnämnden. SCB har förlagt en mindre, statistisk funktion till länet. Denna funktion har lokalmässigt anknutits till länsstyrelsen.

För att bibehålla ett starkt förtroendemannainflytande har särskilda delegationer eller funktionsstyrelser inrättats i länsstyrelsen. Sådana delegationer finns för skolområdet, lantbruksfrågor, fiskefrågor, rennäringen och bostadsfrågor. För förberedande uppgifter inom kommunikationsområdet finns ett råd för trafikfrågor.

På sidan 47 finns en organisationstablå som visar länsstyrelsens i Norrbottens län organisation under försöksperioden. Tablån visar både förtroendemannaorganisationen och den interna organisationen i övrigt.

Vi tog på ett tidigt stadium del av erfarenheterna från försöket sett ur länsstyrelsens i Norrbottens län syn-

vinkel. Bl.a. med utgångspunkt i dessa erfarenheter liksom i tidigare genomförda studier (främst statskontorets PM "Samordnad länsförvaltning. Försöksverksamheten i Norrbottens län 1987-02-06) gavs sekretariatet i uppgift att tillsammans med LON göra en utvärdering, som genomfördes under augusti-september 1988. Materialet, som redovisas i bilaga 3, har haft betydelse främst för kommitténs bedömning om vilka områdesavgränsningar och arbetsförutsättningar en samordnad länsförvaltning bör ha.

Vi har även som ett led i utvärderingen besökt Norrbottens län under några dagar och därvid sammanträffat med länsledning, förtroendevalda, tjänstemän och personalens fackliga företrädare.

Rent allmänt vill vi peka på svårigheterna att göra en utvärdering av försöksverksamheten i Norrbottens län på sådant sätt att resultatet kan läggas till grund för en generell reform med Norrbottensmodellen som enhetlig förebild. Förhållandena växlar mellan länen och i varje län finns faktorer som påverkar länsförvaltningens arbete, kanske i högre grad än själva organisationen. Vad som på organisatorisk väg kan skapas är bättre förutsättningar för den regionala förvaltningen. Organisationsstrukturens betydelse för verksamhetens utfall (det i egentlig mening intressanta) både överskattas och underskattas ofta.

Olika förhållanden påverkar resultatet i Norrbottens län i både positiv och negativ riktning. Till det positiva hör att samarbetet i länet sedan tidigare varit mycket gott. Därtill kommer att landshövdingen betraktas som en given centralgestalt i länet och han har fått hela organisationen att förenkla sina beslutsformer och ha ett mer informellt förhållningssätt till kommuner och allmänhet. Detta framgår bl.a. av att

flertalet externa intervjupersoner inom länet har märkt att "någonting har hänt" och att detta är positivt. Tidigare goda samarbetsformer har utvecklats och man löser problemen i ett mer gemensamt perspektiv. Den nya organisationen är ett stöd i det arbetet.

Det finns också förhållanden som påverkat försöket i negativ riktning. Kravet på att kunna återgå till den gamla organisationen hör hit. Länsstyrelsen har också stått i centrum för uppmärksamheten på ett sätt som försvårat arbetet. Trots att länsstyrelsen gjort en hel del förändringar, även i sak, uppfattas reformen internt inte ha medfört så stora förändringar i förhållande till vad en del förväntat sig.

Till en del är det en fråga om tid. Organisationsförändringar av så omfattande slag som i Norrbottens län kräver en hel del i form av förberedelser, ändrade rutiner, nya samarbetsformer, nya förhållningssätt. Det verkliga genomslaget dröjer ofta av sådana skäl.

Till en del är det en fråga om organisationsförändringens innebörd, dvs. vad som faktiskt förändras; arbetsfördelning, beslutsfördelning, ansvarsfördelning, resursfördelning, m.m. Trots omfattningen måste Norrbottenförsöket i vissa fundamentala avseenden anses innebära endast måttliga förändringar i förhållande till utgångsläget. En starkt begränsande förutsättning har, som nämnts, varit att det skall vara möjligt att relativt lätt återgå till det gamla. Försöksformen vid organisationsförändringar kan i detta sammanhang anses ha ett begränsat värde. Med de förutsättningar som därav följer kvarstår de traditionella områdesavgränsningarna i huvudsak intakta i såväl förtroendemannaorganisation som kansli. Detsamma gäller budgetstyrningen och reglerna i övrigt för verksamheten.

Försöket har i vissa andra avseenden varit ofullständigt, vilket fått till följd att de reella effekterna varit begränsade. Det är rimligt att betrakta utfallet på sikt utifrån den rörelsefrihet länsstyrelsen har och kan ges. Reformen kan behöva kompletteras, t.ex. genom regeländringar som ger länsstyrelsen ett vidgat regionalt beslutsutrymme, för att få ordentligt genomslag.

Länsstyrelsens ledning är övertygad om att idén med en samordnad länsförvaltning är riktig. Numera kan länsförvaltningen uppträda mer enat - även mot den centrala nivån. Kommunala företrädare och företrädare för bl.a. intresseorganisationer, affärsverk samt regionala fackliga organisationer visar också en stark uppslutning kring den modell som tagit form under försökstiden och ser den som ett betydelsefullt steg i rätt riktning.

Även om man beaktar att det tar lång tid innan man ser direkta effekter av en organisationsförändring som denna visar utvärderingen att en sådan ny myndighet - bildad av ett antal fristående länsnämnder och den gamla länsstyrelsen - väl kan svara mot de krav som ställs på en samordning av länsförvaltningen. Det finns inga önskemål om att återgå till tidigare organisation, även om verksamheten i vissa enskildheter (t.ex. löpande bostadslåneförvaltning) kan ses som onaturliga inslag i länsförvaltningens regionala utvecklingsarbete.

Vi vill vidare redovisa de huvudsakliga synpunkter som fördes fram under utvärderingsarbetet samt utifrån dessa belysa de frågor som vi har att ägna särskild uppmärksamhet.

3.2 Reformens omfattning

Att de nya enheterna har förbättrat förutsättningarna för den nya länsstyrelsen att inta en ledande roll i

länsutvecklingen får entydigt stöd. De verksamheter som ingår i försöket anses också vara de som från samordningssynpunkt är mest motiverade att ha samlade.

Inom i synnerhet de areella näringarna finns många frågor som ofta är föremål för avvägningar mellan olika intressen och där försöket medfört förbättrade handläggnings- och beslutsformer. Kommunikationsenheten har under försöket visat att den väl svarar mot de förväntningar som ställdes när den bildades. Gränsdragningen till vägverket behöver dock göras tydligare.

Kritiska synpunkter har förts fram, främst rörande bostadsenhetens verksamhet, som enligt enheten har få beröringspunkter med länsstyrelsens övriga verksamhet.

Verksamhetsmässiga fördelar skulle enligt en del vinnas om även andra verksamheter, med beröringspunkter med länsstyrelsen, inordnas i den samordnade länsförvaltningen. Skogsfrågor pekas ut, liksom arbetsmarknad, trafiksäkerhet och de uppgifter som handhas av fiskeristyrelsens utredningskontor. Synpunkterna kommer i allmänhet i enstaka intervjuer och materialet tillåter inga långtgående slutsatser. Hos dem som redovisar en klar uppfattning är det främst behovet av att integrera skogsfrågorna som uppmärksammas.

Med sin utvidgade kompetens har den nya länsstyrelsen fått bättre förutsättningar för ett rationellt och slagkraftigt arbete i länet. Olika sakområden har fått tidig och bred insikt i vad som pågår inom angränsande verksamheter.

Vi anser att den avgränsning som gjorts för länsstyrelsens verksamhet i Norrbottens län under försöksperioden, i stort visat sig lämplig och väl motiverad. De förändringar eller förtydliganden i modellen som utvär-

deringen främst aktualiserar rör den löpande bostadslåneförvaltningen, skogsvårdsfrågorna och arbetsmarknadsutbildningen.

3.3 Kontakter med centrala verk

Länsstyrelsens samarbete med de centrala verken tycks inte ha förändrats. Rollfördelningen fungerar. Länsstyrelsen har gjort tydliga ansträngningar för att få ett väl fungerande samarbete med centrala verk.

Länsstyrelsen har inte heller, enligt länsledningen, fått några reaktioner - varken positiva eller negativa - från de centrala verk, som direkt berörs av försöket. Från centralt håll har man intagit en avvaktande hållning. Möjligheterna att i sakfrågor styra verksamheten från central nivå förefaller inte ha försvårats under försöket, men det bör samtidigt beaktas att några större förändringar härvidlag knappast är att vänta vid ett begränsat försök.

Inte heller vid vårt besök i Norrbottens län framkom några exempel på att relationen mellan central och regional nivå skulle ha påtagligt störts. En effekt av försöket är att de centrala verken inte kan råda över länsstyrelsens sätt att disponera sina förvaltningsresurser, vilket också påtalats som en nackdel från centralt håll.

Försöket är alltför begränsat för att på något märkbart sätt ha förändrat förutsättningarna för samarbetet mellan länsstyrelsen och de centrala verken eller den nationella politikens möjligheter till regionalt genomslag, vilket också bekräftades vid den hearing kommittén anordnade med representanter för centrala verk.

3.4 Förtroendemannaorganisationen

Utvärderingen visar att det råder god överensstämmelse i uppfattningen om att modellen för förtroendemannamedverkan i stort sett fungerar bra. Ingen uttalar sig för att ha endast en förtroendemannanivå. Delegationerna ses som en styrka för länsstyrelsen. Dels ger de nya kunskaper och erfarenheter som är väsentliga för länsstyrelsens verksamhet, dels bidrar de till en förankring i länet av länsstyrelsens verksamhet.

Det är länsstyrelsens styrelse som utser samtliga ledamöter i delegationerna efter nominering i partiernas länsorganisationer. Sättet att utse förtroendemän innebär en stärkt och klarare roll för de förtroendevalda. Förändringen har stärkt den representativa demokratin och det regionala inflytandet. Delegationerna har fått en ändrad sammansättning jämfört med länsnämnderna.

Vissa delegationer har haft större arbetsbörda än andra. Vidare har delegationer/styrelse inte ännu funnit en ändamålsenlig arbetsfördelning sinsemellan. Det har visat sig att kontakterna mellan styrelse och delegationer har varit otillräckliga. En bidragande orsak till detta kan vara att landshövdingen inte varit ordförande i delegationerna. Det finns behov av att precisera hur kontakt- och samrådsstrukturer bör vara utformade för att den erforderliga kopplingen mellan styrelsen och delegationerna skall bli starkare.

3.5 Rationalisering och besparing

Under försöksperioden har länsstyrelsen i Norrbottens län i ekonomiskt hänseende behandlats på samma sätt som övriga länsstyrelser. Länsstyrelsen har omfattats av de för länsstyrelseområdet generella kraven på produktivi-

tetsökning. Några särskilda besparingskrav därutöver har inte ställts på länsstyrelsen. För de utifrån tillkommande verksamheterna har gällt de krav som också riktats mot övriga landet.

Genom en mer samlad ärendehantering har man uppnått: kortare handläggningstider, förenklat samråds- och handläggningsförfarande, minskat behov av formella remisser osv.

Besparingarna har i första hand gällt minskade kostnader genom bättre utnyttjande av den administrativa kapaciteten samt större effektivitet i internadministrationen. En viss omfördelning av resurser från administrativa uppgifter till sakverksamhet har skett.

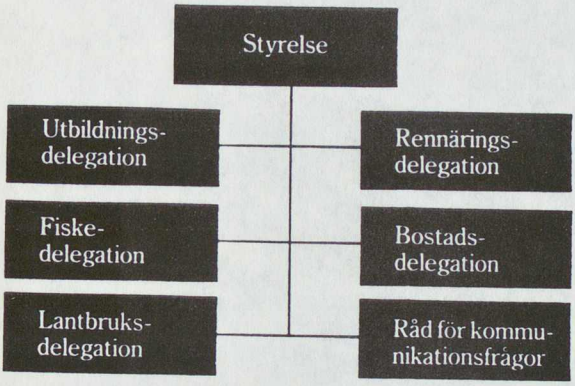
De rationaliseringsvinster som kunnat göras, men som inte kan ses som en direkt effekt av organisationsförändringen, ligger främst i en omfattande ADB-satsning.

Vi konstaterar att vissa, om än begränsade, rationaliseringseffekter har uppnåtts under försöksperioden. Försökets förutsättningar har dock inskränkt möjligheterna att göra de verksamhetsförändringar och resursprioriteringar som krävs för att realisera samordningsvinster av sådant slag att de kan användas för att bedriva verksamheten mer flexibelt och effektivare.

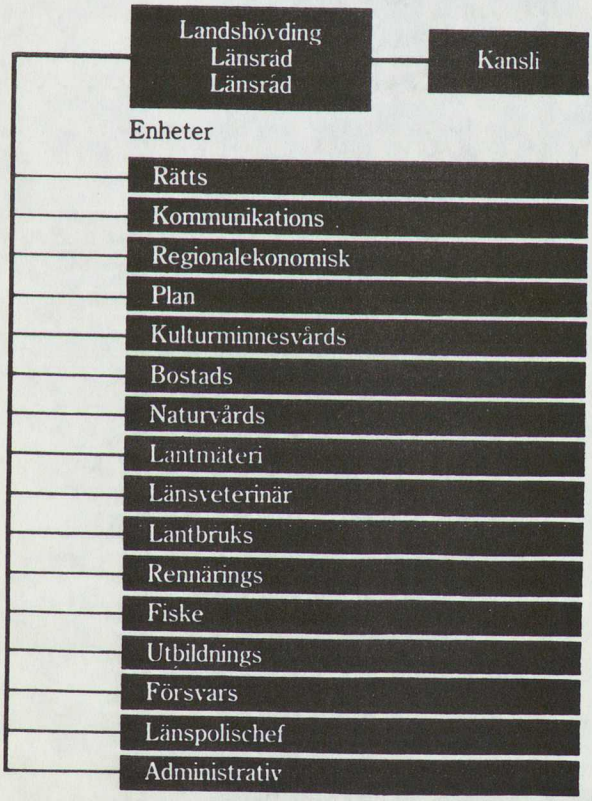
Länsstyrelsen i Norrbottens län

Organisationen under försöket

Förtroendemannaorganisation



Tjänstemannaorganisation



4 SAMVERKAN MELLAN LÄNSSTYRELSE OCH ANDRA REGIONALA ORGAN

4.1 Samverkansformer

Vi bör enligt våra direktiv - förutom att beakta erfarenheterna från Norrbottenförsöket - även ta till vara erfarenheterna från andra län där nya former för en utvecklad samverkan mellan olika verksamhetsområden prövas.

Genom förordningen om regionalt utvecklingsarbete från 1982 gavs länsstyrelsen bl.a. i uppgift att svara för en bred samordning av såväl regionala organ som kommuner. Till sitt förfogande fick länsstyrelsen regionalpolitiska medel. Bl.a. dessa förändringar har inneburit att länsstyrelserna under senare år börjat arbeta bredare inom länet och i de flesta fall utvecklat och institutionaliserat sina kontakter. I propositionen om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning uppmärksammades särskilt utvecklingsarbetet i Södermanlands län.

Det utvecklingsarbete som bedrivs i **Södermanlands län** syftar till att genom en förbättrad samverkan mellan de statliga länsorganen forma en gemensam och samlad länspolitik. Som ett led i utvecklingsarbetet strävar länsstyrelsen efter att förnya, effektivisera och vitalisera sin egen organisation med utgångspunkt i en grundsyn för länsstyrelsearbetet.

Utvecklingsarbetet i Södermanlands län utvärderades 1985 av LON. I rapporten sägs bl.a. att effekterna av förändringsprocessen bedöms kunna underlätta ytterligare organisationsförändringar. LON ser dock inte Norrbottenmodellen och Sörmlandsmodellen som konkurrerande modeller. Om Norrbottenmodellen genomförs i landet i övrigt bör den kompletteras med en samverkan med fortfarande fristående länsorgan. LON säger sammanfattningsvis att Sörmlandsmodellen är en bra modell för en sådan samverkan.

Även Kronobergs län har nämnts som ett föregångslän då det gäller ett utvecklat regionalt samarbete. Vi har tagit del av ett omfattande skriftligt material angående Kronobergsmodellen, samt dessutom fått en muntlig redovisning av företrädare från länsstyrelsen om formerna för samverkan i Kronobergs län.

I den promemoria som därvid överlämnades till utredningen beskrivs Kronobergsmodellen i huvudsak på följande sätt.

Samarbetet mellan olika länsorgan har sedan länge fungerat bra. Projektarbetsformen har ofta använts i arbetet för länets utveckling. Samordningen mellan de statliga länsorganen i det löpande arbetet har förbättrats genom att länsstyrelsen utsett särskilda kontaktmän som följer länsorganens verksamhet. I ett s.k. länssamråd möts olika regionala organ fyra till fem gånger om året och informerar varandra om verksamheten och diskuterar aktuella frågor. Våren 1985 samlades förtroendemän och chefstjänstemän från kommuner och länsorgan för att diskutera en gemensam strategi för länets utveckling. Detta arbete har fortsatt med en översyn av målformuleringar för länets utveckling.

Enligt dokumentet är syftet med Kronobergsmodellen att söka finna den organisation av arbetet för länets intressen som ger största effektivitet. "Det är önskvärt att länsstyrelsen kan få ett samlat grepp om arbetet för länets utveckling. Det är då nödvändigt att i modellen inlemma så många regionala organ som möjligt och att låta arbetsuppgifterna, inte organisationsstrukturen, styra arbetets uppläggning. På sikt kan därmed en förändrad organisation växa fram som är anpassad till Kronobergs läns förutsättningar och problem."

Kronobergsmodellen sammanfattas i följande fem punkter:

1. Gemensam grundsyn i för länet viktiga frågor och utvecklande av en länsprofil.

2. Samverkan i för länets utveckling angelägna frågor.

3. Enhetligt uppträdande i kontakter med kommuner, näringsliv, organisationer m.m. i frågor, som berör olika länsorgan.

4. Administrativ samordning så långt detta är praktiskt, effektivt och grundat på verkliga besparingar.

5. Vid länsmyndigheternas samverkan med sin centrala myndighet bör beaktas den länssamverkan som genomförs enligt ovan.

Länsstyrelsens styrelse har i ett måldokument lagt fast en gemensam grundsyn för länets utveckling. Behovet av åtgärder för länets utveckling bereds i det s.k. länssamrådet. Detta består av chefstjänstemän/motsv. i länsstyrelsen, landstinget, länsskattemyndigheten, byggnadsstyrelsen, fiskenämnden, högskolan i Växjö, regementet, kronofogdemyndigheten, lantbruksnämnden,

länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden, länsskolnämnden, skogsvårdsstyrelsen, Smålands Turistråd-Kronoberg, utvecklingsfonden, vägförvaltningen, överlantmätarmyndigheten, yrkesinspektionen samt kommunförbundets länsavdelning.

Länsstyrelsens styrelse har vidare fastställt följande prioriterade nyckelområden för länets utveckling och målen för insatserna inom dessa:

- industriutveckling
- en levande landsbygd
- utbildning och forskning
- kommunikationer/transporter
- marknadsföring av länet.

I olika projektgrupper ingår representanter för berörda länsorgan, myndigheter, landsting och kommuner. Gruppens medlemmar samordnar projektresurserna från de i projektet ingående organen. Samtidigt samordnas, i första hand inom den statliga sektorn, så långt möjligt personalutbildning, personalpolitik, administration, resetjänst, ADB etc.

I de länsnämndsärenden, som är av regionalpolitisk betydelse, föredras underlaget i länsstyrelsens styrelse av respektive länsmyndighet samtidigt som länsstyrelsens regionalekonomiska enhet föredrar förslag till beslut/yttrande. I övrigt behandlas ärendena i länsnämnderna.

Vi har vidare tagit del av den utvärdering av Kronobergsmodellen som har gjorts av fil. dr. Björn Beckman vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Den formella grundsynen bedöms i hans rapport En studie av Kronobergsmodellen (Länsstyrelsens informa-

tion 1987:6) ha varit alltför bred och översiktlig för att vara styrande. Efter att ha konstaterat att samarbetsklimatet är gott i Kronobergs län och att man utifrån länets förutsättningar nått goda resultat utmynnar rapporten i att modellen kan ses som ett försök att lösa motsättningarna mellan sektorsintressen och kraven på regionalt handlingsutrymme. Ytterst gäller det frågan om statsförvaltningen skall grunda sig på en sektoriell eller en områdesorienterad strategi.

Arbetsgruppen C 1986:C pekade på de stora likheterna mellan det utvecklingsarbete som bedrivs i Södermanlands län och i Kronobergs län. Dessa modeller bör främst ses som ett gediget sätt att utarbeta en för länet gemensam grundsyn. I rapporten sägs vidare att de slutsatser LON dragit beträffande samverkansformerna i Södermanlands län i allt väsentligt även gäller Kronobergs län. "Det är med andra ord inte möjligt att se någon av dessa modeller för intensifierad länssamverkan som egentliga alternativ till en organisatorisk samordning av vissa statliga länsmyndigheter. Däremot bör den större bredden i samverkan enligt de nämnda modellerna och inte minst sättet att samarbeta i projektform komma att utgöra ett viktigt komplement till en organisatorisk förändring."

4.2 Vår bedömning

I de flesta län pågår försök med samordning av förvaltningens uppgifter för att utveckla länet, undvika dubbelarbete, använda gemensamma resurser, dra åt samma håll etc.

LON har i en promemoria som presenterats för kommittén redovisat svar på en enkät om länsstyrelsernas samverkan med länsnämnder och andra regionala myndigheter.

Vanligast sker det i form av en chefsnämnd där regionala organ ingår. Nästan samtliga länsstyrelser redovisar att samverkan sker med länsnämnder och andra regionala organ samt även med landsting och kommuner i länsprogramarbetet. I ett flertal län har en gemensam inriktning eller grundsyn för länet arbetats fram eller diskuterats.

Materialet visar att ett ökat initiativtagande inom de olika länsorganen till utvidgad samverkan av motsvarande typ som i Södermanlands och Kronobergs län förekommer även i de flesta övriga län. Dock är det utifrån materialet inte möjligt att läsa ut vilka resultat som nåtts eller att jämföra resultaten.

Vi anser att ett samarbete av det slag som förekommer såväl i Kronobergs och Södermanlands län som i flertalet övriga län är ett mycket viktigt inslag i länsstyrelsens regionalpolitiska arbete grundat på 1982 års förordning om regionalt utvecklingsarbete. De projektmedel länsstyrelserna haft till sitt förfogande har inneburit möjlighet att även ekonomiskt stödja olika samverkansprojekt.

Att länsstyrelserna på detta sätt intagit en mer aktiv och central roll när det gäller att samordna och leda utvecklingsinsatserna i länet ser vi som ett väsentligt inslag i samhällsutvecklingen. Det är viktigt att länsstyrelserna framgent vidareutvecklar denna roll och att en gemensam grundsyn och dess värderingar är väl förankrad som en övergripande strategi för utvecklingsarbetet i länen. Arbetet förutsätter ett brett deltagande av länets olika aktörer inom samhällsplaneringens område.

Utgångspunkten i det utvecklingsarbete som bedrivs med intensifierad länssamverkan är att ta till vara viljan

till samverkan mellan politiker och tjänstemän i olika regionala organ. Formerna för samarbete varierar liksom resultaten. En samverkan utifrån en gemensam verksamhetssyn, som utformas under ett så brett deltagande som möjligt, är en bas på vilken verksamhetsplaneringen bygger. Dock kan detta inte ses som ett alternativ till en organisatorisk samordning av vissa statliga länsmyndigheter. Mycket av det utvecklingsarbete som bedrivs, ofta utifrån en gemensam grundsyn, kan snarare ses som en process, där inriktningsresonemangen är en förberedande ansats som kan utvecklas i ett gemensamt arbete mellan en samordnad förvaltning och med länsförvaltningen samverkande organ. Eftersom samverkan sker med långt fler myndigheter än som kan bli aktuella för en organisatorisk samordning kommer en samverkan utefter den inslagna vägen att vara en viktig del i de nya länsstyrelsernas arbete även framgent.

5 PRINCIPIELLA ÖVERVÄGANDEN

5.1 Utgångspunkter

Hur den statliga länsförvaltningen i framtiden ska se ut bör bedömas med hänsyn till samhällsutvecklingen i stort, men självklart också vila på en analys av de speciella förutsättningarna inom olika samhällssektorer. Mycket har hänt sedan staten byggde upp sina starka sektorsorganisationer för att genomföra stora samhällsreformer (en skola för alla, en kraftfull rationalisering av jordbruket, god tillgång på bostäder med hög standard). Det ter sig idag i många fall mer viktigt att över traditionella områdesgränser finna praktiska lösningar på mångdimensionella problem. En sektorsuppdelad statlig representation i länen gagnar inte dessa nutida syften. Samtidigt är det viktigt att ett fortlöpande samspel sker med de centrala sektorsmyndigheterna för att den nya länsstyrelsen skall bli en aktiv part i förverkligandet av den nationellt beslutade politiken. Hur detta samspel bör utformas, utvecklas närmare i avsnitt 7.

Regionalpolitikens mål är att, som vi tidigare framhållit, att skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling i landets olika delar och att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var i landet de bor. De regionalpolitiska medlen har efterhand utvecklats så att det inte längre bara är en fråga om att fördela, utan jämväl en fråga om att mobilisera resurser utifrån de särskilda förut-

sättningar som gäller i landsdelen. Detta förutsätter en stark och kompetent sammanhållande part i regionerna. Det finns goda förutsättningar att ytterligare utveckla länsstyrelserna i den önskade riktningen.

En breddad länsstyrelse med utvecklat förtroendemannainflytande kan enligt vår mening verksamt bidra till en nödvändig förstärkning av regionala och lokala aspekter i samhällsförvaltningen. Ett större hänsynstagande till skiftande förhållanden i landets olika regioner är motiverat. Att detta låter sig förenas med den nationella politikens krav på enhetlighet, när enhetlighet är motiverad, visar erfarenheterna från de verksamheter som redan idag ingår i länsstyrelsernas ansvarsområde. Vi har inte mött några uttalade krav på att bygga upp särskilda regionala sektorsorganisationer för t.ex. miljövård, socialtjänst, kulturminnesvård, fysisk planering eller civilt försvar.

Som vi redovisat i avsnitt 4 pågår i de flesta län försök med intensifierad länssamverkan för att utveckla länet, undvika dubbelarbete, använda gemensamma resurser osv. Vi instämmer i de slutsatser som arbetsgruppen C 1986:C dragit. Det är med andra ord inte möjligt att se de olika modeller för utvecklad länssamverkan som egentliga alternativ till en organisatorisk samordning av vissa statliga länsmyndigheter. Däremot bör den större bredden i samverkan enligt de olika modellerna och inte minst sättet att samarbeta i projektform komma att utgöra ett viktigt komplement till en organisatorisk förändring.

En förstärkt länsstyrelse bör inte heller ses som konkurrent till de självständiga och numera resursstarka kommunerna till vilka en fortsatt decentralisering bör ske.

De utvecklingsuppgifter som bör tillkomma länsstyrelserna bör handla om kommunövergripande frågor och/eller ha inslag av statlig myndighetsutövning, bl.a. i form av tillsyn över hur kommunerna bedriver sin verksamhet. Detta är särskilt betydelsefullt då alltfler arbetsuppgifter förs över till kommunerna och rättssäkerheten måste garanteras.

Värdet av försöket i Norrbotten begränsas av att det just rör sig om ett försök, med inbyggd förutsättning att man lätt skall kunna återgå till det gamla. Vid en landsomfattande reform bör bättre förutsättningar skapas för verkligt genomslag av de idéer som ligger bakom samordningen. Vi återkommer till detta i avsnitt 10 om vissa genomförandefrågor.

Reformen måste enligt vår uppfattning utgå från förutsättningen att det är flera länsmyndigheter som går samman i en samordnad länsförvaltning. Det är flera intressen som skall samordnas i en ny organisation och berika den. Det bör utarbetas en gemensam syn på utvecklingsfrågorna och en gemensam verksamhetsidé för den nya förvaltningen. Det gäller alltså dels att få den nödvändiga regionala anpassningen i sektorsorganens verksamheter, dels att få till stånd en samordning i tid och rum av olika insatser.

5.2 Ändrade förutsättningar

Den statliga länsförvaltningens struktur vilar på de förutsättningar, möjligheter och problem som var aktuella när den byggdes upp. Det var i hög grad en fråga om att för olika samhällssektorer kraftsamla resurser i effektiva genomförandeorganisationer. Idag är de krav som ställs på den regionala nivån till stora delar annorlunda, vilket bör påverka verksamhetens organisa-

tion. De kraftsamlingsinsatser som idag bedöms mest angelägna - t.ex. miljöskydd eller trafikplanering - är av tvärsektoriell karaktär. Länsförvaltningens uppgifter påverkas också av att de som berörs av åtgärderna - framför allt kommunerna - har en helt annan egen styrka än tidigare.

Hur ser alternativet ut om man låter det vara vid det gamla? Strukturförändringar i någon form torde vara ofrånkomliga. En alternativ organisationsform som på senare tid har aktualiserats från olika håll, är att sektorerna skapar sina egna regionindelningar, utifrån sina diskussioner om målen för verksamheten, behoven av effektivare ledning, resursutnyttjande, utvecklings- och utbildningsverksamheten samt de övriga omständigheter som leder till förslag om regionindelning.

Sett från länets synpunkt är det inte önskvärt att flera sektorer skapar regionindelningar som skiljer sig från länsindelningen. En sådan utveckling leder till minskat förtroendemannainflytande, kan leda till en ökad sektorisering av den statliga verksamheten och strider mot de intentioner som ligger bakom reformarbetet med en samordnad länsförvaltning. Nackdelarna för andra sektorer och myndigheter i samhället är uppenbara.

En betoning av en länssamordning innebär inte att den nya länsstyrelsen skall fästa mindre uppmärksamhet på nationella mål än vad länsstyrelse och länsnämnder gör i dag. Sektorsvisa uppföljningar av nationellt beslutade mål blir en viktig uppgift för den nya länsstyrelsen.

5.3 Förtroendemannainflytande

Den utvecklade modell för förtroendemannainflytande som nu tillämpas i Norrbotten har, enligt utvärderingarna därifrån, fått i huvudsak goda vitsord. Bl.a. har tidigare kritiserade "korporativa" inslag försvunnit och nominerings- och utnämningsförfarandet renodlats. Det har blivit tydligare att förtroendemännen har ett politiskt grundat mandat.

Vi föreslår, efter en genomgång i ett särskilt avsnitt (8), att förtroendemannainflytandet utvecklas ytterligare på den grund som lagts i Norrbotten, men med vissa förändringar och förtydliganden.

5.4 Organisationsförändring

Länsförvaltningens struktur är huvudämne i detta betänkande. En organisationsförändring kan motiveras som en anpassning till omvärldsförändringar som redan skett eller som en förändring som syftar till att bättre passa de förhållanden som man antar kommer att gälla i en överblickbar framtid och genom vilken man aktivt vill påverka utvecklingen. Ifråga om länsförvaltningen kan båda syftena vara tillämpliga beroende på vilka delar eller aspekter som betraktas.

Det tar tid att förbereda och genomföra en organisation, särskilt om den berör många parter. Under den tiden händer dessutom mycket annat som påverkar verksamheten; i form av nya eller omformulerade politiska frågor, i form av nya lagar, förändringar i uppfattningar och intressen, etc.

Det är inte bra om nya låsningar ersätter gamla. Det är däremot bra om önskade tyngdpunktsförskjutningar blir så tydliga att de får styrkraft. Det är främst i tyngd-

punktsförskjutningarna man bör se en organisationsförändrings värde. Hårda bindningar får man genom lagstiftningen, oberoende av organisation, men organisationen "väljer" ändå, så långt lagen medger, att betona verksamhetsdelar eller aspekter, inte minst för att den alltid lever med knappa resurser och tvingas välja.

Vi anser att en samordnad länsförvaltning kan bidra till den decentralisering och den uppbrytning av sektorstänkandet som riksdagen och regeringen vid upprepade tillfällen bedömt vara angelägen. Vi anser därutöver att detta går att förena med att nationella måls genomslag i verksamheten garanteras, men vill betona att ett huvudsyfte är att stärka de regionala aspekterna.

Vi tror också att en reform kan bidra till att uppfylla vissa särskilda syften på olika samhällsområden som tonat fram i de senaste årens statsmaktsbeslut eller i den politiska debatten (bättre utnyttjande av samlade utbildningsresurser, förstärkt och förbättrad bostadsplanering, samordnad trafikplanering, landsbygdsutveckling, miljöhänsyn i alla samhälleliga verksamheter).

Vi vill dock stryka under att en bärkraftig reform bör innehålla vissa inslag som går utöver vad som gällt under försöksverksamheten i Norrbottens län. Detta gäller främst en viss utveckling av förtroendemannainflytandet, samt vissa frågor som hör till reformens genomförande. Grundförutsättningarna torde nu vara bättre. En permanent och landsomfattande reform blir inte låst av de begränsningar som hör till en försöksverksamhet. I alla län har också samarbetet mellan länsorganen förbättrats, bl.a. som förberedelse för en organisatorisk reform i linje med Norrbottenmodellen.

6 OMFATTNING OCH INRIKTNING

6.1 Inledning

I Norrbottens län utför länsstyrelsen även de uppgifter som i övriga län tillkommer länsskolnämnd, länsbostadsnämnd, lantbruksnämnd, fiskenämnd och länsvägnämnd. Även i statistikfrågor och inom trafikplaneringen har länsstyrelsen en verksamhet som skiljer sig från landet i övrigt. När riksdagen beslöt om just detta verksamhetsinnehåll, utgick den från förhållandena 1985. Det finns skäl att pröva om förändringar sedan dess skett som är av sådan art att de motiverar andra gränsdragningar vid en landsomfattande reform.

Senare års riksdags- och regeringsbeslut innebär förändringar i framför allt skolpolitiken, bostadspolitiken och trafikpolitiken. Även jordbrukspolitiken är föremål för omprövning. Dessa områden behandlas i det följande, liksom vissa arbetsmarknadspolitiska frågor, statistik samt lantmäteriverksamhet.

Vi anser att beslutade eller pågående förändringar inte utgör något hinder för en samordnad länsförvaltning i huvudsaklig överensstämmelse med försöket i Norrbottens län. Vissa beslut, t.ex. på trafikpolitikens område, ansluter tvärtom mycket nära till reformtankarna om länsförvaltningen.

Vi koncentrerar oss på de områden som behandlas i förarbetena till Norrbottenförsöket. De är således valda

på grund av att organisationsstrukturen är satt ifråga. Eftersom viktiga delar av länsförvaltningens uppgifter lämnas utanför, bl.a. de uppgifter av utvecklingskaraktär som länstyrelsen redan svarar för, blir bilden naturligtvis något skev.

På miljövårdsområdet har uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan olika statliga och kommunala myndigheter, däribland länsstyrelserna nyligen i grova drag lagts fast av riksdagen. Vi tar därför inte upp området här.

Vi behandlar inte heller länsstyrelsens sociala funktion som utretts av särskild sakkunnig i civildepartementet.

6.2 Utbildningsområdet

6.2.1 Förändrade förutsättningar för skolväsendet

Skolväsendet är en stor och viktig del av den offentliga sektorn. Kostnaderna är betydande, både för stat och kommun. En omfattande statlig reglering har hittills präglat verksamheten, vilket haft sin grund i målet att garantera en likvärdig utbildningsstandard i hela landet. Det offentliga förnyelsearbetet måste även omfatta skolan, konstaterade styrningsberedningen i sitt betänkande om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet (SOU 1988:20).

Regeringens överväganden och förslag i dessa frågor framgår av proposition 1988/89:4 om skolans utveckling och styrning. Denna proposition behandlas för närvarande i riksdagen och beslut väntas under våren 1989. Förslaget innebär bl.a. att kommunerna ges ett ökat ansvar för skolverksamheten. Propositionen aviserar förändringar som innebär en styrning med färre regler och

tydligare mål. Samtidigt ökar kraven på skolväsendet att nå uppställda mål. En mer målmedveten utvärdering och en effektivare tillsyn av skolornas verksamhet betonas. Länsskolnämndernas roll skall enligt propositionen framför allt vara tillsyn av att skolverksamheten bedrivs enligt nationellt fastställda mål och riktlinjer, rådgivning och stöd, planering och samordning.

Genom denna proposition och propositionen (1987/88:102) om utvecklingen av yrkesutbildningen i gymnasieskolan, som antagits av riksdagen, har väsentligt förändrade förutsättningar skapats för den statliga skoladministrationen på regional nivå. Förändringarna innebär en ökad tyngd i första hand på tillsyn och utvärdering, i andra hand på åtgärder för en mer aktiv förnyelse av utbildningsutbudet inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

6.2.2 Effektivare tillsyn och utvärdering

Ett viktigt led för att tillse att de nationella målen slår igenom när det lokala ansvarstagandet vidgas är en effektivare tillsyns- och utvärderingsverksamhet. Tillsynsbegreppet inom skolväsendet är för närvarande mycket brett. Här ingår såväl råd och stöd som kontroll, utvärdering, uppföljning och erfarenhetsåterföring. I proposition 1988/89:4 ges tillsynsbegreppet en mer begränsad innebörd, som framför allt är kontrollerande. Samtidigt betonas statens uppföljnings- och utvärderingsuppgifter, liksom dess stödjande roll.

Tillsynsfrågorna betonas i nämnda proposition också på så sätt att statens tillsynsansvar inkluderar frågor där kommunerna har ett eget ansvar, t.ex. läromedelsstandarden. Propositionen betonar vidare det nära sambandet mellan tillsyn och uppföljning samt vikten av

att detta arbete utgör en del av underlaget för den nationella utvärderingen.

6.2.3 Ansvarsfördelning

Regeringens förslag enligt proposition 1988/89:4 innebär att riksdagen och regeringen ska ha det samlade övergripande ansvaret för att bl.a. garantera en likvärdig utbildning över hela landet. De ska allmänt ange skolverksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Vidare ska de närmare ange mål och huvudsakligt innehåll för huvuddelen av undervisningen.

Kommunerna ska ha ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten, liksom ansvar för att undervisningen bedrivs enligt nationellt fastställda mål och riktlinjer. Inom kommunerna vidgas möjligheten för de enskilda skolorna att "profilera" sig och för föräldrarna att välja skola för sina barn.

Riksdagen och regeringen bör få underlag för sina beslut från den statliga skoladministrationen. Underlagen bör grundas på resultat av forskning, uppföljning, utvärdering och utredning samt på lokala uppslag och initiativ. Ansvarsfördelningen mellan SÖ och länsskolnämnderna bör vara sådan att SÖ svarar för uppgifter som avser hela skolväsendet eller som i övrigt förutsätter en nationell överblick eller sådan kompetens som inte kan finnas på regional nivå. Länsskolnämndernas roll bör i första hand vara att se till att skolan bedrivs enligt nationellt fastställda mål och riktlinjer. Vidare bör nämnderna på olika sätt stödja lokala skolmyndigheter och skolor, planera och samordna utbildningsutbudet inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, lämna underlag för nationella bedömningar och utvärderingar samt fullgöra de uppdrag och uppgif-

ter som regeringen bestämmer i särskild ordning. Regeringen framhåller i propositionen särskilt betydelsen av stödjande insatser från länsskolnämndernas sida.

Sö bör enligt propositionen ha ett självständigt huvudansvar för att en nationell utvärdering av skola och vuxenutbildning kontinuerligt bedrivs. Samtidigt betonas den nära samverkan mellan Sö och länsskolnämnderna som erfordras i bl.a. dessa frågor. Sö och länsskolnämnderna bör enligt propositionen också formulera gemensamma, vägledande utgångspunkter för hur tillsynen bör genomföras.

Det centrala respektive det lokala inflytandet utfaller delvis olika för olika delar av skolväsendet. Grundskolans uppgift är att ge en allmän medborgarutbildning som syftar till att ge alla invånare grundläggande kunskaper och färdigheter. Grundskolan bedrivs numera i huvudsak på enhetliga villkor i alla kommuner. Dess roll för den enskilda kommunens framtid och utveckling är därför mindre påtaglig än t.ex. gymnasieskolans. Detta talar enligt propositionen för en relativt stark styrning från riksdagens och regeringens sida.

Situationen beträffande gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen är delvis en annan. Tillgång till sådan utbildning kan ha stor och avgörande betydelse för en kommuns eller regions framtid. Detta talar för ett mer markerat lokalt och regionalt inflytande. Dessa skolformer är också frivilliga.

Dock finns vissa nationella krav även på dessa skolformer, både innehållsligt och för att t.ex. garantera i huvudsak likvärdig tillgång till utbildning liksom anpassning till arbetsmarknadens behov. För gymnasieskolan och vuxenutbildningen gäller dessutom att en stor del av utbildningen är specialiserad. Det är inte möj-

ligt och heller inte rationellt att i varje kommun eller län bygga upp en kompetens för att ta ställning till mål och innehåll för sådana specialiserade delar.

6.2.4 Regional utbildningsplanering

Regeringen har i olika sammanhang uttryckt önskemål om att den regionala utbildningsplaneringen måste samordnas bättre än idag. I proposition 1987/88:102 anförde utbildningsministern att en strävan är att i ökad omfattning aktivera länsstyrelserna (som redan idag har författningsreglerade samordningsuppgifter inom området), de utbildningsplanerande myndigheterna samt skolhuvudmännen för att nå en ökad effektivitet vid planering av det lokala utbildningsutbudet.

I proposition 1986/87:127 om fortsatt decentralisering inom högskolan betonades vikten av att länsstyrelsernas roll i utbildningsplaneringen stärks och att regeringen får större möjligheter att samordna olika regionalpolitiska insatser som även innefattar högskoleutbildningen. Statsrådet uttryckte även en ambition att få till stånd en gemensam planering i varje län mellan gymnasieskola, komvux och högskolan, en ambition som riksdagen ställt sig bakom (UbU 1986/87:14, s 14ff).

När det gäller högskoleutbildningen har således länsstyrelsernas uppgifter vidgats under senare år. Delvis har detta skett på länsstyrelsernas eget initiativ, eftersom högskolefrågorna bedömts ha stor betydelse för den regionala utvecklingen. Länsstyrelserna har i många fall använt fria projektmedel för utredningar eller för program att bygga upp "forskarbyar" eller andra verksamheter som syftar till att skapa bättre förutsättningar för kontakter mellan högskola och näringsliv. Även avvecklingen av högskolans regionstyrelser har på-

verkat länsstyrelserna. Ett av förslagen i prop. 1986/87:127 var att överföra uppgiften att ge underlag för utbildningsplaneringen från regionstyrelserna till högskoleenheterna i samarbete med bl.a. länsstyrelserna.

I samma proposition (s 24f) anfördes att lokaliseringen av högskoleutbildning till olika delar av landet i fortsättningen blir en viktig del av regionalpolitiken. Vidare framhåller regeringen i propositionen att det är väsentligt att högskoleenheterna i sina anslagsframställningar redovisar ett underlag för sådana åtgärder. Genom bl.a. det samråd med länsstyrelsen som regleras i förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete bör detta underlag vara väl förankrat i de aktuella regionalpolitiska riktlinjerna som gäller för länet.

Avsaknaden av en tillräcklig inomregional samordning mellan utbildningsanordnare får negativa konsekvenser också på skolan och vuxenutbildningen och därmed möjligheterna att nå olika utbildningsmål. Samordningsbehovet kommer att öka ytterligare när elevkullarna i framtiden minskar och det samlade utbildningsutbudet kan komma att överstiga efterfrågan.

Den regionala utbildningsplaneringen är således viktig. En betydande del av länsskolnämndernas uppgifter är emellertid av annan art, vilket också framgår av föregående avsnitt där länsskolnämndernas uppgifter med tillsyn, uppföljning och utvärdering gentemot nationellt fastställda mål och riktlinjer betonas.

Även andra uppgifter har ett svagare funktionellt samband med arbetet kring de länsutvecklande frågorna. En sådan är länsskolnämndernas arbete för handikappade elever. Under senare år har denna verksamhet utökats

kraftigt. Det praktiska arbetet vilar på en princip om integration mellan handikappade och icke handikappade som gäller även för skolan. Även i framtiden bör därför, enligt vår mening, dessa frågor vara integrerade i den statliga skoladministrationen på regional nivå.

Skolutveckling inom grundskolan är en annan av länsskolnämndens funktioner som har ett svagt samband med frågor som rör länets utveckling. Arbetet med skolutveckling bör dock bedrivas integrerat med övriga insatser. Av stort regionalt intresse är däremot flera frågor som rör gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och högskolan.

Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition 1987/88:102 om utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan innebär att nuvarande sektorsindelning slopas. Skolöverstyrelsen fördelar i princip platserna på länen genom länsramar. Vid en förändring av den regionala organisationen övertar länsstyrelsen länsskolnämndens uppgift att fördela länsramarna på kommunerna.

6.2.5 Sammanfattande omdöme

Skälen för att låta länsskolnämnderna ingå i en samordnad länsförvaltning har ökat i betydelse genom åren. Utbildningsresurserna är numera ett mycket viktigt instrument för den regionala utvecklingen. Detta innebär att det ur regional synvinkel är betydelsefullt att kunna påverka vilken typ av utbildning som skall finnas och hur insatser från olika utbildningsanordnare kan komplettera varandra.

Det finns idag ett område inom utbildningsutbudet där kurser med ungefär samma innehåll kan ges antingen som fristående kurs inom högskolan eller som specialkurs i

gymnasieskolan. Den senare utbildningen kan dessutom anordnas av gymnasieskolan, komvux eller AMU. Allt detta tillsammans understryker behovet av en sammanhållande instans. Om den kompetens som idag finns hos länsskolnämnderna tillförs länsstyrelserna, förbättras förutsättningarna för att en sådan sammanhållande funktion blir skött på ett bra sätt. En del av dagens dubbelarbete försvinner också.

I en framtid som präglas av sviktande elevunderlag på många håll i landet är det väsentligt att samordning sker dels i syfte att rätt utnyttja resurserna, dels i syfte att låta utbildning vara en del i ett sammanhållet utvecklingsprogram för länet så långt den nationella styrningen tillåter. Uppgiften att samordna utbildningen i länet och att koppla samman denna med den för länet sektorsövergripande regionalpolitiken kan enligt vår mening bäst förverkligas genom att samordningsansvaret läggs på en ny länsstyrelse med förstärkt kompetens. Detta innebär samtidigt att en ny länsstyrelse får ansvar för en mängd andra uppgifter inom utbildningsområdet. Den regionala utbildningsplaneringen måste vara integrerad med de andra uppgifter som åvilar den regionala statliga skoladministrationen.

6.3 Bostadsförsörjning och fysisk planering

6.3.1 Ny plan- och bygglag - ny centralmyndighet

Genom den nya plan- och bygglagen PBL (1987:10) och plan- och byggförordningen (1987:383) har kommunerna fått ett större självständigt ansvar för den fysiska planeringen.

För kommunerna är det viktigt att kunna hålla ihop bostadsförsörjning och annan samhällsplanering. Det bör därför vara till fördel för dem att de statliga myndig-

heterna planverket och bostadsstyrelsen slagits samman till det nya plan- och bostadsverket (boverket).

Boverket har bl.a. till uppgift att samordna och utöva uppsikt över hushållningen med naturresurser, att ge råd till kommunerna om översiktlig planering och planering enligt bostadsförsörjningslagen samt att utarbeta översikter och sprida erfarenheter om närmiljöns utformning. Man arbetar nu för att förbättra kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring inom områdena. Det sker bl.a. genom att verket

- ger uppföljning och utvärdering större tyngd,
- ger samhällsekonomiska frågor och kreditmarknadsfrågor ökat utrymme,
- samlar övergripande bostadspolitiska frågor till en organisatorisk enhet,
- samordnar bostadslåne- och byggbestämmelserna.

6.3.2 Bostadspolitiska mål och medel

Det tioåriga bostadsförbättringsprogram som riksdagen beslöt om 1983 innebar nya regler för planering och finansiering och angav mål för bostadsbeståndets förnyelse:

1. Alla har rätt till en bostad med modern utrustning.
2. Alla har rätt till en bostad som är väl underhållen.
3. Oberoende av ålder eller handikapp har alla rätt till en bostad med god tillgänglighet.
4. Förbättringar i bostadsbeståndet bör främja ett jämlikt och integrerat boende och ett varsamt omhändertagande av kvaliteterna i den befinliga miljön.
5. Energihushållningen skall intensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder.
6. Kapaciteten inom byggsektorn skall utnyttjas bättre.

Plan- och bygglagen anger de krav som riktas mot kommunerna i markanvändningsbesluten. Att de bostadspolitiska och markpolitiska frågorna hör samman framgår bl.a. av att PBL, och motivskrivningarna till lagen, återger delar av de 1983 fastställda bostadspolitiska målen som styrande för planläggning och prövning av byggnadslov.

De värderingar som styrt den sociala bostadspolitiken under efterkrigstiden ligger fast också i det senaste riksdagsbeslutet (prop. 1986/87:48, BoU 1986/87:7, rskr. 1986/87:93). Alla skall ha tillgång till en god bostad i en bra miljö till en rimlig kostnad. Riksdagen ansåg samtidigt att det är nödvändigt att se till att inte ny bostadsbrist uppstår. Den inriktning på ombyggnad och underhåll som markeras i beslutet har dock blivit föremål för ny prövning. Riksdagen har med anledning av regeringens senaste ekonomisk-politiska proposition (1988/89:47) beslutat om åtgärder för att minska antalet ombyggnader till förmån för nyproduktion.

Det finns en rad bostadspolitiska medel, t.ex. fysisk planering och bostadslånegivning, som skall styra utvecklingen i den önskade riktningen. Självklart påverkas bostadspolitiken också i hög grad av andra beslut som inte primärt gäller bostadsfrågor (bl.a. inom arbetsmarknads-, finans- och penningpolitikens områden).

Den fysiska planeringen

Fysisk planering, som handlar om att ta fram underlag och göra avvägningar mellan olika resursanspråk i geografin, bedrivs både centralt, regionalt och lokalt. Det är främst i kommunerna som det upprättas egentliga planer. Hos länsstyrelserna har planeringen mer formen av programarbete. Kommunerna skall upprätta översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. De skall

också bedöma om lämplighets- och egenskapskrav uppfylls för byggnader. Länsstyrelsen har skyldighet att lämna samråd.

En huvuduppgift för boverket är rådgivning om översiktlig planering. Samordnat med detta bedrivs nu en metodutveckling för långsiktig planering av bostadsförsörjningen.

Plan- och bygglagen (PBL) samt naturresurslagen (NRL) sätter länsstyrelserna och den regionala nivån i centrum för den del av informationsflödet i den fysiska planeringen som rör statens intressen. Länsstyrelsen är statens huvudansvarige för information, råd och synpunkter till kommunerna beträffande såväl planer som tillståndsbeslut. Omvänt har länsstyrelsen till uppgift att återföra information, kunskaper och erfarenheter till regeringen, boverket och andra centrala myndigheter. Denna kunskaps- och informationsförmedlande roll betonas starkare än förr. Den traditionella beslutsfattarrollen har tonats ned, framför allt genom att fastställelseprövningen av detaljplaner upphört.

Länsstyrelsen är enligt PBL skyldig att yttra sig över kommunernas översiktsplaner. Anmärkningar kan riktas mot en plan om den kan medföra att ett riksintresse enligt naturresurslagen inte tillgodoses, om användningen av mark och vatten som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett bra sätt eller om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Länsstyrelsen kan också åberopa de bostadspolitiska målen i ett samrådsyttrande.

I sammanfattning innebär den förändrade fysiska planeringen att kommunerna fått ett större egenansvar, att den nya centrala statliga myndighetsstrukturen bör ge

bättre möjligheter till samordning av fysisk planering och bostadsförsörjning, samt att plan- och bygglagen och naturresurslagen ställer nya krav på länsstyrelsernas arbetsformer med mindre av formell myndighetsutövning och mer av breda, sektorsövergripande kontakter.

De statliga bostadslånen

Avsikten med de statliga subventionerna är dels att påverka bostädernas utformning, dels att sänka och utjämna kostnaderna - över tiden såväl som mellan olika bostadsformer.

Boverket utfärdar detaljföreskrifter i enlighet med överordnade författningar. Länsbostadsnämnderna svarar för prövning av kostnader och bestämmelsers tillämplighet samt beslutar om huvudparten av lånen. De förvaltar också utestående lån (under omprövning, se nedan). Kommunerna prövar lämplighet och beslutar om s.k. markvillkor.

För några år sedan bildades Statens bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB) med uppgift att låna upp medel till lån för bostadsändamål. Förvaltningen av lånen skulle på uppdrag av SBAB även fortsättningsvis handhas av statliga myndigheter. I ett senare ställningstagande (prop. 1987/88:16, BoU 87/88:16, rskr. 87/88:273) beslutade riksdagen att SBAB även skall svara för förvaltningen av lånen. Servicen till låntagarna, pantvården m.m. bör enligt beslutet även i fortsättningen hanteras regionalt. Riksdagen har därtill (prop. 1988/89:47 FiU 1988/89:10) godkänt att regeringen träffar avtal med SBAB om att bolaget skall utveckla ett ADB-system för låne- och bidragshantering m.m. hos boverket och länsbostadsnämnderna.

Om de statliga bostadslånen kan sammantaget sägas att lånestrukturen är komplicerad och att hanteringen därför blir resurskrävande. Det beror bl.a. på att gamla låneformer lever kvar under lång tid. Med överflyttningen av låneförvaltningen till SBAB, och ADB-stöd vid hanteringen, följer möjligheter till administrativ rationalisering. Mer betydande rationaliseringsvinster torde dock förutsätta ytterligare förenklingar i regelverket.

Kommunernas bostadsplanering

I bostadsförsörjningslagen (1947:523) regleras kommunernas planeringsskyldighet. Efter ändringar under senare år markeras tydligt att planeringsskyldigheten avser bostadsförsörjningen i dess helhet, att den skall bedrivas i syfte att alla i kommunen får en bostad av god kvalitet samt att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. De nya kraven har framför allt sin grund i en vilja att förbättra förhållandena för gamla, handikappade och långvarigt sjuka.

I anslutning till förändringar i lagen 1985 har regeringen också beslutat att kommunerna, efter kommunfullmäktiges beslut om bostadsbyggnadsprogram, skall lämna en särskild redovisning till respektive länsbostadsnämnd. Det ger en grund för länsbostadsnämndernas tillsyn.

I budgetpropositionen 1987/88:100 konstateras att statens ansvar i huvudsak är att ge kommunerna ekonomiska och legala förutsättningar för bostadsförsörjningen:

"Det är alltså kommunernas ansvar att utnyttja de bostadspolitiska medel staten tillhandahåller på det sätt

som är lämpligt med hänsyn till förutsättningarna i varje enskild kommun. Utvecklingen av bostadsbyggande och avvägningen mellan olika bostadsförsörjningsåtgärder kommer ytterst att bero på hur kommunerna tar detta ansvar."

Försök med vidgad kommunal beslutsrätt

Det pågår försök med ökat kommunalt självstyre i s.k. frikommuner. Vad gäller plan- och byggområdet har frikommunernas önskemål om befrielse från statlig styrning i stort tillgodosetts i PBL, vilket innebär att alla kommuner får del av den minskade detaljregleringen.

Vad gäller bostadslån har kommunerna redan beslutanderätten för bostadsanpassningsbidrag utan kombination med bostadslån eller förbättringslån. Försök har bedrivits eller bedrivs med kommunal beslutanderätt om lån till småhus som skall bebos av den sökande och kombinerade lån och bidrag till bostadsanpassningsåtgärder. Kommunal beslutanderätt om statligt stöd till vissa förbättringsåtgärder i bostadshus (t.ex. räntebidrag till s.k. ROT-åtgärder) har även ingått i försöken.

I utvärderingar av försöken menar RRV (1986:225 och 1987:1581) att inget talar emot att länsbostadsnämnderna skall få ge de kommuner som önskar, och som har kompetens och resurser, rätt att besluta om lån till låntagarbyggda småhus under insyn av länsbostadsnämnderna. Sådan rätt bör dock inte lämnas till kommuner med liten byggverksamhet enligt RRV som även menar att bostadslån i kombination med bostadsanpassningsbidrag inte är lämpliga för kommunalt beslutsfattande.

När det gäller beslutanderätt om vissa förbättringsåtgärder delar RRV den allmänna uppfattningen bland läns-

bostadsnämnderna att kommunerna kan besluta. Olikheter i tolkningen av bestämmelserna kan avhjälpas genom bättre informationsutbyte. I försöken har administrativa vinster gjorts hos nämnderna, men det är bara i storstadslänen med stora ärendemängder som någon betydande avlastning skett.

RRVs granskning har skett mot bakgrund av gällande regler och slutsatserna om vidgat kommunalt beslutsfattande är därför också försiktiga.

I frågan om att överföra beslutanderätt för statliga bostadslån till kommunerna, bör god hushållning med statens resurser vara vägledande. Ett aktivt förnyelsearbete med sikte på att ytterligare vidga beslutanderätten för kommunerna bör, enligt vår mening, fortsätta så långt det är möjligt. Om beslutanderätten sålunda kan delegeras i större omfattning får statens regionala myndighet i stället till huvuduppgift att bedriva tillsyn i syfte att bevaka bl.a. hushållningen med statens resurser.

6.3.3 Sammanfattande omdöme

De mål som satts upp för bostadsbyggande och markanvändning berör varandra. De styrmedel som finns används för att uppfylla syftena inom båda områdena. De påverkar och påverkas i sin tur av åtgärder som gäller t.ex. miljöskydd, sysselsättning eller social utveckling.

Den kunskapsinsamling som är nödvändig för den fysiska planeringen och bostadsförsörjningen är i vissa delar gemensam. Informationskanalerna fungerar emellertid inte överallt helt bra i dag. Det har ibland blivit nödvändigt att bygga upp särskilda mellankommunala or-

gan, där statliga myndigheter kan vara representerade, för att få till stånd ett nödvändigt informationsutbyte. Detta är tydligast i storstadsområdena (ex. Storstockholms planeringsnämnd). Särskilda organisatoriska lösningar i bl.a. Stockholmsområdet (där även landstinget har uppgifter i den fysiska planeringen) har varit motiverade. Regeringen har tillkallat särskilda delegationer i Stockholm och Göteborg med uppgift att samordna statens och kommunernas åtgärder för att öka nybyggandet av bostäder i dessa områden. I landet i övrigt bör finnas goda möjligheter till smidigare arbetsorganisation utan så speciella lösningar. Enklare kontakter inom ett län underlättar dessutom de ibland nödvändiga kontakterna över länsgränserna.

Med bildandet av boverket har ansvaret för mark- och bostadspolitiska instrument förts samman centralt. Inom flertalet kommuner arbetar man redan på ett integrerat sätt. På regional nivå har inga motsvarande förändringar skett. Vad gäller den fysiska planeringen har emellertid ansvarsfördelning och arbetsformer ändrats till följd av PBL.

Det är uppenbart önskvärt att organisatoriskt samla det statliga regionala ansvaret för fysisk planering och bostadsförsörjning inom den nya länsstyrelsen. Det finns viktiga avvägningar att göra i ärenden som berör mer än en kommun och där bostadsplaneringen påverkas av t.ex. arbetsplatsers lokalisering eller planer för trafiken. Det är inte fråga om att återta det ansvar som nu lagts på kommunerna, utan om att använda de instrument som framför allt plan- och bygglagen ger, i dialog med kommunerna.

Övervägande skäl talar för att länsbostadsnämndernas uppgifter bör höra till de nya länsstyrelserna. Att på sikt inrymma den löpande låneförvaltningen, som är en

artfrämmande verksamhet i en ny länsstyrelse är inte självklart. Det får därför förutsättas att organisationsförändringen kan genomföras på ett sådant sätt att den inte hindrar en annan lösning för den löpande låneförvaltningen.

Länsstyrelserna bör i sin sammanhållande roll, och i enlighet med intentionerna i PBL, kunna representera medborgarintresset i frågor som berör flera kommuner eller som kräver grannlaga avvägningar av annan natur. För storstadsområdena har regeringen markerat att de nya särskilda bostadsdelegationerna bör få ytterligare möjligheter att påverka byggandets inriktning inom sina regioner. Enligt vår uppfattning finns behov av kommunövergripande bebyggelseplanering även i övriga landet, vilken där bör kunna fullgöras inom länsstyrelsens ram.

6.4 Kommunikationer

6.4.1 Samlad trafikplanering

Enligt riksdagens beslut (rskr. 1987/88:159, TU 1987/88:13) med anledning av regeringens proposition (1987/88:50) om trafikpolitiken inför 1990-talet skall på länsnivå upprättas särskilda planer för investeringar i länstrafikanläggningar. Det kan röra sig om vägar och gator, spår för kollektivtrafik, trafikledningssystem, terminaler, länsjärnvägar m.m. Planeringsarbetet samordnas av vägverket. Planerna skall fastställas av länsstyrelsen. Processen påminner om den som redan idag tillämpas för väginvesteringar. Beredning sker på länsnivå av ett särskilt samordningsorgan som består av företrädare för länsstyrelsen, vägverket, trafikhuvudmannen, banverket och statens järnvägar. Samordningsorganet är ett tjänstemannaorgan. För kanslifunktionen, d.v.s. det praktiska arbetet, svarar vägförvaltningen.

I Norrbottens län har länsstyrelsen övertagit länsvägnämndens uppgifter. För ändamålet finns ett särskilt råd för kommunikationsfrågor, sammansatt av förtroendevalda, som breddat sitt ansvarsområde till att gälla även andra trafikanläggningar än vägar. Länsstyrelsen har till uppgift att följa och påverka utvecklingen inom olika kommunikationsområden. En enhet för kommunikationsfrågor har också inrättats. Möjligheten att göra samordnade överväganden har även förbättrats genom att länsstyrelsen fått möjlighet att hos regeringen begära omprövning av beslut av affärsverk som rör lokalisering av en anläggning eller fördelning av resurser inom länet, om länsstyrelsen finner detta strida mot de egna regionala målen. Länsstyrelsen har således fått ökade möjligheter att följa och få gehör för sina synpunkter i järnvägs-, luftfarts- och sjöfartsfrågor. Även post- och teletrafiken ingår i de transportstudier som är en del i den regionala utvecklingsplaneringen.

Riksdagens trafikpolitiska beslut ligger mycket väl i linje med Norrbottenmodellens intentioner. Länsstyrelsen i Norrbottens län har efter hemställan hos regeringen erhållit en ändring i sin instruktion med innebörd att länsstyrelsen kan bestämma att någon tjänsteman vid länsstyrelsen i stället för vägdirektören skall vara föredragande i sådana ärenden som avser upprättande och fastställande av planer för länstrafikanläggningar (se SFS 1988:1402). Man har också beslutat sig för att skapa ett gemensamt kansli med resurser från vägförvaltningen och länsstyrelsens kommunikationsenhet.

Riksdagen har konstaterat att valet mellan väginvesteringar, järnvägsinvesteringar och anläggningar för kollektivtrafik så långt möjligt bör ske utifrån ett samlat perspektiv i regionen. En konsekvens av detta bör, enligt vår mening, vara att beredningsarbetet läggs på ett organ som i sin övriga verksamhet inte har att be-

vaka bara en speciell sektor inom transportsystemet. Vi anser att länsstyrelsens ansvar i trafikplaneringsfrågor bör förstärkas och den nya samordnade länsförvaltningen ges en roll på kommunikationsområdet som i stort motsvarar den som gäller i försökslänet, men med den ändringen att samordningsorganets kanslifunktion flyttas från vägförvaltningen till länsstyrelsen. En praktisk innebörd av detta är att någon eller några kvalificerade handläggare rekryteras till länsstyrelsen och att personalstyrkan hos vägförvaltningen i motsvarande mån minskas.

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall vägdirektören vara föredragande i ärenden om allmänna vägar, om vägmärken och säkerhetsanordningar samt om statsbidrag till väg- och gatuhållning, till byggande och drift av väg- och gatuanläggningar för kollektiv persontrafik, till byggande av spåranläggningar, terminaler och väntthallar för lokal och regional kollektiv persontrafik, till investeringar i trafiksignalanläggningar, byggande av cykelleder eller till enskild väghållning.

I linje med att länsstyrelsen ges rollen som samordnare av investeringar i trafikanläggningar bör enligt vår mening paragrafens lydelse ändras, så att länsstyrelsen får bestämma i vilka kommunikationsfrågor som vägdirektören skall vara föredragande. För att säkerställa ett inflytande från vägverket kan en instruktionsbestämmelse för länsstyrelserna utformas så att samråd måste ske innan man lägger fast besluts- och handläggningsordningar. I andra trafikfrågor bör föredragningsansvaret åvila länsstyrelsens personal.

Den rådgivningsfunktion som länsvägnämnden fyller inför länsstyrelsens beslut om väginvesteringar har ifrågasatts. Med riksdagens beslut om samlad trafikplanering följer att länsvägnämndens uppgift blir än mer tveksam.

Länsvägnämnden bör enligt vår mening avvecklas och en nämnd för kommunikationsfrågor inrättas inom länsstyrelsens ram.

6.4.2 Trafiksäkerhet

Vi anser att en kommunikationsfunktion inom länsstyrelsen även bör handlägga regionala trafiksäkerhetsfrågor.

Trafiksäkerhetsverkets (TSV) trafiksäkerhetsråd, i vilket ingår cheferna för centrala myndigheter och organ som är engagerade i trafiksäkerhetsarbetet, fastställde år 1986 riktlinjer för den regionala samordningens organisation och arbetsområden.

Särskilda samordningsgrupper finns i alla län. I grupperna ingår företrädare för de länsmyndigheter och organisationer som har en betydelsefull roll i trafiksäkerhetsarbetet såsom TSVs distrikt, länsskolnämnd, polismyndighet, vägförvaltning, trafiksäkerhetsförbund m.fl. Trafiksäkerhetsverkets distriktskontor sköter normalt kanslifunktionen.

Avsikten med länssamordningen är att man utifrån respektive läns speciella förutsättningar skall formulera mål för trafiksäkerhetsarbetet och ta fram ett gemensamt åtgärdsprogram.

Enligt trafiksäkerhetsrådets uppfattning kan ansvaret för den regionala samordningen i princip åvila endera TSVs distrikt (sju st) eller länsstyrelsen.

För länsstyrelsealternativet talar enligt vår mening att de flesta samarbetsparterna är länsvis organiserade. Länsstyrelserna har också i de flesta fall redan åtagit sig att leda verksamheten, med landshövdingen eller dennes ställföreträdare som ordförande.

Länsstyrelsen är den regionala myndighet som i första hand kontaktas när en akut större trafiksäkerhetsfråga aktualiseras. Länsstyrelsen har rätt att utfärda lokala trafikföreskrifter. Polisens trafikövervakning är direkt knuten till länspolischefen/länspolismästaren. Trafiksäkerhetsfrågorna är därtill väsentliga i samhällsplaneringen i övrigt. Självklart är sambanden starkast med den övriga trafikplaneringen, men beröringspunkter finns också med t.ex. miljöskyddet. Så har t.ex. länsstyrelserna nyligen fått rätt att under vissa omständigheter av miljöskäl besluta om sänkta hastighetsgränser.

Vi anser det vara lämpligt att länsstyrelserna också handlägger regionala trafiksäkerhetsfrågor. Samordningsansvaret bör komma till uttryck i länsstyrelseinstruktionen. Ett nära samarbete med TSVs distriktskontor bör etableras.

6.4.3 Bil- och körkortsregister

Frågor om samverkan mellan TSV och länsstyrelserna och behoven av översyn av den nuvarande registerverksamheten i olika hänseenden - reglernas innehåll, organisationen och finansieringen - har behandlats ingående i flera utredningar, t.ex. i avställningsutredningens betänkande Ds K 1985:6, Avställning i bilregistret.

I en rapport från TSV (1987-03-24) angående en treårig budgetram för verket redovisas nuvarande samarbetsformer, utvecklingen av informationssystemet (med t.ex. möjlighet till direktåtkomst och uppdatering av registerinnehållet för bilhandlare, försäkringsbolag m.fl.) samt vissa andra förändringar som kommer att ske de närmaste åren. Mot bakgrund av de nya förutsättningar som följer av framför allt teknikutvecklingen föreslår

TSV en översyn av den nuvarande organisationen för bilregistrering, körkort och vägtrafikskatt.

Det kan inte uteslutas att annan huvudman än länsstyrelsen eller TSV kan vara lämplig.

Vi gör emellertid den bedömningen att frågan endast indirekt berör vårt utredningsuppdrag och då närmast gäller att det skulle kunna vara till fördel för en länsstyrelse med ny inriktning att kunna kraftsamla sig till sina huvuduppgifter. För ett ändrat huvudmannaskap krävs att klara fördelar kan redovisas. Detta förutsätter ytterligare utredning.

6.4.4 Sammanfattande omdöme

Riksdagens trafikpolitiska beslut, som ger länsstyrelserna en sammanhållande beslutsfunktion för investeringar i regionala trafikanläggningar, bör få en motsvarighet i kansliorganisationen så att länsstyrelsen tar över visst beredningsarbete från vägförvaltningen. Länsstyrelsen bör, efter samråd med vägverket, själv få detaljreglera hur man bäst utnyttjar vägdirektörens kunnande som beslutsfattare eller föredragande i kommunikationsfrågor.

Länsvägnämnden bör avvecklas och nya former för förtroendemannainflytande utvecklas. Norrbottenmodellen, med en särskild kommunikationsenhet i länsstyrelsens kansli och med ett rådgivande förtroendemannaorgan som behandlar inte bara vägfrågor utan också andra trafikfrågor, överensstämmer i sina huvuddrag väl med intentionerna i riksdagens beslut. Motivet för dess ställning som rådgivande organ torde emellertid ha varit att inte avvika alltför mycket från gängse system. Modellen bör kunna utvecklas vidare, då den allt mer vidgade uppgiften

inom kommunikationsområdet motiverar en nämnd som tar egna specialbeslut, medan de viktigare frågorna förs till styrelsen efter beredning.

Länsstyrelserna bör även få ett sammanhållet ansvar för trafiksäkerhetsfrågor i länet.

6.5 Areella näringar och landsbygdsutveckling

Kännetecknande för jordbruket i Sverige, liksom i många andra industriländer, är att det är hårt reglerat genom en rad olika lagar som påverkar näringen. En av de viktigaste uppgifterna för lantbruksnämnderna har varit, att i enlighet med jordförvärvslagen (1979:230), genomföra den strukturrationalisering som resulterat i att jordbruken blivit större och därmed mer bärkraftiga. Vid sidan därav har en huvuduppgift för nämnderna varit att bedriva produktionsteknisk rådgivning som stöd för lantbrukarna att nå god lönsamhet i sina företag. Näringen och den förda politiken på området debatteras alltmer intensivt.

6.5.1 Lantbruk

En förändrad syn på landsbygden har alltmer kommit till uttryck, vilket innebär att även annan befolkning än jordbrukare bör stimuleras att bo på landsbygden.

Intensiteten i strukturrationaliseringen av jordbruket har dämpats. Detta gäller speciellt inom områden där de naturliga förutsättningarna inte är sådana att rationella enheter kan åstadkommas inom överskådlig tid. Avsikten är istället att bibehålla en levande landsbygd. Detta skall man försöka åstadkomma genom att ge förutsättningar för att bilda deltidsjordbruk och kombina-

tionsjordbruk. Brukaren skall kunna bo på gården men kanske ta en stor del av sin inkomst från andra inkomstkällor.

I de flesta fall kommer det därför att behövas ytterligare ekonomiska tillskott till brukaren och då även från verksamhet som ligger utanför de areella näringarna för att han skall kunna leva på ett mindre jordbruk. Glesbygdsstöd har använts av länsstyrelserna för t.ex. stöd till kompletterande verksamheter. Särskilda medel har ställts till förfogande i Norrlandslänen för att åstadkomma kompletterande verksamhet vid jordbruk med svag bärkraft.

Grunden för de areella näringarna är tillgången på mark/vatten. De statliga åtgärderna för att förbättra fastighetsstrukturen och främja företagsutvecklingen inom de areella näringarna är av sådan betydelse för den regionala utvecklingen att de bör betraktas som ett led i regionalpolitiken. Länsstyrelsen bör därför enligt vår mening ha ansvaret för en ändamålsenlig markanvändning i länet. För att kunna uppfylla ansvaret krävs både helhetssyn och kunnande.

Vid beslut om markanvändning uppkommer ofta konflikter mellan motstridiga intressen såsom jordbruk, skogsbruk, turism, elkraftförsörjning, naturvård och i förekommande fall renskötsel. Det är därför viktigt att länsstyrelsen har en bred kompetens då övergripande markanvändningsplaner skall tas fram. Lantbruksnämndens personal besitter en betydande sådan kompetens.

För att få en levande och fungerande landsbygd behövs även en fungerande infrastruktur. Ansvaret för den offentliga servicen har kommuner, landsting och länsstyrelser men även den centrala nivån. Det är därför viktigt att planering för landsbygden sker samlat. Enligt

vår mening är det därför naturligt att lantbruksnämnden ingår i den nya länsstyrelsen.

Våra förslag utgår från att man bör skapa en organisatorisk sammanhållen länsmyndighet som har ansvaret för utvecklingsplaneringen i länet och för de beslut som väsentligt påverkar betingelserna för länets utveckling och framtid. Denna myndighet bör emellertid inte i onödan tyngas med verkställighets- eller serviceuppgifter som inte har sådan karaktär. Viss del av den produktionstekniska rådgivningen är av den arten. Med tanke på den förändrade jordbrukspolitik som vi nu står inför och de därmed sammanhängande rådgivningsbehoven bör lantbruksnämndens servicefunktioner inte nu bli föremål för förändring. Framtida alternativa lösningar av den produktionstekniska rådgivningen, ex.vis ett överförande till hushållningssällskapen eller till näringen, är dock enligt vår mening möjliga. Lantbruksnämndernas nuvarande funktioner, exkl. rennäringen, bör t.v. hållas samman. Vi förutsätter att organisationsförändringen kan genomföras på ett sådant sätt att detta beaktas.

Vårt förslag att lantbruksnämdens organisation i sin helhet bör ingå i länsstyrelsen innebär att länsstyrelsen i förekommande fall också skall fullgöra de uppgifter som inom lantbruksnämnden ankommer på rennäringsenheten i de nordliga länen.

6.5.2 Skogsbruk

Uppgiften att verka för att de nationella skogspolitiska målen nås åvilar skogsvårdsorganisationen med sin regionala organisation, skogsvårdsstyrelsen, och med stöd av skogsvårdslagen (1979:429).

Skogsvårdsstyrelsernas huvuduppgift enligt skogsvårdslagen är att utöva tillsyn. I tillsynsuppgiften ingår bl.a. att genom inventeringar ta reda på skogens tillstånd. Skogsvårdsstyrelsernas inventeringar är av stort värde för länsstyrelsens planering. I Norrbottens län har det regionala programsamarbetet mellan skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen utvecklats väl.

Skogsvårdsstyrelsens volymmässigt största verksamhet är emellertid uppdragsverksamhet. Denna avser dels skogsvård, på beställning av framför allt länsarbetsnämnden och enskilda skogsägare, dels naturvård på uppdrag av länsstyrelsen. Uppdragsverksamheten blir alltmer konkurrensutsatt. En nedgång i uppdragsverksamheten har noterats. Riksdagens revisorer, som har granskat skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet, föreslår att organisationen ses över generellt för att anpassa organisationen till ändrade villkor. (Dnr 1986:46. Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter, rapport 1987/88:8.)

En annan verksamhetsgren är frö- och plantproduktionen, vilken bedrivs på affärsmässiga grunder utan någon form av samhällsstöd. Skogsvårdsstyrelsen är huvudman för plantskolorna i länen.

Vi anser att då en stor del av skogsvårdsorganisationens verksamhet är ren produktion, finns inte skäl att föreslå att skogsvårdsstyrelsen eller del av verksamheten skall föras in i länsstyrelsen. För att den skogliga kompetensen ändå skall tillgodogöras, föreslår vi att länsstyrelsen får besluta då det gäller viktiga övergripande skogliga frågor, särskilt vad gäller övergripande frågor rörande markanvändning och naturvård samt att länsjägmästaren skall föredra dessa ärenden i länsstyrelsens styrelse. För tydlighetens skull vill vi framhålla att det är lantbruksnämnden som handlägger

skogsfrågor till den del det gäller markförvärv. Sådana ärenden kommer enligt vårt förslag att avgöras av den nya länsstyrelsen genom att lantbruksnämnden är ett av de länsorgan som vi föreslår skall ingå i en samordnad länsförvaltning.

Genom att principfrågor rörande markanvändning förs till den nya länsstyrelsen garanteras att skogsfrågorna hanteras i sitt samband med de andra frågor som rör länets utveckling. Däremot kommer skogsvårdsstyrelsen att även i fortsättningen ha kvar ärenden som motiverar ett särskilt regionalt beslutsforum.

6.5.3 Fiske

Grundläggande i den svenska fiskepolitiken är att vatten- och fisktillgångarna utnyttjas på sådant sätt att de långsiktigt kan medverka till livsmedelsförsörjningen och till välståndet i övrigt. En god hushållning genom en väl avvägd vård och beskattning av fiskbestånden och genom omsorg om vattnen är sålunda väsentlig. En god vård av vattnen förbättrar också förutsättningarna för produktion av fisk i form av odling. En väl avvägd hushållning främjar även sportfisket som är en viktig form för friluftsliv och rekreation. (Prop. 1985/86:100 Bil. 11).

Inom fiskets område finns en omfattande reglering i syfte att bl.a. åstadkomma en god fiskevård. Fiskeristyrelsen har i en rapport 1988, Färre och enklare bestämmelser, velat minska länsstyrelsernas arbete med fiskeriföreskrifter. Fiskeristyrelsens rätt att utfärda föreskrifter skulle däremot vidgas. Vi menar att fiskeribiologiskt kunnande är viktigt hos den regelutfärdande myndigheten. Om fiskenämnderna ingår i en samordnad länsförvaltning tillförs den sådant kunnande. Det

kan ändå finnas skäl att se över hur reglerande insatser ska fördelas mellan nationell och regional nivå.

Fisket har en rad kopplingar till verksamheter som länsstyrelsen har ansvar för; markanvändning, naturvård, sysselsättning i glesbygd, turism m.m. Dessa anknytningar bör kunna utvecklas ytterligare när fiskefrågorna hanteras av den nya länsstyrelsen. Därmed ges en bättre överblick av fisket i regionen.

Fiskenämnderna är för närvarande samlokaliserade med lantbruksnämnderna vilket underlättar deras samgående med länsstyrelserna.

6.5.4 Sammanfattande omdöme

Den nya synen på en levande landsbygd har förstärkt argumenten för en bredare och samlad syn på de statliga åtgärderna inom de areella näringarna.

Vår mening är att lantbruksnämnden och fiskenämnden bör ingå i den nya länsstyrelsen medan skogsvårdsstyrelsen hålls utanför. Informationsutbytet mellan skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen bör dock förbättras och länsjägmästaren bör vara föredragande i länsstyrelsens styrelse då det gäller skogliga frågor.

6.6 Arbetsmarknad

6.6.1 Allmänt

Arbetsmarknadspolitiken är av utomordentligt stor betydelse för utvecklingsmöjligheterna i länen. Från tid till annan väcks också frågan om inte de arbetsmarknadspolitiska instrumenten till en del borde ersättas

av regionalpolitiska. Motivet är att få ut en långsiktig stabil effekt, som minskar behovet av upprepade akuta arbetsmarknadsinsatser. Man har pekat på att de medel som i statsbudgeten anvisas för regionalpolitiska ändamål är små i förhållande till arbetsmarknadsanslagen. Tankarna på att byta arbetsmarknadsinsatser mot regionalpolitiska insatser har emellertid aldrig fått något starkt genomslag i praktiken.

Senare års statsmaktsbeslut synes i stort bekräfta bedömningen att länsarbetsnämnden i huvudsak inte berörs av en länsförvaltningsreform. Dock kvarstår givetvis de principiella frågorna om avvägning mellan arbetsmarknads- och regionalpolitik. Grundläggande frågor av sådan art behandlas av den nu arbetande regionalpolitiska kommittén.

Även om försöket i Norrbottens län således inte omfattar länsarbetsnämndens verksamhet har några inslag i arbetsmarknadspolitiken, som från regionala utgångspunkter är av stort intresse, lyfts fram i förberedelserna och uppföljningen av försöket. Det gäller dels beredskapsarbetena, dels arbetsmarknadsutbildningen.

6.6.2 Beredskapsarbeten

Beredskapsarbetena har under de senaste åren relativt sett minskat i betydelse. Det har givetvis sin grund i att arbetsmarknadssituationen förbättrats, så att arbetskraftsbrist nu tonar fram som det stora problemet.

För endast få år sedan var situationen omvänd. När statskontoret drev det s.k. Norrbottenprojektet under 1984, som förberedelse för försöksverksamheten, svarade medlen till beredskapsarbeten i Norrbotten för en försvarlig del av den samlade statliga förvaltningens "årsomsättning" i det länet. Även i absoluta tal var

beloppen stora (ca 700 milj kr). Statskontoret skissade olika alternativ som skulle kunna förbättra möjligheterna till långsiktiga effekter av dessa stora investeringar. Statskontoret förordade ett alternativ där berednings- och beslutsrätt fördes från länsarbetsnämnden till länsstyrelsen samtidigt som arbetsmarknadsmyndigheterna behöll anvisningen av arbetskraft. I regeringens proposition om försöksverksamheten avvisades förslaget.

Frågan har därefter tagits upp av arbetsgruppen C 1986:C på följande sätt.

"Även om den sysselsättningspolitiska aspekten måste vara den primära när det gäller beslut om beredskapsarbeten, är det uppenbart att i varje fall sådana arbeten som avser utbyggnad av infrastruktur och anläggningar i övrigt har betydelse för den regionala utvecklingen. I perioder av omfattande arbetslöshet kan det gälla investeringar av betydande volym. Det är därför rimligt att länsstyrelsen har ett avgörande inflytande i valen mellan olika från sysselsättningssynpunkt likvärdiga projekt. Redan idag godkänner länsstyrelsen den del av sysselsättningsreserven som avser investeringsobjekt av regionalpolitisk betydelse, som kan komma till stånd som beredskapsarbeten under det kommande budgetåret. Möjlighet finns att under det löpande budgetåret tillföra nya objekt av särskilt intresse. Länsstyrelsen skall vid sina prioriteringar ta hänsyn inte bara till det planerade projektets utvecklingseffekter på den berörda orten utan göra en bedömning av den samlade effekten på länets utveckling och framtid. Denna innebörd i länsstyrelsens ställningstagande bör komma till ett tydligare uttryck i förordningen om beredskapsarbeten." (s 69)

Förordningen om beredskapsarbeten (1987:411) innebär i denna del ingen förändring i förhållande till den tidigare arbetsmarknadskungörelsen. I förordningen stadgas att "ett större byggnads- eller anläggningsarbete får anordnas som beredskapsarbete endast om länsstyrelsen har godkänt arbetet från regionalpolitiska eller andra samhälleliga synpunkter".

Sammantaget synes utvecklingen peka mot att beredskapsarbetenas betydelse som regionalpolitiskt instrument minskar. I vissa delar av landet kan de emellertid fortfarande vara viktiga. Självklart kan en annorlunda konjunktur än den som råder just nu på nytt göra beredskapsarbetena mer allmänt betydelsefulla.

Vi anser att länsstyrelsens funktion bör tydliggöras och utvidgas till att gälla alla beredskapsarbeten som har regionalpolitiskt intresse. Detta bör komma till uttryck i författning. Vi anser också att länsstyrelsernas insatser måste bli aktivare.

6.6.3 Arbetsmarknadsutbildning

Som arbetsmarknadspolitiskt medel bedöms arbetsmarknadsutbildningen i fortsättningen ha mycket stor betydelse.

Som vi tidigare påpekat är det viktigt att en samlad bedömning kommer till stånd för att rätt utnyttja resurserna inom gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen. AMU-styrelsen efterlyser för sin del i sin anslagsframställning för 1988/89 en diskussion av hur samhällets samlade utvecklings- och utbildningsresurser skall utnyttjas.

Arbetsmarknadsutbildningen bedrivs av AMU på uppdragsbasis. Viktigaste uppdragsgivare är länsarbetsnämnden (LAN). I förordningen om arbetsmarknadsutbildning (1987:406) finns inga bestämmelser som ger länsstyrelsen någon särskild roll inom området, även om den på annat sätt fått i formellt uppdrag att tillsammans med länsskolnämnden samordna den yrkesinriktade utbildningen i länet.

Olika externa utvärderingar av den nya AMU-organisationen har inletts. Regeringen beviljade 1987 Rådet för företagsledning och arbetslivsfrågor (FA-rådet) medel för att bl.a. studera lednings- och styrningsprinciper, marknadsinriktning, flexibilitet och prissättning. RRV har nyligen gjort en förvaltningsrevisionell granskning av arbetsmarknadsutbildningens flexibilitet.

Om länsskolnämndens verksamhet inordnas som en betydelsefull del i den nya länsstyrelsen, förbättras länsstyrelsens möjligheter att få till stånd ett bättre resursutnyttjande inom det totala utbildningsutbudet i länet.

Vi anser att länsstyrelsen bör få en faktisk möjlighet att påverka all yrkesinriktad utbildning i länet, således även arbetsmarknadsutbildningen.

Detta kan ske genom att förordningen om arbetsmarknadsutbildning kompletteras med en bestämmelse att LAN skall samråda med länsstyrelsen före långsiktig (ett år och längre) upphandling av arbetsmarknadsutbildning, med avseende på inriktning, lokalisering och dimensionering. Det förutsätts då, liksom nyss sagts om beredskapsarbeten, att en kontinuerlig dialog mellan länsstyrelsen, LAN och anordnarna av yrkesinriktad utbildning hålls vid liv. Länsstyrelsens möjligheter att fullgöra dessa uppgifter underlättas avsevärt med vårt

förslag att länsskolnämnden skall ingå i den nya länsstyrelsen.

6.6.4 Sammanfattande omdöme

En länsförvaltningsreform av nu behandlad art berör endast indirekt länsarbetsnämnderna. Umgänget mellan länsarbetsnämnd och övrig statlig länsförvaltning bör dock kunna underlättas av att antalet kontaktpunkter minskas om t.ex. utbildningsfrågorna handläggs av en ny länsstyrelse. Även på bostadsområdet har länsarbetsnämnden vissa uppgifter som förutsätter dialog. En sådan dialog är för övrigt önskvärd i ett brett spektrum av gemensamma angelägenheter, inte minst när arbetsmarknadspolitiska medel används för regionalt betydelsefulla investeringar. I dessa senare delar bör länsstyrelsens roll när det gäller beredskapsarbeten tydliggöras och utvidgas till att gälla alla beredskapsarbeten som har regionalpolitiskt intresse.

Arbetsmarknadsutbildningen, som är viktig från arbetsmarknadspolitiska, regionalpolitiska och utbildningspolitiska utgångspunkter, bör kunna påverkas av länsstyrelsen, särskilt när det gäller långsiktig dimensionering och lokalisering. En sådan påverkansroll blir naturlig och självklar om länsskolnämndens uppgifter utförs i en ny länsstyrelse. Länsstyrelsen skulle då inte bara bli ett forum för att bevaka de regionalpolitiska aspekterna i sammanhanget utan även för att samordna samhällets insatser på området.

6.7 Lantmäteri

Den nuvarande lantmäteriorganisationen är ett resultat av den s.k. partiella länsförvaltningsreformen 1971 då

överlantmätaren och länslantmäterikontoret inordnades i länsstyrelsen och där bildade lantmäterienheten. Detta innebär att den regionala lantmäteriverksamheten har två huvudmän, nämligen dels länsstyrelsen, dels lantmäteriverkets (LMV) regionala del, överlantmätarmyndigheten. Överlantmätaren är chef för överlantmätarmyndigheten och leder samtidigt verksamheten vid länsstyrelsens lantmäterienhet.

De arbetsuppgifter som fördes till länsstyrelsen avsåg rätten att på länsplanet fullfölja talan mot fastighetsbildningsbeslut, befogenheten att ta initiativ till vissa fastighetsregleringar samt fastighetsregistreringen.

Med hänsyn till behovet av nära samarbete mellan lantmäterienheten och överlantmätarmyndigheten har dessa i praktiken kommit att arbeta som ett enda "företag". Medel till lantmäterienhetens verksamhet anvisas med en särskild "skyddad" anslagspost under länsstyrelsens förvaltningsanslag. Dessa medel utbetalas av LMV enligt regleringsbrevet för att underlätta för överlantmätaren att hantera sina båda organisationer på ett rationellt sätt. Administrativt har lantmäterienheten därigenom kommit att "isoleras" från länsstyrelsen i övrigt.

Frågan om att föra över fastighetsregistreringen till överlantmätarmyndigheten väcktes 1984 av civildepartementets arbetsgrupp för översyn av organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar (CÖP). Enligt förslaget bör lantmäterienhetens uppgifter föras bort från länsstyrelse men samtidigt skulle länsstyrelsen behålla viss personal med lantmäteriteknisk och fastighetsrättslig kompetens för löpande verksamhet och för medverkan i projekt. Statskontoret behandlade lantmäteriorganisationen i sin rapport 1985:11 Ny länsförvaltning med likartad bedömning som CÖP.

I sin rapport till regeringen den 31 mars 1987, med anledning av särskilda direktiv för anslagsframställningen, behandlar LMV bl.a. frågan om överföring av fastighetsregistreringen från länsstyrelserna till lantmäteriet. Effekterna av en överflyttning skulle enligt LMV:s bedömning vara övervägande positiva. Förändringen i fråga skulle ge möjlighet att behandla fastighetsbildning och fastighetsregistrering som en sammanhållen produktionskedja, vilket är en fördel för sakägaren. Ett sammanförande skulle också ge förutsättningar för samordningsvinster på sikt i fråga om teknikutveckling, kompetensförsörjning m.m. När det gäller teknikutvecklingen är särskilt användningen av ADB i kartprocessen och som stöd för planering och produktion av intresse. Det nära sambandet med lantmäteriets utveckling av datorstödd teknik för landskapsinformation har stor betydelse i sammanhanget.

Arbetsgruppen C 1986:C ansåg att det endast fanns två realistiska alternativ till organsationslösning för den regionala lantmäteriverksamheten. Det ena alternativet var den nu befintliga organisationen med därmed förknippade komplikationer. Det andra alternativet var att bryta ut länsstyrelsens lantmäterienhet i sin helhet och sammanföra den med överlantmätarmyndigheten.

LMV har sedan 1987 varit i färd med att bygga upp en ny regional organisation, som avses omfatta större geografiska områden än län. Bakgrunden därtill är att den administrativa och tekniska utvecklingen, enligt LMV, har förändrat förutsättningarna för den organisatoriska indelningen.

Regeringen anmälde i prop. 1987/88:100 att en utredning inom lantmäteriet hade föreslagit riktlinjer för en ändrad regional organisation med regioner som var och en omfattar flera län. LMV hade även till regeringen

anmält sin avsikt att utarbeta ett organisationsförslag enligt riktlinjerna och föreslagit att verket självt skulle få besluta om erforderliga ändringar i den regionala och lokala organisationen. Vidare hade LMV föreslagit att den statliga fastighetsregistreringen skulle föras över till lantmäteriet. Effekterna av en överföring hade verket bedömt som övervägande positiva även om verket inte hade genomfört någon kalkyl över de ekonomiska effekterna.

Föredragande statsråd ansåg att lantmäteriets regionala organisation hörde nära samman med den regionala organisationen av annan statlig förvaltning. Med hänsyn till att frågan om den statliga länsförvaltningens framtida organisation bereds inom regeringskansliet borde det förslag till framtida organisation på regional nivå som lantmäteriverket kunde komma att lämna prövas i det sammanhanget.

Statsrådet framhöll särskilt att det sagda innebar att det skulle ankomma på regeringen att besluta om eventuella förändringar i den regionala organisationen för lantmäteriet. Detsamma gällde i fråga om ändringar i den lokala organisationen med hänsyn till den stora betydelse den har för kommunerna.

Lantmäteriverket har under 1988 lagt fram förslag enligt de ursprungliga intentionerna och även presenterat förslagen i sammandrag för kommittén.

Länsstyrelsens traditionella myndighetsuppgifter inom fysisk planering, areella näringar, väghållning, m.m.- får effektivt stöd i lantmäteriets lokala och regionala kunnande. Den samordnade länsförvaltningens framtida verksamhet kommer att än mer präglas av service och utvecklingsinsatser. Vi anser att lantmäteriet bör spela samma roll därvidlag som i dag. Skulle man välja att

lägga den regionala lantmäteriorganisationen utanför en samordnad länsförvaltning krävs oundgängligen en hållbar "brokonstruktion". Enligt vår uppfattning finns ingen garanti i nu remitterad utredning för att kraven på service blir tillgodosedda. Tillräcklig hänsyn förefaller inte ha tagits till de uppgifter i sammanhanget som länsstyrelsen har att ansvara för. Om lantmäterienheten bryts ut från länsstyrelsen på det sätt som lantmäteriverket föreslagit kan inte styrelsen garantera kompetensen och det sker en uppluckring av länsanknytningen. Servicen blir beroende av centrala beslut inom lantmäteriverket. I avvaktan på förslag som klargör formerna för styrning och för servicen till myndigheterna bör ställning inte tas till lantmäteriverkets organisationsutredning. Det innebär att lantmäterienheten tills vidare bör finnas kvar inom länsstyrelsen. Enligt vår bedömning bör utgångspunkten för kommande beslut i organisationsfrågan vara att lantmäteriet har en länsvis representation.

6.8 Statistikfunktionen

Inom ramen för Norrbottenförsöket har statistiska centralbyrån inrättat ett särskilt SCB-kansli vid länsstyrelsen. Avsikten med detta försök har varit att effektivisera och öka användningen av statistiken samt att förmedla erfarenheter om statistikanvändning och behov till SCB centralt. De erfarenheter som hittills har framkommit av försöket visar att SCB:s tjänster har blivit betydligt mer kända i länet än tidigare samt att statistikutnyttjandet ökat. Inom SCB pågår en utvärdering av försöket.

Den statistikanvändning som sker i landet bygger på de grunddata som finns hos statistiska centralbyrån. I många fall tenderar myndigheter att själva framställa statistik. Bl.a. till följd av olikheter i insamlandet,

leder detta till att denna egenproducerade statistik kan vara svår att sammanställa utifrån ett nationellt perspektiv, om så skulle erfordras. Kraven på uppföljning ur ett nationellt perspektiv, liksom ur ett regionalt och lokalt, har vuxit och de uppgifter som skall sammanställas nationellt måste ofta hämtas från regionala myndigheter.

Samtidigt finns det krav på ordentlig kompetens i geografisk analys. För den regionalpolitiska kommittén sker via expertgruppen för regional utveckling (ERU) en kommunvis analys av statsbudgetens utfall. Data för denna analys har bl.a. inhämtats från länsstyrelserna. I det fall sådana analyser även framgent kommer att bedömas som viktiga är det ytterligare en anledning att statistikfunktionen i länen förstärks.

Flera skäl talar således för att SCB:s tjänster kommer så nära de regionala användarna som möjligt. Ett sätt att lösa detta är att, såsom i Norrbottens län samutnyttja länsstyrelsens och SCB:s personalresurser. Vi tar emellertid inte ställning till om detta är möjligt för samtliga län, men anser det väsentligt att SCB och statsmakterna beaktar dessa behov i sina fortsatta överväganden om landets statistikförsörjning.

7 DE NATIONELLA MÅLENS GENOMSLAG I EN SAMORDNAD LÄNSFÖRVALTNING

Vi skall enligt direktiven särskilt överväga formerna för att nationella politiska mål och prioriteringar slår igenom i länen. Som ett led i detta arbete har vi haft en hearing med företrädare för femton centrala myndigheter, såväl myndigheter som redan har en replipunkt i den nuvarande länsstyrelseorganisationen som myndigheter vars länsorgan berörs av försöket i Norrbotten.

För att nationella mål skall kunna genomsyra verksamheten är det viktigt att de uttrycks så klart som möjligt av regering och riksdag. Samtidigt är det viktigt att såväl centrala som regionala myndigheter har kompetens att förverkliga statsmakternas intentioner samt att ett samspel förekommer mellan olika förvaltningsnivåer.

En mer konsekvent genomförd målstyrning från statsmakternas sida förutsätter att alla berörda blir medvetna om målen genom att diskutera dem och därmed också precisera dem. En målstyrning förutsätter således att 'mjuka' styrmedel, som fortbildning och kontaktkonferenser samt uppföljning och utvärdering blir mer framträdande. En dialog mellan berörda inom en sektor är således mycket viktig för att de mål som riksdag och regering har utformat skall få genomslag.

7.1 Utvecklingstendenser

Under senare år har länsstyrelsens roll i den regionala utvecklingen betonats mer än tidigare. Detta innebär att det regionala perspektivet lyfts fram samtidigt som länsstyrelsen fortfarande har ett ansvar för att den nationella politiken får genomslag i länet. De nationella målen har av tradition preciserats genom en mängd regler för hur olika frågor inom respektive sektorsområde skall hanteras. Under senare år har denna regelstyrning successivt minskat och utrymmet ökat för regionala och lokala myndigheter att själva fatta beslut. I stället blir målstyrningen alltmer framträdande. Denna utveckling ser vi som mycket positiv och förutsätter att den kan fortsätta. Det är då synnerligen viktigt att de nationella målen uttrycks så tydligt som möjligt av riksdag och regering, så att dessa mål får goda förutsättningar att genomsyra verksamheten på regional och lokal nivå.

Samtidigt finns ett stort behov från såväl riksdag som regering att få kunskap om förhållandena i landet överensstämmer med de mål statsmakterna stakat ut samt hur medelsarsenalen ser ut, i det fall riksdagen ej bestämt denna. För att försäkra sig om att de nationella målen får genomslag, börjar därför allt fler sektorer utveckla ett uppföljnings- och utvärderingssystem, där såväl den centrala som den regionala nivån ingår. Ett genomförande av den nya budgetprocessen (treårsbudgeteringen) kommer också att ställa större krav på uppföljning och utvärdering. Det är ur nationell synvinkel viktigt att den kunskap och de erfarenheter som den statliga regionala nivån besitter utnyttjas även i ett mer utvecklat nationellt uppföljnings- och utvärderingssystem.

Oberoende av organisationen på regional nivå har således villkoren för att tillse de nationella målens genomslag förändrats genom att styrmedlen ändrats och alltfler befogenheter har decentraliserats. Inom flera sektorer har decentraliseringen huvudsakligen skett inom ramen för den sektoriella organisationen, som exempelvis inom arbetsmarknadsområdet och skolan. Vid en sektoriellt organiserad decentralisering finns i regel kanaler för återkoppling och uppföljning, även om de inte alltid utnyttjas fullt ut. Vid en territoriellt organiserad regional statlig förvaltning, sidoordnad de centrala myndigheterna, ersätts sådana kanaler av ett annat system, där de skilda myndigheternas ansvar klart framgår. I det fall regeringen önskar att det centrala verket även i fortsättningen skall samordna och leda viss verksamhet, måste detta klart uttalas från regeringens sida.

En tydligare markering av vissa frågor på politiskt ansvarig nivå är en naturlig del av den målstyrning som ofta är en förutsättning för decentraliseringen. De statliga myndigheterna, framför allt de centrala verken, framstår därmed tydligare som regeringens utredningsresurs och redskap för att ta fram olika typer av underlag. Verkens egna medel för att styra utvecklingen inom sin sektor har därmed blivit mindre framträdande.

7.2 Sektoriella styr- och uppföljningsmöjligheter

Enligt arbetsgruppen C 1986:C har verken flera olika sätt att påverka länsmyndigheterna: via regelpåverkan, procedurpåverkan, ekonomisk påverkan och informell påverkan. Det finns skäl att framhäva att det är riksdagens och regeringens styrmedel det gäller.

I det tidigare utredningsarbetet har klargjorts vilka medel för påverkan respektive sektorsmyndighet anser sig behöva i en samordnad länsförvaltning. Bortsett från skolöverstyrelsen, har verken knappast betonat de behov som en verksamhetsinriktad nationell uppföljning och utvärdering kräver. I första hand är det de sektorsvisa förutsättningarna inom en länsförvaltning som man vill påverka. Till sådana förutsättningar hör **organisationen, den verksamhetsinriktade kompetensen** samt **resursfördelningen**. Dessa förutsättningar kommenteras nedan. Arbetsgruppen C 1986:C behandlade också påverkan via det befintliga **regelsystemet** och via **besvärssystemet**. Hur dessa båda styrmedel kan utvecklas berörs också i det följande. Vidare betonas två andra styrmedel mer än tidigare: **fortbildning och kontaktkonferenser** samt **uppföljning och utvärdering**.

7.3 Organisation

I nuvarande länsstyrelseinstruktion finns angivet vilka enheter länsstyrelsen skall ha. Syftet med denna ordning är att ge en garanti för att respektive sektorsområde ges ett visst utrymme inom länsförvaltningen, under förutsättning att sektorsområdet tillgodoses av enhetsindelningen. Arbetsgruppen C 1986:C har pekat på det nödvändiga i att länsstyrelsen har ett fullt personal- och ekonomiansvar. Den garanti som ett angivande av enheter redan i länsstyrelseinstruktionen kan ge, kan således bli ett relativt trubbigt instrument för ett sektorsintresse. Ur sektorsområdets synvinkel kan det vara viktigare att det av regeringens instruktion framgår vilka sakområden länsstyrelsen skall hantera, att det skall finnas kompetens inom dessa sakområden samt att länsstyrelsen skall tillse att funktionsansvariga tjänstemän håller kontakt med central nivå inom respektive sakområde. Där länsstyrelseinstruktionen

anger att särskilda tjänster skall finnas, bör resp. tjänsts innehavare samtidigt vara funktionsansvariga för respektive sakområde.

Enligt riksdagens beslut med anledning av verksledningspropositionen bör regeringen besluta om myndighetens grundstruktur, medan myndigheten bör besluta om detaljutformningen. Regeringen bör därför ta ställning till indelningen närmast under länsledningen. Vi lämnar emellertid inga förslag till indelning i enheter och avdelningar. Motivet till detta är att den utveckling, som i senaste länsstyrelseinstruktionen påbörjats mot en större frihet för länsstyrelserna att själva forma sin organisation, bör fortsätta. Samtidigt är det naturligtvis ändamålsenligt att funktionerna i största möjliga utsträckning hålls samman. Vi anser att de sakområden som i stort motsvarar de verksamheter som idag finns inom berörda länsnämnder och länsstyrelsen bör pekas ut av regeringen i enlighet med vad arbetsgruppen C 1986:C föreslog, så att det av länsstyrelseinstruktionen framgår

- vilka sakområden den nya länsstyrelsen skall hantera

- att det skall finnas kompetens inom dessa sakområden

- att länsstyrelsen skall tillse att funktionsansvariga tjänstemän håller kontakt med central nivå inom respektive sakområde.

7.4 Verksamhetsinriktad kompetens

Den verksamhetsinriktade kompetensen berörs i länsstyrelseinstruktionen i bestämmelserna om tjänstetillsättning (§ 63). Enligt denna bestämmelse anges dels att vissa tjänster skall finnas vid länsstyrelsen, dels att

länsstyrelsen har skyldighet att samråda med angivna centrala myndigheter innan dessa tjänster tillsätts.

Tidigare har regeringen tillsatt de tjänster det här är fråga om och har därmed kunnat ta hänsyn till såväl länsstyrelsens som sektorsmyndighetens synpunkter. I linje med en allmän strävan att myndigheterna själva skall tillsätta så många tjänster som möjligt har länsstyrelsen nu befogenheter att tillsätta alla chefstjänster utom landshövding, länsråd, administrativ direktör samt länspolischef. En förutsättning för att länsstyrelsen skall tillsätta tjänsterna är att samråd skett med berörd central myndighet samt att länsstyrelsen och denna myndighet är eniga. I annat fall skall regeringen tillsätta tjänsten.

Samrådet med de centrala myndigheterna är av vikt, framför allt ur nationell synvinkel, eftersom det inom vissa områden kan vara viktigt att tillgodose att landet som helhet har så bred kompetens som möjligt. I något fall kan en markering av tjänstetyp behöva ske i instruktionen.

7.5 Resurser

Arbetsgruppen C 1986:C föreslog att samtliga förvaltningsanslag skulle samlas i den nya länsstyrelsen. De centrala verken får därigenom inget utrymme för resursstyrning. Vi ansluter oss till detta förslag.

Den speciella situationen inom skolans område motiverar dock att en miniminivå av förvaltningsanslaget för tillsyn, uppföljning och utvärdering särskilt anges i regleringsbrevet. Inom flera av de aktuella sektorsområdena finns emellertid även andra anslag, t.ex. ut-

vecklingsmedel, med vars hjälp utvecklingen inom området kan påverkas.

Lantbruksverksamheten på den regionala nivån är till viss del uppdragsfinansierad, vilket komplicerar resursflödet. I det fall statsmakterna anser att verksamheten skall bedrivas som hittills bör även en reformerad länsförvaltning kunna kombinera rådgivning och uppdragsverksamhet, så som nu sker inom lantbruksverkets ram. Vi anser att verksamheten skall kunna bedrivas som hittills så länge det inte finns bättre och möjliga alternativ.

Det är viktigt att de konsekvenser en förändrad dispositionsrätt för förvaltningsanslagen får följs upp, liksom de konsekvenser som dispositionsrätten över andra anslag får för de nationella målens genomslag.

7.6 Regler m.m.

Samtliga berörda centrala myndigheter har en egen författningssamling, i vilken de har rätt att utfärda föreskrifter och allmänna råd inom sitt sektorsområde. Författningssamlingen används också av regeringen för att utfärda vissa sektorsspecifika bestämmelser. Föreskrifter får dock inte utfärdas av myndigheterna utan ett särskilt bemyndigande från regeringen. Som en följd av den allmänna förvaltningspolitiken kan dock förväntas att utfärdandet av föreskrifter och allmänna råd kommer att minska. Vi anser det angeläget att denna utveckling fortsätter.

En tydligare ansvarsfördelning mellan regeringens myndigheter på central och regional nivå kan emellertid behövas för att såväl det regionala som det sektoriella intresset skall tillgodoses. Detta kan åstadkommas ge-

nom att lagar och förordningar så tydligt som möjligt anger respektive myndighets ansvar för olika uppgifter. I det fall både central och regional nivå har ett myndighetsansvar inom samma område kan de skyldigheter respektive myndighet har anges i respektive myndighets instruktion. För att det nationella intresset skall slå igenom är det sannolikt lämpligt att det centrala verkets samordningsansvar för vissa angivna uppgifter, såsom t.ex utvecklingsarbete och uppföljning och utvärdering, uttryckligen anges. Det bör också anges att länsnivån skall bidra till detta arbete på ett sätt som gagnar såväl det regionala intresset som det nationella intresset. En huvudinriktning bör vara att minska detaljregleringen från central till regional nivå.

7.7 Överprövning av beslut

Överprövningen gäller i princip två ting. Det ena gäller det reguljära besvärssystemet, där sökande, klagande eller annan part kan begära prövning av ett av länsstyrelsen fattat beslut. Det andra gäller en form av bevakning, från länsstyrelse av central myndighet eller från central myndighet av länsstyrelse.

Enligt arbetsgruppen C 1986:C är tendensen den att man på områden där det är lämpligt låter centrala myndigheter ta över regeringens uppgift att pröva överklaganden över en viss grupp länsstyrelsebeslut. Regeringen bör dock pröva besvär som kräver en avvägning mellan olika intressen som företräds av skilda centrala myndigheter. (prop 1983/84:120).

I nuvarande länsstyrelseinstruktion anges inte någon skyldighet från respektive myndigheters sida att hålla sig àjour med vad som beslutats, utan i stället är det samrådet som lyfts fram (§§ 50 och 51). I § 51 anges

t.ex. att länsstyrelsen skall underrätta den centrala myndigheten om länsstyrelsen fattat ett beslut som går emot den mening som uttalats av myndigheten ifråga. Denna paragraf skulle kunna utvecklas så att den den centrala myndigheten ges möjlighet att ta del av länsstyrelsens åtgärder samt möjlighet att hos regeringen klaga över sådant som myndigheten finner vara i strid med de nationella målen. Genom en sådan ordning torde den centrala nivåns kunskaper om de regionala förhållandena hållas vid liv samt möjligtvis också utgöra en del av underlaget för en nationell bedömning av sektorsområdet.

7.8 Fortbildning och kontaktkonferenser

I flera verksinstruktioner finns i allmänna ordalag angivet att myndigheten skall ägna sig åt att följa utvecklingen inom sitt sakområde samt eventuellt också att svara för att sprida den kunskap verket samlar på sig. I många fall innebär detta att den centrala myndigheten utformar olika typer av informationsmaterial och debattskrifter, där aktuella spörsmål penetreras. I några fall använder sig de centrala myndigheterna också av författningssamlingens allmänna råd i dessa sammanhang. Denna del av den centrala myndighetens verksamhet berörs naturligtvis inte av en samordnad länsförvaltning. En erfarenhet är emellertid att det fordras mer än skriftligt material för att föra ut ny information eller för att påverka attityder för att få till stånd en förändring. Informationen måste kompletteras med möten mellan människor och diskussioner.

Av arbetsgruppen C 1986:C anförs att det bl.a. skall finnas möjlighet för det centrala verket att i samråd med länsstyrelsen ta initiativ till samarbete för fortbildnings- och konferensverksamhet. Genom att de cent-

rala styrformerna har ändrat karaktär har de informella kontakterna blivit en mycket viktig form av påverkan. Det är självklart att sådana informella kontakter innebär en ömsesidig påverkan av central-regional nivå.

Inom de flesta sektorer finns ett mer eller mindre väl utvecklat konferenssystem, som innebär att sektorsföreträdare runt om i landet träffas vid ett eller flera tillfällen per år. Oavsett hur den regionala nivån är organiserad är det angeläget med ett konferenssystem och en fortbildningsverksamhet, som är gemensam för dem som arbetar inom den statliga förvaltningen inom respektive sektorsområde. Ett nationellt mål utgår från en viss samsyn, som både måste läras in, hållas vid liv och utvecklas. De som lär ut kan hämtas från alla nivåer, också externt engagerade personer och experter. De som lär finns också på alla nivåer. Det fordras således ett samspel, en dialog. Någon måste emellertid ha ett ansvar för att detta samspel, detta utbyte av erfarenheter, detta lärande och denna dialog blir av. De centrala myndigheterna bör självklart ha detta kompetensutvecklingsansvar för sitt sakområde. I flera fall förekommer också att verken disponerar anslag som kan användas för dessa ändamål. De formella ramarna för denna verksamhet ges om de centrala myndigheternas ansvar för detta finns angiven i verksinstruktionen. Detta kan kompletteras i länsstyrelsens instruktion genom att länsstyrelsen ges ett ansvar att bidra till landets samlade kompetensutveckling inom berörda sektorer.

7.9 Uppföljning och utvärdering

De flesta centrala myndigheter har i sin instruktion angivet att de är tillsynsmyndigheter. Länsstyrelserna och länsnämnderna har också tillsynsuppgifter, som ofta avser inspektioner av att olika bestämmelser följs.

Tillsynsuppgiften kan också uppfattas som en vidare myndighetsuppgift och kan både ses som en del av ett uppföljnings- och utvärderingsansvar och som en del av ett utvecklingsansvar. Under senare år har, bl.a. som följd av regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse, tillsynen framför allt angivits som en del av uppföljnings- och utvärderingsuppgiften.

I det fall tillsynen är ett led i ett vidare uppföljnings- och utvärderingsprogram, är det viktigt att denna verksamhet, liksom annat underlag för uppföljning och utvärdering, kan infogas i ett nationellt program för uppföljning och utvärdering. Inom vissa sektorer är detta viktigare än inom andra, bl.a. beroende på hur pass decentraliserat beslutsfattandet är samt hur viktigt riksdag och regering bedömer det vara att få underlag för nationella ställningstaganden.

Inom skolområdet föreligger nu en proposition (1988/89:4) i vilken länsskolnämndernas tillsynsansvar och medverkan i den nationella utvärderingen betonas. Samtidigt betonas att SÖ:s uppgifter skall vara att svara för utvärderingen samt för frågor som förutsätter nationell överblick. En konsekvens av ett riksdagsbeslut i enlighet med propositionen innebär att skolförordning samt SÖ:s och länsstyrelsens instruktioner bör innehålla riktlinjer för hur myndigheterna gemensamt skall hantera utvärderingsuppgiften. Genom bemyndigande från regeringen kan SÖ ges möjlighet att för varje år, efter samråd med länsmyndigheterna, fastställa inriktningen av tillsynen.

7.10 Mellanregional samverkan och specialister med ansvar för flera län

Inom flera sektorer förekommer ett samarbete mellan

flera län. Inom skolområdet är länen indelade i ett antal planeringsberedningar. Inom fiskeområdet samverkar länen om fisket i de större sjöarna. Inom lantbruket finns länsövergripande samarbete. En sådan länsövergripande samverkan kan regeringen antingen bemyndiga det centrala verket att svara för, alternativt några länsstyrelser.

Inom flera områden finns också särskilda specialister som ansvarar för flera län. Inom skolområdet finns handikappkonsulenter. Inom lantbruksområdet finns specialister inom trädgårds- och vattenhushållnings- och växtskyddsområdena.

Vid en samordnad länsförvaltning bör dessa länsövergripande, men ej rikstäckande specialuppgifter i första hand förläggas till några av länsstyrelserna men med ett bredare regionalt ansvar (efter särskilt regeringsbeslut), i andra hand bör specialisterna vara anställda på de centrala verken, men eventuellt placeras i några länsstyrelser.

Inom varje sektorsområde finns även andra specifika problem som inte alltid kan lösas med de generella förändringar som kan komma att föreslås t.ex i instruktioner. I stället kan det fordras sektorsspecifika lösningar. Samtidigt är det önskvärt att antalet särlösningar för specifika områden blir så få som möjligt.

7.11 Sammanfattande omdöme

Sammanfattningsvis bör - inom ramen för huvudsyftet med reformen, nämligen att stärka de regionala aspekterna - relationen centrala verk - en samordnad länsförvaltning klargöras bl.a. genom

- skrivningar i både länsstyrelseinstruktionen och berörda centrala verks instruktioner

- att ansvarsfördelningen mellan regeringens myndigheter på central och regional nivå tydliggörs i relevant förordning eller lag inom sakområdet eller i annat dokument

- att de centrala verkens ansvar för att samordna uppföljning och utvärdering klart slås fast samt att länsstyrelserna skall delta i detta arbete

- att de centrala verkens ansvar för kompetensutvecklingen inom sitt sakområde tydligt fastställs

- att organisationen inte nödvändigtvis måste anges i länsstyrelseinstruktionen, men att det är nödvändigt att det anges vilka sakområden länsstyrelsen ansvarar för, att funktionsansvariga finns för ett eller flera sakområden samt att länsstyrelsen skall tillse att dessa funktionsansvariga håller kontakt med den centrala sektorsmyndigheten

- att särlösningar kan behöva tillgripas under en övergångsfas, men bör minimeras.

- att, med hänsyn till den speciella situationen inom skolans område, i regleringsbrevet anges en minimi-nivå av förvaltningsanslaget för tillsyn, uppföljning och utvärdering inom utbildningsområdet.

8 FORMER FÖR FÖRTROENDEMANNAINFLYTANDET

Enligt direktiven skall kommittén särskilt överväga de förtroendevaldas inflytande i den nya organisationen.

Vi vill inledningsvis framhålla att en ändamålsenlig ledningsfunktion på länsplanet bör utformas på sådant sätt att det stöd för verksamheten vid länsstyrelsen som man därigenom önskar uppnå tillgodoses.

Viktigt är då att beakta att förtroendemannainflytandet i den nya länsförvaltningen kan bevaras och förstärkas i de frågor och de sammanhang där de gör mest nytta. Samtidigt måste förtroendemannaorganisationen, liksom länsstyrelsens organisation i övrigt, anpassas till de uttalade kraven på minskad sektorisering och bättre samordning av frågor som rör länets utveckling och framtid.

8.1 Utgångspunkter

Verksledningskommittén uppmärksammade den särlösning för de förtroendevaldas inflytande som valts i försöksverksamheten i Norrbottens län (styrelse och funktionsstyrelser sammansatta av förtroendevalda). Kommittén konstaterade i sitt huvudbetänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning att den ställning i ansvarskedjan som bör kännetecknа en verksstyrelse inte låter sig konsekvent tillämpas beträffande länsstyrelsens styrelse. I propositionen

1986/87:99 Ledning av den statliga förvaltningen behandlas inte länsstyrelsens ledning utan departementschefen hänvisar till att denna fråga bör bli föremål för prövning i samband med utvärderingen av försöksverksamheten i Norrbottens län.

I vår bedömning får beaktas de allmänna synpunkter på förtroendemannamedverkan i statliga förvaltningsmyndigheter, som kommit till uttryck i riksdagens beslut med anledning av verksledningspropositionen och som syftar till att skapa en tydligare ansvars- och befogenhetsfördelning mellan olika förvaltningsnivåer och därigenom förbättra folkviljans genomslag i förvaltningen.

Länsstyrelsens förvaltningsorganisation grundar sig emellertid på riksdagsbeslut som bl.a. syftar till att åstadkomma en decentraliserad förvaltning med utrymme för regional och lokal anpassning. Då får bedömningen av hur staten organiserar och bedriver sin länsförvaltning följaktligen ske från utgångspunkter som i vissa viktiga hänseenden skiljer sig från vad som är relevant för centrala verk. Av största betydelse därvidlag måste vara statens samarbete med kommuner och landsting med tyngdpunkt på det regionala utvecklingsarbetet.

Länsstyrelsens ställning som sektorsövergripande organ i statsförvaltningen och dess samordningsansvar gör också att länsstyrelsen skiljer sig från andra statliga myndigheter. Den rymmer inom sig ett mycket brett kompetensområde med många olika sakområden. En annan orsak till särställningen är behovet av stark regional och lokal förankring.

Dessa särdrag har därför ansetts motivera att länsstyrelserna i sin beslutsorganisation garanteras en lokal demokratisk förankring och att de avvägningar som måste göras på länsplanet görs i ett politiskt sammansatt or-

gan. Med detta följer de unika drag som präglar länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Det gäller t.ex. sammansättningsprinciper och valsätt. Samtidigt som man har en stark lokal förankring är styrelsen ett statligt organ som i länet verkar för att statsmakternas beslut fullföljs och att nationella, av riksdag och regering fastställda mål bestämmer inriktningen av verksamheten. Länsstyrelsen har att se till att de centrala verkens normer och råd tolkas och tillämpas med beaktande av skiftande regionala och lokala förhållanden. Det är inom de ramar som riksdag, regering och i förekommande fall centrala verk anger, som styrelsen kan och skall verka för länets utveckling.

Regeringen har nyligen beslutat om förändringar i länsstyrelseinstruktionen (1988:971). Mot bakgrund av diskussionerna om det demokratiska inflytandet i länen har det ansetts angeläget att viktiga beslut förankras hos och avgörs av förtroendemän. Det har dock ansetts önskvärt att noggrannare precisera de frågor som bör hänskjutas till styrelsen. Genom en sådan precisering har länsstyrelsernas styrelser nu, i jämförelse med andra statliga myndigheter, fått mer att besluta om. Till skillnad från en central verksstyrelse medverkar länsstyrelsens styrelse även i sakärenden. Genom verksledningsbeslutet har även rollfördelningen mellan verkschefer och myndigheternas styrelser gjorts klarare. Beslutet äger i vissa delar tillämpning även på länsstyrelsen. Relationen mellan landshövding och förtroendevalda har ytterligare tydliggjorts i den nya länsstyrelseinstruktionen. Genom att man har fört bort ärenden som rör interna organisatoriska detaljbeslut och personalfrågor har styrelsen t.ex. givits bättre möjligheter att ägna sig åt för länet övergripande frågor.

När det gäller förtroendemannaorganisationen är de praktiska erfarenheterna från Norrbottenförsöket också en viktig utgångspunkt för bedömningen.

I Norrbottens län har under länsstyrelsens styrelse inrättats fem delegationer och ett råd. Man kan i viss mån uttrycka det så att de tidigare länsnämnderna ersatts av funktionsstyrelser/delegationer. Länsvägnämnden har ersatts av ett rådgivande organ i länsstyrelsen, ett kommunikationsråd med ett vidare verksamhetsfält än enbart vägväsendet.

Av utvärderingsrapporten kan utläsas att den särlösning för förtroendemannamedverkan som där prövats har varit ändamålsenlig. Denna uppfattning fördes också fram då vi besökte länsstyrelen. Delegationer/råd som komplement till styrelsen inom vissa verksamhetsområden har, enligt bedömningar av de förtroendevalda själva, gett en ökad politisk tyngd åt verksamheten. Det reella förtroendemannainflytandet har stärkts genom att fler får möjlighet att aktivt delta i länsstyrelsens arbete. För partier representerade i förtroendemannaorganisationen är det förpliktigande genom att det ställer helt andra krav på förankring av besluten ute i länet och i de politiska organisationerna. En allmän bedömning i Norrbotten är att det inte räcker med bara ett förtroendemannaorgan - styrelsen. Om styrelsen skall kunna fylla sin funktion som strategiskt organ kan den aldrig ha den tid och inte heller den erfarenhet på olika sakområden som behövs för att klara alla de ärenden som i dag avgörs av förtroendevalda. Styrelsen skulle inte heller kunna ha den förankring som delegationerna har. Sättet att utse förtroendemän har stärkt den representativa demokratin och det regionala inflytandet. Ett problem som uppmärksammats gäller sambandet mellan styrelsen och delegationer/råd, som visat sig otillräckligt i försöket. Med stöd av erfarenheterna i Norrbot-

tens län bör man dock kunna undvika den bristen i en landsomfattande reform.

Slutligen bör framhållas att inom den regionala statliga förvaltningen har förtroendemannamedverkan i myndigheternas verksamhet varit en av de grundläggande utgångspunkterna. Erfarenheterna från länsnämndernas och länsstyrelsernas verksamhet är att förtroendemannamedverkan är värdefull för inriktning av verksamheten och vid behandling av ärenden med starka inslag av allmänna lämplighetsbedömningar. Förtroendemän med praktiska erfarenheter kan bidra med sakkunskap och kunskap om avnämarnas behov och krav. I propositionen om försöksverksamheten i Norrbottens län, och under riksdagsbehandlingen, uttalades också att en reform inom den statliga regionala förvaltningen inte får innebära att förtroendemannainflytandet minskar.

8.2 Vår bedömning

Vi har tidigare pekat på att länsstyrelserna skiljer sig från andra myndigheter under regeringen genom att de i sin beslutsorganisation garanteras en lokal demokratisk förankring. De har därigenom goda möjligheter att vara en verkningsfull brygga mellan den nationella och den lokala politikens krav och förutsättningar. I sin myndighetsroll tar länsstyrelsen tillvara nationellt bestämda mål. Genom sin lokala förankring kan de finna tillämpningar som stämmer väl överens med skiftande förhållanden.

En utveckling av den statliga länsförvaltningen enligt försöksverksamhetens riktlinjer vidgar länsstyrelsens verksamhetsområde och innebär ett ännu mer markerat samordningsansvar. Den nya länsstyrelsen skall spela en mer aktiv roll i det regionala utvecklingsarbetet. Ju

större betydelse detta får i verksamheten, desto mer uppmärksamhet måste ägnas åt de frågor som gäller verksamhetens inriktning, långsiktiga utvecklingsfrågor, planering, resursdimensionering och uppföljning av effekter av genomförda åtgärder.

Mot den bakgrunden kommer behovet av förtroendemannamedverkan i verksamheten att vara minst lika stort i den nya länsstyrelsen som i den nuvarande länsförvaltningen. Med större inslag av prioriteringar och avvägningar ökar behovet av en förtroendemannaorganisation som legitimerar myndighetens beslut och verksamhet och som underlättar för den nya länsstyrelsen att fungera i sin samordnande roll i det regionala utvecklingsarbetet.

Nya och större krav kommer att ställas på förtroendemännen. Vi ser det viktigt att en förtroendemannaorganisation byggs upp som ger möjlighet att påverka verksamheten på ett både demokratiskt och verksamhetsmässigt effektivt sätt. Enligt vår mening är det av stor vikt att förtroendemannainflytandet på den regionala nivån även fortsättningsvis säkras för vissa ämnesområden, där insikt i de olika verksamhetsområdena och särskilda fackkunskaper bör beaktas i besluten, men i sådana former att styrelsen inte undandras ett avgörande inflytande i viktiga frågor. Det är i styrelsen de stora och principiellt viktigare besluten i de länsövergripande frågorna och i frågor som gäller relationerna mellan den nya länsstyrelsen och omgivningen kan få en avstämning. Det är där de regionala planeringsproblemen i sin helhet kan uppmärksammas och de regionala utvecklingsinsatserna kan få sin slutliga politiska förankring.

Vi anser det därför viktigt

- att länsstyrelsens styrelse tar sig an den roll som följer av det vidgade verksamhets- och samordningsansvaret och att de för länet viktiga utvecklingsfrågorna kanaliseras till styrelsen, samt

- att förtroendemannainflytandet kompletteras enligt de principer som ligger till grund för förtroendemannaorganisationen i försöksverksamheten, dvs. genom beslutande och rådgivande organ för vissa verksamhetsområden, där det finns motiv för det.

Med tanke på den beslutskompetens som bör tillkomma dessa organ vid sidan av styrelsen vill vi ifrågasätta det riktiga i det använda begreppet funktionsstyrelser, (som benämns delegationer). Benämningen styrelse bör enligt vårt sätt att resonera vara förbehållen myndighetens högsta ledningsorgan, en styrelse i ordets egentliga mening. Organ därutöver för specialinriktad förtroendemannabedömning och beslut på vissa ämnesområden bör benämnas nämnd, som markerar beslutsområdets speciella omfattning.

8.3 Nämnderna som beslutsnivå

Vi anser således att den i Norrbottens län prövade modellen i sina huvuddrag är en framkomlig väg att behålla och förstärka förtroendemannainflytandet på verksamheten.

Det övergripande ansvaret bör ligga på styrelsen.

Styrelsens roll som strategiskt organ gör att den måste koncentrera sitt arbete på principiella och för länet övergripande planerings- och utvecklingsfrågor. Hit hör t.ex. att arbeta fram och stadfästa en gemensam grund-

syn för utvecklingen i länet samt att ta ställning till olika planer och program samt riktlinjer för verksamheten.

Övriga frågor som ej delegeras till tjänstemän bör tas upp i nämnder med inriktning på speciella ämnesområden.

Detta betyder inte att det är två beslutsnivåer eller att styrelsen skall ha någon rätt att opåtaget gå in och överpröva beslut fattade av nämnd. Nämnderna har sin beslutskompetens liksom styrelsen har sin. Ett nämndbeslut är ett myndighetsbeslut. Om ett ärende inom en nämnds verksamhetsområde har en för länets utveckling mycket stor eller principiell betydelse bör dock det slutliga avgörandet hänskjutas till länsstyrelsens styrelse. I sådana ärenden fungerar nämnden som beredande "sakutskott". Styrelsen bör också, på det sätt som gällt under försöket i Norrbotten, avgöra ärenden då olika nämnder eller sakområden har skilda meningar. Detta innebär inte att man för de olika frågorna frångår de nationella målen.

För att behålla det politiska inflytandet på länsplanet i samma utsträckning som hittills i nämnderna finns behov av att precisera roll och befogenhetsfördelning.

Det är viktigt att instruktionen för den nya myndigheten görs tydlig så att det klart framgår vilken beslutsfördelning som gäller mellan styrelse och övriga förtroendemannaorgan samt mellan tjänstemännen. Regeringen bör genom instruktionens bestämmelser avgöra i vilka ärendegrupper styrelsen respektive nämnder beslutar.

Även om de viktigare ärendena skall avgöras av styrelsen kan ändå förväntas att nämnderna, i vart fall ini-

tialt, kommer att ges i stort samma beslutanderätt som åvilar länsorganens nuvarande nämnder. Möjligheterna att genom övergripande diskussioner öka förtroendemannainflytandet över verksamhetens mål och inriktning bör tas till vara i den nya organisationen.

8.4 Förtroendemannaorganisationen

De nuvarande delegationerna i Norrbottens län har i huvudsak tagit över de i försöket medverkande länsnämndernas ansvar och uppgifter.

Detta kan vara motiverat under en försöksverksamhet, men inför en reform bör man söka lösningar som på bästa sätt tillgodoser den samlade länsförvaltningens behov. Eftersom förhållandena och behoven varierar starkt mellan olika delar av landet är det inte meningsfullt att låta Norrbottenmodellen bilda ett enhetligt mönster för hela landet. Behovet av en nämnd för rennäringen finns endast i de nordligaste länen. Fiskerinäringen är stor och betydelsefull i vissa län och kan där motivera behovet av en nämnd för fisket, medan det i andra län kan vara befogat att låta dessa frågor behandlas i en lantbruksnämnd eller en nämnd för areella näringar.

I jämförelse med försöket i Norrbottens län bör det också vara möjligt att ytterligare utveckla förtroendemannainflytandet, t.ex. så att nämnders verksamhets- och beslutsområden anpassas till behoven av integrerad ärendehantering i nära besläktade frågor. I en ny organisation kommer också de förtroendevalda i de specialinriktade nämnderna att få tyngre och mer intresseväckande ärenden att ta ställning till. T.ex. kommer utbildningsnämnden att få en annan och vidare roll än dagens länsskolnämnd.

Mot bakgrund av Norrbottenmodellens utformning förordar vi att en särskild nämnd av förtroendevalda inom länsstyrelsen får vidga sitt ansvarsområde utöver det som gäller för länsbostadsnämnderna och även får behandla vissa planfrågor. En sådan vidgning skulle kunna få som sidoeffekt att fler ärenden av strikt teknisk natur kunde delegeras till tjänstemännen för beslut.

Kommunikationsfrågorna behandlas i Norrbottens län i ett råd, som ersatt den tidigare länsvägsnämnden. Motivet för dess ställning som rådgivande organ torde emellertid ha varit att inte avvika alltför mycket från gängse system. Enligt vår mening bör emellertid även för dessa frågor förtroendemannainflytandet säkerställas i en nämnd som därigenom blir ett viktigt beslts- och samordningsforum inom kommunikationssektorn.

Därutöver bör det kunna inrättas andra nämnder. Med hänsyn till den centrala roll som miljövårdsfrågorna intar i den allmänna debatten - inte minst på länsnivå - skulle arbetet vinna på att det finns ett kompetent förtroendemannaforum där denna diskussion kunde föras. En nämnd för miljö- och naturvårdsfrågor bör således finnas. Om ytterligare funktioner kommer att tillföras den nya länsstyrelsen, bör en komplettering också kunna ske av förtroendemannaorganisationen. Frågan om vilka nämnder som kan behöva inrättas får avgöras mot bakgrund av vilka förhållanden som råder i respektive län och efter frågornas betydelse i tiden. För att inte få en alltför vidlyftig organisation bör det vid inrättandet vara uppenbart att förtroendemannainflytande i beslut i enskilda ärenden är önskvärt. Dessutom bör besluten gälla ärenden av sådan art att de inte bör belasta länsstyrelsens styrelse.

Som grundprincip för en modell med nämnder bör gälla att ärenden alltid skall kunna föras till länsstyrelsens styrelse om de är av sådan vikt att styrelsen är lämpligt beslutsforum.

8.5 Val av ledamöter

Sättet att utse ledamöter i Norrbottenmodellens funktionsstyrelser har ägnats stor uppmärksamhet av länsstyrelsens styrelse. Även inom de politiska partierna har intresset för dessa förordnanden varit stort.

Viktigt är att nämnderna får en representativ sammansättning med ledamöter som ger en god förankring och som har erfarenhet och särskilt intresse för området i fråga.

Systemet med att landstinget utser ledamöter i länsstyrelsens styrelse innebär att det politiska inflytandet säkras i det organ som har den samordnande funktionen i länet. De förslag som vi nu lämnar och som innebär att länsstyrelsens samordnande roll betonas ytterligare leder också till en förstärkning av de förtroendevaldas ställning i det regionala utvecklingsarbetet.

Med den ordning som gäller för länsstyrelserna som regionala statliga organ skall de förtroendevalda i sina uppdrag fullgöra statliga uppgifter. Landstinget, som återspeglar de politiska förhållandena i länet, fungerar alltså enbart som valkorporation vid val av ledamöter i styrelsen.

När det gäller sättet att välja ledamöter i nämnder anser vi att det är politiskt konsekvent och ett praktiskt enkelt förfarande att landstinget utser även dessa ledamöter. Landstinget som valkorporation bör inte användas indirekt som i Norrbotten, där länsstyrelsens styrelse utser ledamöter i funktionsstyrelserna, utan

bör direkt kunna välja samtliga förtroendemän i länsstyrelsen, alltså även ledamöter i länsstyrelsens nämnder. Det viktiga samspelet mellan politisk förankring och sakkunskap inom sektorsområdena kan härigenom tas tillvara.

Landstinget, och i förekommande fall kommun som inte ingår i landstingskommun, bör således enligt vår uppfattning utse samtliga förtroendemän i länsstyrelsens nämnder. Vid val bör personer med intresse för och insikt i de olika verksamhetsområdena utses. Speciella krav på representation för olika intressen bör däremot inte föreskrivas av regeringen. I fråga om ett förtroendemannaorgan för rennäringsfrågor bör dock de särskilda reglerna om representation för samer i lantbruksnämndens rennäringsdelegation också gälla inom länsstyrelsens förtroendemannaorganisation.

Vi vill också framhålla att det är ett genomgripande drag i försöksverksamheten i Norrbotten att kvinnor är starkt underrepresenterade i förtroendemannaorganisationen. Vi anser att den låga kvinnorepresentationen måste beaktas och att partierna kraftfullare än hittills måste tillse att det blir bättre balans mellan kvinnor och män i länsstyrelsens förtroendemannaorganisation.

8.6 Antalet ledamöter

När det gäller antalet ledamöter så varierar de i Norrbotten mellan fem och sju.

Vi ser det som angeläget att nämndernas storlek tillgodoser kravet på en så rättsvisande åsiktsrepresentativitet som möjligt, d.v.s. avspeglar även mindre partiers andelar av valmanskåren. Samtidigt måste förutsättningar skapas för smidiga arbetsformer.

Att utöka antalet till nio ledamöter i varje nämnd skulle förbättra åsiktsrepresentationen på det sätt som vi finner önskvärt. Vårt förslag i denna del får ses som en allmän norm.

Med det valsätt vi förordar, dvs. att landstinget utser förtroendemännen, bör följa att ordförandeskapet utformas på samma sätt som i länsstyrelsens styrelse. Som ordförande i nämnd fungerar alltså landshövdingen. Den nära kopplingen mellan styrelse och nämnder och de samordningskrav som skall uppfyllas talar också för denna lösning.

Enligt landshövdingens bestämmande bör även dennes ställföreträdare kunna bli ordförande i nämnd.

8.7 Övrigt

För att markera att nämnderna arbetar över hela länsstyrelsens arbetsfält och står i kontakt med styrelsen bör sekretariatsfunktionerna i normalfallet skötas centralt under länsledningen.

Vi vill också framhålla att en av förutsättningarna för ett reellt inflytande i beslutsprocessen är att ledamöterna i sina uppdrag får tillräckligt underlag och stöd för att kunna sätta sig in i de ärenden som skall avgöras i styrelse eller nämnd. De förtroendevalda kan också i skilda sammanhang vilja ha möjligheter till deltagande i beredningen av ärenden. Vi ser det som viktigt att länsstyrelserna i samband med att den nya förtroendemannaorganisationen byggs ut noga beaktar de förtroendevaldas behov av mer stöd av länsstyrelsens kansliresurser.

I det här sammanhanget vill vi också ta upp frågan om möjligheterna att i styrelsen initiera frågor som rör länet i olika avseenden.

I länsstyrelseinstruktionen tilldelas länsstyrelsens styrelse beslutanderätten i ett antal ärenden av för länet speciell natur eller av större principiell betydelse. Eftersom länsstyrelseinstruktionen inte helt uttömmande kan ange vilka ärenden som skall avgöras av styrelsen är det nödvändigt att styrelsen har ett avgörande inflytande bl.a. över på vilken nivå inom länsstyrelsen som olika beslut skall fattas.

Det ankommer alltså på länsstyrelsens styrelse som sådan att inom ramen för dess myndighetsbefogenhet bestämma vilka ärenden den önskar behandla och avgöra i plenum och vilka den finner bör avgöras i annan ordning.

8.8 Reglering av förtroendemannainflytandet

En fråga är om nämnderna skall regleras i instruktionen eller om länsstyrelsen själv skall kunna arbeta med de nämnder som mest behövs med hänsyn till länets behov. Enligt statsmakternas ställningstagande i verksledningsbeslutet skall förtroendemäns beslutskompetens regleras av regeringen i respektive myndighets instruktion.

För den nya länsstyrelsen bör de allmänna principerna gälla. Samtidigt bör eftersträvas att den nya organisationen ges en betydande grad av flexibilitet. Praktiska skäl talar för en kombination av författningsmässigt reglerade nämnder och särskilda nämnder som länsstyrelsens styrelse kan knyta till sig och ha möjlighet att delegera beslutanderätten till i vissa frågor.

Enligt vår uppfattning bör de obligatoriska nämnderna vara följande

- utbildningsnämnd
- plan- och bostadsnämnd
- lantbruksnämnd (där även frågor på fiskets område behandlas)
- kommunikationsnämnd
- miljövårdsnämnd
- rennäringsnämnd i de nordligaste länen.

Även förhållandet mellan styrelsen och nämnderna samt regleringen av förtroendemannainflytandet i detalj bör enligt vår mening regleras i länsstyrelseinstruktionen. Regeringen bör, som vi tidigare nämnt, genom instruktionens bestämmelser avgöra i vilka ärendegrupper styrelsen respektive nämnder beslutar. Därutöver måste länsstyrelsens styrelse löpande pröva fördelningen av beslutsbefogenheter mellan sig själv och nämnder, respektive gentemot tjänstemannaorganisationen. Styrelsen har genom länsstyrelseinstruktionen ett effektivt instrument för detta, genom att där stadgas att styrelsen fastställer arbetsordningen där dessa roller anges.

Den precisering av kompetens- och ansvarsfördelning mellan enheter, nämnder/råd, länsstyrelsens ledning och länsstyrelsens styrelse som gäller i Norrbottens län bör kunna utgöra förebild. Vi vill också peka på den förteckning över beslutsärenden som finns i rapporten DsC 1987:10 Bilaga 5, och som ger en klar bild av inom vilka ämnesområden det är tänkt att förtroendemän skall medverka.

9 RATIONALISERINGS- OCH BESPARINGSEFFEKTER

De besparings- och rationaliseringseffekter som på sikt kan nås i en samordnad länsförvaltning samt budget- och redovisningssystem för en sådan förvaltning har utretts av statskontoret respektive riksrevisionsverket och ingår i rapporten Ds C 1987:10.

Vi finner ingen anledning att revidera de slutsatser och bedömningar som redovisats i rapporten.

9.1 Administrativa besparingar och samordningsvinster

Statskontoret har i sin utredning om rationaliserings- och besparingseffekter (rapport 1987:45, finns som bilaga i Ds C 1987:10) pekat på två typer av direkta effekter av en samordnad länsförvaltning. Det gäller dels administrativa besparingar, dels rationaliseringsmöjligheter genom omprioriteringar och bättre koordinering mellan olika verksamheter.

Genom att bättre utnyttja den administrativa kapaciteten inom den samordnade länsförvaltningen kan besparingar vinnas. Dessa administrativa besparingar uppskattas på länsnivå till ca 100 tjänster eller ca 30 Mkr.

Utöver detta kan ytterligare besparingar göras vid länsstyrelserna som följd av investeringar t.ex. i ADB-utrustningar. För att beräkna denna besparingspo-

tential måste investeringskostnaderna vägas mot den framtida minskade personalåtgången.

En samordnad länsförvaltning skapar en grund för samarbete och samordning mellan tidigare organisatoriskt skilda verksamheter. Effektivitets- och besparingseffekter kan uppstå såväl till följd av en mer samlad ärendehantering som genom exempelvis en bättre kompetensutveckling. De rationaliseringar som kan göras genom omprioriteringar och bättre samordning av verksamheter och resurser är svårare att uppskatta. Besparingarna beräknas vara av ungefär samma storleksordning som de administrativa besparingarna. Detta innebär en total besparing på länsstyrelserna på ca 200 tjänster eller ca 60 Mkr.

Mot detta skall ställas de extra kostnader av engångskaraktär som införandet av en ny organisation innebär. Regeringen gav länsstyrelsen i Norrbottens län 1,1 Mkr för detta ändamål, fördelat på två budgetår.

Det finns uppenbara svårigheter att realisera besparingar, framför allt de vinster som görs genom bättre koordinering och bättre resursutnyttjande. Dessa vinster kan sällan omsättas i utpekade personer utan tas i allmänhet ut i form av höjd kvalitet i handläggningen. Framför allt kan sådana besparingar göras på lång sikt.

Besparingar vid berörda centrala myndigheter har beräknats till drygt 50 tjänster eller ca 15 Mkr och hänför sig till en minskad administrativ belastning.(I den sektorsvisa genomgången i statskontorets rapport 1987: 45 beräknas besparingarna till ca 10 tjänster för bostadsstyrelsens del, ca 10-15 tjänster för lantbrukstyrelsen och ca 30 tjänster för skolöverstyrelsens del).

Vårt förslag till ny organisation bygger på en bedömning av att det finns en besparingsmöjlighet framför allt av långsiktig karaktär. I det skall hänsyn tas till att länsstyrelsen samtidigt delvis skall ändra sin verksamhetsinriktning mot mer utvecklande uppgifter av betydelse för länet. Det skulle i hög grad försvåra ett genomförande av en så här pass omfattande reform om en större besparing genomförs vid samma tidpunkt. Samtidigt måste det stå klart för den nybildade myndigheten vilka besparingskrav som riktas mot den liksom efter vilken tidsperiod besparingen skall vara realiserad. På detta sätt kan myndigheten redan från början rikta in sig mot en organisation som är anpassad till de framtida resurserna.

Samtliga länsstyrelser kommer troligtvis in i den treåriga budgetcykeln avseende perioden 1992/93-1994/95. Tills dess bör den nya länsstyrelsen få en ettårig budgetram som dock bör utformas som ett ramanslag. I de inledande budgetramarna bör hänsyn tas till de kostnader av engångskaraktär som ett genomförande resulterar i.

9.2 Norrbottenförsöket

Resultaten av försöksverksamheten i Norrbottens län har i första hand värderats med utgångspunkt från syftet med försöket som det kom till uttryck i ifrågavarande proposition. I propositionen ställdes inte några besparingskrav på länsförvaltningen med undantag för de generella krav som gällde för länsstyrelsesektorn. Däremot syftade reformen till att de personella och andra resurser som länsstyrelsen förfogar över genom samordningen skulle användas för att bedriva verksamheten mer flexibelt och effektivare.

Detta innebär att länsstyrelsen i Norrbottens län i ekonomiskt avseende behandlats på samma sätt under försöksperioden som landets övriga länsstyrelser.

En utgångspunkt i propositionen var att länsstyrelsen skulle ta ett fastare grepp över ett samordnat utvecklingsarbete. Länsstyrelsen har inte haft de reella möjligheterna att i full utsträckning genomföra omdisponeringar i resursfördelningen inom länsstyrelsen. Ett starkt bidragande skäl därtill har varit kravet på att det efter försöksverksamheten skulle vara möjligt att återgå.

Vissa vinster har man ändock kunnat realisera. Länsstyrelsen pekar på att den samordnade länsförvaltningen sköter ekonomi- och personaladministration, som tidigare utfördes av centrala sektorsmyndigheter, utan kompensation.

Länsstyrelsen har övertagit administrativa uppgifter från i första hand lantbruksstyrelsen, bostadsstyrelsen och skolöverstyrelsen.

En annan vinst som framhålles är att genom den organisatoriska samordningen förenklas handläggningsförfarandet i enskilda ärenden vilket bl.a. har tagit sig uttryck i ett minskat behov av formella remisser.

Rationaliseringar och effektiviseringar genomförs bl.a. genom datorisering. Länsstyrelsen i Norrbottens län har anskaffat basdatorer för ett ekonomiadministrativt system och diarieföringssystem. Systemen har möjliggjort omprioriteringar från administration till sakverksamhet. Länsstyrelsen framhåller att effekterna av datoriseringen är mycket positiva.

Ett annat område där rationaliseringar på sikt kan vinnas är genom administrativ samverkan med andra myndigheter.

Utomstående bedömare, främst kommuner och landsting, menar att rationaliseringseffekter i det här sammanhanget inte kan bedömas endast med utgångspunkt från länsstyrelsens förvaltningsanslag. Huvudsyftet måste vara att få ut mesta möjliga av resurserna längs hela kedjan: centralt - regionalt - lokalt. Resurserna bör inte minska men omfördelas för att utrymme för nya uppgifter skall kunna tillskapas.

9.3 Möjliga rationaliseringsvinster

En samlad länsförvaltning kan bidra till decentralisering och uppbrytning av sektorstänkande som går utöver vad som avses med den här reformen.

En effektivisering av länsförvaltningen både i administrativt hänseende och för ett bättre resursutnyttjande skapar sådan möjlighet och kapacitet för länsstyrelsen att den bör kunna hantera uppgifter som i dag ligger på centrala ämbetsverk. Administrativ hantering av statsbidrag inom olika områden kan vara en sådan uppgift som kan leda till väsentliga besparingar på central nivå.

9.4 Sammanfattande bedömning

Erfarenheterna från Norrbottens län visar att rationaliseringsvinsterna inte kan realiseras förrän den nya länsförvaltningen funnit sin form. För att besparingarna skall bli möjliga att uppnå tillfullo är det dessutom nödvändigt

att ett nytt system för budgetstyrning och resultatuppföljning utvecklas för länsförvaltningen

att statsmakterna prioriterar bland länsförvaltningens uppgifter och tydliggör rationaliseringskrav

att länsförvaltningen får ett flerårigt ramanslag med möjlighet att föra under- och överskott mellan budgetåren

att särskilda medel utgår för genomförande och omställningsarbete.

I likhet med arbetsgruppen C 1988:C gör vi den bedömningen att det finns rationaliseringsmöjligheter som är beroende av centrala beslut och regeringsdirektiv inom respektive sektorer.

Rationaliseringseffekterna i övrigt måste bedömas med utgångspunkt från motiven för reformen. Vad det gäller är att skapa en ändamålsenlig organisation för den verksamhet staten skall bedriva på länsnivå i framtiden.

Att mäta besparingseffekter enbart på länsstyrelsernas förvaltningsanslag är inte rättvisande. En ny samordnad länsförvaltning bör på ett ändamålsenligt sätt kunna utnyttja sin kompetens för att inom länet fördela de olika sektorernas resurser vettigt. Detta ger i sig effekter jämförbara med konkreta besparingsambitioner på förvaltningsanslag. Ett av syftena med den samordnade länsförvaltningen är vidare att underlätta decentraliseringsprocessen och detta innebär att effekter kommer att uppstå på samtliga förvaltningsnivåer. Enligt vår bedömning kan rationaliseringseffekterna snabbast realiseras på den centrala nivån.

Vi vill i detta sammanhang också framhålla att ett syfte med reformen måste vara att stärka länen som förvaltningsregioner. Vi har tidigare uppmärksammat att det inom olika förvaltningssektorer finns överväganden om att i besparingssyfte slå samman enheter i flera län och skapa nya regionala grupperingar. Vi ser inte detta som acceptabelt eftersom det splittrar länsförvaltningen och försvårar dess möjligheter att arbeta med länets utvecklingsfrågor. Den besparing man inom dessa sektorer vill uppnå genom en regionändring bör i stället kunna åstadkommas genom att olika sektorsorgan i länen samordnas med respektive länsstyrelse.

10 GENOMFÖRANDEFRÅGOR

10.1 Förutsättningar

De önskvärda effekterna av en samordnad länsförvaltning följer inte automatiskt av de organisationsförändringar vi föreslagit. Det krävs mer än så för ett fullgott resultat. Som utgångspunkt för det fortsatta organisationsarbetet anger vi därför ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda. Dit hör den gemensamma grundsynen, utvecklad verksamhetsplanering, nytt system för budgetstyrning och resultatuppföljning samt ett fast grepp om personalfrågorna, bl.a. en beredskap för ett omställningsarbete som kan bli omfattande.

Vi förutsätter att länsstyrelserna fortsätter det arbete som pågår för att finna former för samverkan med andra länsorgan i syfte att bl.a. nå fram till en gemensam grundsyn. Vi vill än en gång stryka under att den samordnade länsförvaltningen inte är ett alternativ utan ett komplement till den samverkan som sker i länen. Även om våra förslag genomförs kvarstår behovet av samarbete mellan länsstyrelsen och andra. Den föreslagna reformen har trots allt en begränsad omfattning. Med utgångspunkt från den gemensamma grundsynen bör länsstyrelserna även kunna utveckla en sektorsövergripande verksamhetsplanering. Erfarenheterna från Norrbottens län visar att det varit svårt att nå den önskade verksamhetssamordningen utan en övergripande planering.

Som vi framhållit i annat sammanhang anser vi också att det är önskvärt med ett nytt system för budgetstyrning och resultatuppföljning inom länsförvaltningen.

Nytt system för budgetstyrning och resultatuppföljning

För olika sektorer i staten har över åren utvecklats system och tekniker för planering och budgetering som redan i enskilda fall kan vara mycket komplicerade. När sådana system studeras tillsammans, vilket är nödvändigt som förberedelse för en länsförvaltningsreform, blir bilden synnerligen svåröverskådlig.

Så som den samlade budgetstyrningen av den statliga länsförvaltningen ser ut idag, måste den anses vara ett stort hinder för att prioritera mellan verksamheter på regionala grunder. Uppdelningen på traditionella sektorer tenderar att permanenta insatserna på ett sätt som från tid till annan kan svara dåligt mot aktuella behov. För att prioritera behövs alternativ att välja mellan. En väsentlig förutsättning för att stärka den regionala nivån i budgetdialogen torde därför vara att bygga ett budgetsystem på nya grunder. Detta är inte helt lätt mot bakgrund av att nationella intressen samtidigt skall tillgodoses. Men även om motstridiga krav ställs, bör uppgiften att utveckla styrsystemet inte betraktas som omöjlig.

För ett nytt budgetsystem bör enligt vår mening följande grundkriterier 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.

- Medel för länsstyrelsens förvaltningskostnader bör ha formen av flerårigt ramanslag med möjlighet att föra under- och överskott mellan budgetåren.

Att länsstyrelserna bör ha stor frihet att använda förvaltningsanslaget, har bl.a. sin grund i att man i många frågor måste samverka med andra, men att samarbetsförutsättningarna kan skifta.

Det är inte nödvändigt att nu ta ställning till ett system för budgetstyrning i alla dess många tekniska detaljer. Vi har emellertid velat peka på att ett nytt system förmodligen är ett betydelsefullt inslag i en framgångsrik förvaltningsreform, och att det därför är viktigt att fullfölja principiella ställningstaganden med ett fördjupat utvecklingsarbete i denna del.

Även när det gäller personalfrågornas hantering kan man dra lärdom av försöket i Norrbotten. Den nationella reformen omfattar närmare 8 000 anställda på regional nivå. Antalet anställda vid länsstyrelserna uppgår till drygt 5 000. Ca 450 är anställda vid länsskolnämnderna, ca 1 200 vid lantbruksnämnderna, ca 50 vid fiskenämnderna och ca 450 vid länsbostadsnämnderna. Därtill kommer anställda i lokalvårdsorganisationen. Därutöver kommer att även de nya länsstyrelserna skall fungera i ett nära samband med de centrala sektorsmyndigheterna. Det innebär att reformen också berör ett stort antal centralt anställda. För att förnyelsen skall bli reell måste personalen vara delaktig i processen. Detta ställer krav inte bara på information och utbildning utan också på någon form av belöning. Ur personalens synvinkel borde den samordnade länsförvaltningen vara

en stimulerande utmaning med möjligheter till personlig utveckling för flertalet berörda.

Förnyelseprocessen ställer även krav på staten som arbetsgivare. Det omställningsarbete som följer av förväntade förändringar på regional nivå under 90-talet bör lättare kunna hanteras om arbetsgivaren är stark och finns nära de anställda. Med en samordnad länsförvaltning bör huvuddelen av omställningsarbetet kunna skötas regionalt och förhållandevis flexibelt. Bl.a. ökar möjligheterna till omplacering vid eventuell övertalighet. Vid sidan av fördelarna för de anställda innebär detta totalt sett lägre personalkostnader. Även med hänsyn till jämställdhetsfrågorna är reformen önskvärd. Den personal som riskerar att bli övertalig vid fortsatt administrativ rationalisering består till övervägande del av kvinnor. Ur deras synvinkel borde det vara en klar fördel att på hemorten få ökade möjligheter till alternativ sysselsättning. I arbetet med samordningen bör aktiva insatser göras för att stimulera personal att vidareutbilda sig för att kunna erbjudas annan anställning inom förvaltningen.

10.2 Förarbetena inför Norrbottenförsöket

Propositionen om försöksverksamhet

I propositionen 1985/86:5 gavs vissa övergripande riktlinjer för organisationsutformningen, personalöverföringen/personaladministrationen och ekonomiadministrationen.

I fråga om organisationen sades i propositionen att en lämplig avvägning med hänsyn till bl.a. personalens intressen är att de länsorgan som föreslås inordnade i länsstyrelsen var för sig med hänsyn till arbetsuppgif-

ter och organisation ska utgöra i stort sett sammanhållna enheter.

När det gäller personaladministrationen borde enligt propositionen personalen från berörda länsorgan på enklaste sätt flytta över till länsstyrelsen som skall överta arbetsgivaransvaret för denna personal.

Ekonomiadministrationen skall enligt propositionen utformas så att länsstyrelsen får disponera medel för samtliga verksamhetsområden som ingår i försöksverksamheten. Länsstyrelsen hade enligt propositionen att i samarbete med berörda sektorsmyndigheter, statskontoret, RRV och LON utarbeta förslag till den närmare utformningen av det ekonomiadministrativa systemet.

Länsstyrelsens uppdrag

Regeringen gav den 27 juni 1985 länsstyrelsen i Norrbottens län i uppdrag att med utgångspunkt i propositionen skyndsamt vidta erforderliga förberedelser för en försöksverksamhet samt att till regeringen inkomma med förslag i frågor som krävde regeringens medverkan.

Länsstyrelsen skulle enligt uppdraget samarbeta med berörda centrala och regionala myndigheter. Statskontoret, RRV och LON fick av regeringen i uppdrag att biträda med förberedelsearbetet.

Länsstyrelsen inrättade för arbetet en ledningsgrupp och en referensgrupp. Det praktiska utrednings- och förberedelsearbetet bedrevs i form av ett 50-tal delprojekt.

De förslag från länsstyrelsen som regeringen hade att ta ställning till gällde en ny länsstyrelseinstruktion

och andra författningsfrågor samt vissa personal- och ekonomifrågor.

I förslaget till ny länsstyrelseinstruktion reglerades främst vilket ansvar och vilka uppgifter som styrelsen och funktionsstyrelserna skulle ha samt utformningen av organisationen under styrelse och funktionsstyrelser.

De övriga författningsförslagen gällde vilka anpassningar som behövdes utöver dem som anges i lagen (1985:1073) om försöksverksamhet i Norrbottens län.

Länsstyrelsen redovisade i skrivelse den 4 april 1986 sitt uppdrag till regeringen.

Regeringens åtgärder m.m.

Regeringen beslutade på grundval av länsstyrelsens förslag dels om en förordning (1986:419) om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län, dels en instruktion (1986:1123) för länsstyrelsen.

I fråga om personalöverföringen var utformningen av organisationen för den nya länsstyrelsen av grundläggande betydelse. Länsstyrelsen var inte klar med sitt förslag förrän i mars 1986.

Vid den tidpunkten hade en principinriktning förankrats i regeringskansliet om att berörda länsnämnders personal skall få s.k. tillsvidareanställningar vid länsstyrelsen trots att det gällde en försöksverksamhet. Detta ställningstagande gjordes i samråd med de centrala personalorganisationerna och länsstyrelsen.

Personalöverföringen gjordes därefter i två omgångar.

Den första omgången avsåg de nya chefstjänsterna, dvs en länsrådstjänst och åtta enhetschefstjänster.

Tillsättningen av enhetschefstjänsterna föregicks av ett förhandlingsuppdrag från regeringen den 2 juni 1986 till statens arbetsgivarverk om arbets- och anställningsvillkor för de nya tjänsterna. Statens arbetsgivarverk (SAV) träffade den 16 juni 1986 ett kollektivavtal i frågan.

Tillsättningen av länsrådstjänsten föregicks av att inrättandet av den och dess lönesättning behandlades i chefslönenämnden.

Regeringen tillsatte länsrådstjänsten och sex av enhetschefstjänsterna i juli 1986. De två återstående enhetschefstjänsterna tillsattes under hösten 1986.

Den andra omgången avsåg personalen vid länsnämnderna (utom myndighetschefen som blivit tillsatt som enhetschef vid länsstyrelsen i den första omgången).

Genom att organisationsfrågan blev klar så tätt inpå starten för försöksverksamheten fanns det inte tid att genom ett tillsättningsförfarande föra över personalen till länsstyrelsen före den 1 juli 1986. Det bedömdes också som lämpligt att denna personal skulle erbjudas tjänster vid länsstyrelsen först efter det att viss erfarenhet hade vunnits om på vad sätt arbetsuppgifterna för befattningshavarna hade förändrats. Denna erfarenhet behövdes för att rätt kunna bedöma lönegradsinplacering m.m.

Det bedömdes vidare som lämpligt att inte tillämpa trygghetsavtalet eftersom all personal vid länsnämnderna kunde erbjudas anställning vid länsstyrelsen. Inga besparingskrav ställdes nämligen på länsstyrelsen vid

genomförandetidpunkten. Överföringen av personalen behövde därför inte kopplas samman med trygghetsavtalet och förväntad övertalighet.

Med dessa utgångspunkter träffade SAV och de centrala personalorganisationerna ett skyldighetsavtal varigenom de anställda vid länsnämnderna blev skyldiga att fr.o.m den 1 juli 1986 fullgöra sin tjänst vid länsstyrelsen.

Cirka ett år efter det att försöksverksamheten påbörjades fortsatte den formella överföringen av personalen.

De åtgärder som gjordes på den centrala nivån var att SAV och de centrala personalorganisationerna den 10 juni 1987 träffade ett kollektivavtal om tilldelning av medel till länsstyrelsen för lönegradsinplacering m.m. och att regeringen den 9 juli 1987 i en förordning (SAVFS 1987:7 B 5) gav länsstyrelsen möjlighet att tillsätta erforderliga tjänster på ett enkelt sätt.

Länsstyrelsen började tillsätta de nya tjänsterna under hösten 1987.

När det gäller ekonomiadministrationen har länsstyrelsen vid två tillfällen tilldelats ytterligare medel med anledning av försöksverksamheten;

* den 31 oktober 1985 för att förbereda försöksverksamheten - 500 000 kr,

* den 26 juni 1986 (regleringsbrevet) för utbildning och information - 600 000 kr.

I övrigt har länsstyrelsen i Norrbottens län inte särbehandlats vid anslagsberäkningarna. Länsstyrelsen får under försöksverksamheten medel för övriga förvaltningskostnader från trettonde huvudtiteln samt från

åttonde, nionde och elfte huvudtitlarna. I fråga om de förutvarande nämnderna särredovisas numera beräkningarna för länsstyrelsen i Norrbottens län såväl i budgetproposition som i regleringsbrev.

Länsstyrelsens yrkande vad gäller övriga förvaltningskostnader brukar i regeringskansliets budgetarbete fördelas schablonmässigt mellan huvudtitlar efter storleken på respektive anslag.

10.3 Överväganden och förslag

10.3.1 Allmänt

Förutsättningarna för ett nationellt genomförande av den samordnade länsförvaltningen skiljer sig på flera sätt - utöver omfattningen - från Norrbottenförsöket.

En ny organisationsmodell tillskapades - på förslag av länsstyrelsen - inför Norrbottenförsöket. Den nya modellen skiljde sig på flera punkter från den normala för länsstyrelserna. Sedan den 1 oktober 1988 har emellertid alla länsstyrelser utom i Stockholms län en platt och ledningsnära organisationsmodell liknande den i Norrbottens län. Länsstyrelserna är därigenom bättre förberedda organisatoriskt för en reform. Den nya modellen gör det också lättare att gruppera de nya verksamheterna så att de får en jämbördig ställning med övriga och en god tillgänglighet till ledning och förtroendemän.

Arbetet med att skapa en organisatorisk ram för verksamheten torde alltså vara mindre resurskrävande än vad som var fallet i Norrbotten.

Det finns exempel på fler frågor som var oklara när länsstyrelsen fick sitt uppdrag i juni 1985 men för vilka man idag har en lösning eller i vart fall en bättre handlingsberedskap. Det gäller t.ex. förtroendemannaorganisationen, ledningsfunktionen, utformning av arbetsordning, diarieplan m.m.

Trots detta kommer förberedelsearbetet att kräva ordentliga resursinsatser på både den regionala och den centrala nivån.

10.3.2 Genomförandefrågor

En erfarenhet från Norrbottens län är också att det är av största vikt att ramen för organisationen fastställs så fort som möjligt eftersom en rad andra åtgärder och beslut bygger på en färdig organisationslösning t.ex. inrättande av tjänster och lönesättningen av dessa. En huvudorsak till att skyldighetsavtal m.m. fick tillgripas i Norrbotten var just att organisationsfrågan löstes först under våren 1986 vilket befanns vara alltför tätt inpå försöksverksamhetens starttidpunkt.

Vi har tidigare (avsnitt 7.3) framfört vår uppfattning att den utveckling som i den senaste länsstyrelseinstruktionen har påbörjats mot en större frihet för länsstyrelserna att själva forma sin organisation bör fortsätta. I enlighet med de förvaltningspolitiska riktlinjerna bör instruktionen inte detaljreglera organisationen utöver ledningsfunktionen.

Vi anser därför att regeringen i sitt beslut skall ange ledningsfunktionens uppbyggnad. Landshövdingen är chef för länsstyrelsen. Utöver landshövdingen skall det i normalfallet finnas en chefstjänsteman, som är länsråd och landshövdingens ställföreträdare. Vidare bör regeringen ange indelningen närmast under länsledningen

(reglering av sakområden, kompetens och funktionsansvariga m.m.). Därutöver bör det enligt vår mening vara fritt för varje länsstyrelse att organisera verksamheten som den finner för gott.

Den nya länsstyrelsen får emellertid inte bli en löst sammanhållen organisation av olika sektorsintressen. Organisationen får utformas så att sektorsintressena kan beaktas utan att möjligheterna att föra en samordnad regional politik äventyras. Det ställs därför starka krav på den samordnade länsförvaltningen att ha en gemensam verksamhetsidé och gemensamma mål samt en stark ledningsfunktion som kan samordna verksamheten och utvecklingsinsatserna.

Genom att länsstyrelsen själv får avgöra hur personalen grupperas skapas en möjlighet till organisatorisk flexibilitet över tiden. Här måste uppmärksammas de olikheter som finns mellan länen.

En särskild fråga är hur den nya länsstyrelsen i Stockholms län bör utformas organisatoriskt. Förhållandena i Stockholms län skiljer sig i väsentliga avseenden från vad som gäller i andra län. Den komplexa planeringssituationen och den särskilda kompetensfördelning som råder i länet kan motivera en särskild organisationslösning. Enligt vår mening bör dock de allmänna utgångspunkterna för vårt förslag gälla även för Stockholms län.

Vi anser det lämpligast att ett organisationsförslag för den nya länsstyrelsen i Stockholms län, i de delar som regeringen har att bestämma om, tas fram i annan ordning. Vad vi fört fram om regeringens styrning och organisatorisk frihet för länet bör därvid tillämpas så långt som möjligt. Ett uppdrag att ta fram ett sådant förslag skulle kunna läggas på statskontoret i anslut-

ning till att kommittén avlämnar sitt betänkande. Arbetet förutsätter samråd med bl.a. berörda myndigheter i länet.

En rad frågor inför genomförandet av den samordnade länsförvaltningen måste lösas centralt utöver dem som behandlas i en proposition. Det gäller dels sådana frågor som kräver regeringsbeslut, dels sådana som rör de centrala verken t.ex. byggnadsstyrelsen (lokalfrågor), SAV (lönefrågor).

Även vissa utbildnings- och informationsinsatser bör skötas centralt.

Central organisationskommitté

De angivna uppgifterna bör läggas på en central organisationskommitté. Den bör samordna och förbereda de beslut som regeringen skall fatta samt sköta kontakterna med byggnadsstyrelsen, SAV och andra berörda centrala verk.

Även utbildnings- och informationsinsatser bör initieras av den centrala organisationskommittén. Erforderliga medel bör ställas till kommitténs förfogande.

De författningsfrågor som har direkt anknytning till organisation, personal eller ekonomi, dvs. framför allt den nya länsstyrelseinstruktionen bör också läggas på den centrala kommittén att förbereda. Det bör dessutom övervägas om inte den centrala kommittén skall ha ett samordningsansvar vad gäller övriga författningsfrågor.

För länen gemensamma frågor om arbetsordning, diarieplan, personal- och ekonomiadministration m.m. bör också läggas på den centrala organisationskommittén.

Regional organisationskommitté

När det gäller förberedelsearbetet på regional nivå bör det utföras av en regional organisationskommitté med representanter för länsstyrelsen och de berörda sektorsorganen. Genom en regional organisationskommitté kan man få en breddad medverkan i förberedelsearbetet och då också bl.a. förutsättningar för en lyhördhet för de inblandade myndigheternas önskemål och erfarenheter vad gäller val av olika administrativa system m.m.

Den regionala kommittén bör med utgångspunkt bl.a. i länets grundsyn och de redan utvecklade samverkansformerna mellan berörda myndigheter förbereda de frågor i vilka beslut fattas av styrelsen, landshövdingen eller på central nivå. Exempel på sådana frågor är

- anslagsfrågor
- personalfrågor; tillsättningar, personalpolitik m.m.
- organisationsfrågor
- intern samordning, informationssystem och andra interna administrativa frågor.

Betydelsen av att organisationen har gemensamma lokaler har uppmärksammats i Norrbottenförsöket. Utgångsläget i lokalfrågan kan vara olika gynnsamt i länen. Detta utgör inget hinder för ett snabbt genomförande, men vikten av så ändamålsenliga lokallösningar som möjligt bör uppmärksammas i förberedelsearbetet. I det korta perspektivet är frågan om lokaldisposition en naturlig uppgift för de regionala organisationskommittéerna.

Förberedelsetid

Försöksverksamheten i Norrbottens län har genom proposition 1987/88:148 förlängts till den 1 juli 1990. Mål-

sättningen måste vara att den nationella reformen ska ha denna tidpunkt som startpunkt.

Den förberedelsetid som behövs dessförinnan måste vara minst ett år. Erfarenheterna från Norrbotten och omorganisationen av skatteförvaltningen talar för det.

En proposition under våren 1989 med genomförande den 1 juli 1990 är därför en realistisk tidplan.

RESERVATIONER

Reservation av ledamoten **Tore Claeson** (vpk)

Inledning

Jag har i stora delar inga erinringar till innehållet i betänkandet men delar i vissa frågor inte de värderingar och slutsatser som majoriteten gör. Utredningsmajoriteten synes i stor utsträckning tagit olika citat från direktiv, utredningar, regerings- och riksdagsuttalanden, om bl.a. regionalt utvecklingsarbete och regionalpolitiska hänsyn, som intäkt för att en samordnad länsförvaltning modell Norrbotten skulle vara enda möjligheten att förverkliga i och för sig nödvändiga förändringar av organisation, förvaltningsstruktur, etc.

Huvudinvändningen för min kritik mot förslaget till samordnad länsförvaltning är att det mesta av de förändringar/förbättringar som eftersträvas bör kunna genomföras inom ramen för nuvarande länsstyrelseorganisation och att Norrbottenförsöket inte gett de fördelar, inte nått upp till de mål och avsikter som angavs.

Norrbottenförsöket

En reform enligt Norrbottenmodellen ger i sig inga större garantier för att uppnå de målsättningar som uttalats jämfört med de förändringar som redan genomförts eller pågår i olika län. Det kan exempelvis gälla servicen till allmänheten, kommuner, näringsliv och organisationer, regionalpolitik, decentralisering, rationa-

liserings- och besparingseffekter. Erfarenheterna pekar mot att modellen inte är tillräckligt bra för ett genomförande i hela landet och att ett försök att snabbt genomföra reformen kan möta starkt motstånd och stora svårigheter.

Erfarenheterna från Norrbottenförsöket bör behandlas med hänsyn till att det här handlar om ett försök. Enligt min mening har man inte nått de fördelar och förändringar man ville uppnå. På tre områden synes det vara ganska klart att förevarande utredningsförslag kan få betydande negativa följder för verksamheten och berörd personal. Det gäller de nuvarande länsbostadsnämnderna, länsskolnämnderna och lantbruksnämnderna där kritiken på olika nivåer är mycket stor mot ett genomförande av Norrbottenmodellen.

Olika förhållanden

De väsentligt olika förhållandena geografiskt, befolkningsmässigt, näringspolitiskt, för liten hänsyn till stora olikheter, ger inte tillräckligt bra förutsättningar och möjligheter att genomföra en länsförvaltningsreform med Norrbottenförsöket som förebild. Målsättningen med reformen kan bibehållas men man måste ta vara på och utveckla de goda erfarenheter som finns från Kronoberg, Södermanland och andra län där bl.a. nya former för utvecklad samverkan mellan olika verksamhetsområden genomförts. Självklart bör även Norrbottenförsökets positiva erfarenheter tas till vara (bl.a. vissa samordningsfördelar) - utvecklas och kunna genomföras med hänsynstagande till betingelser i olika län, vilket innebär att man bör göra en hel del utöver vad som gjorts i Norrbotten.

Förändringar behövs

Jag anser att ökat samarbete kan ske utan samordnad länsförvaltning modell Norrbotten. Samordning på länsplanet, modernisering och förbättringar behövs, och kan genomföras utan att stöpas i samma form. De regionala aspekterna, ekonomiska resurserna, ökad demokrati och förtroendemannainflytande kan tillvaratas och förbättras med i huvudsak nuvarande organisationsstruktur, dess sakområden, kompetens och funktionsansvar. Nationella mål och prioriteringar, hänsyn till regionala förhållanden, rationaliserings- och besparingseffekter och ökat förtroendemannainflytande kan exempelvis säkerligen tillgodoses i ett fortsatt förändringsarbete.

Samverkan över länsgränser

Utredningen innehåller bra förslag som kan och bör genomföras även utan en samordnad länsförvaltningsreform enligt Norrbottenmodellen. Dit hör förslagen om kommunikationsnämnd för samlad trafikplanering, trafiksäkerhet och trafikmiljö liksom miljövårdsnämnd för hälso- och miljöskydd, naturvård, fritid och rekreation och bättre miljöhänsyn i olika verksamheter. Här har emellertid enligt min mening inte tillräckligt uppmärksammats att det för vissa uppgifter krävs samarbete mellan olika län och regioner och kanske även organisationsformer som går över länsgränserna. Det kan även gälla bostads- och energiförsörjningsfrågor, civil beredskap, etc.

Olika förhållanden

Bra är också att utredningen uppmärksammat de mycket olika förhållandena, framför allt i Stockholms län, men även i övriga län och att dessa motiverar särskilda förslag och lösningar. Vidare att en ökad decentralise-

ring genom utbyggnad av lokalkontor på orter utanför resp. residensstäder liksom en fortsatt decentralisering till kommunerna av vissa uppgifter måste ske. Det är också positivt att utredningen betonar bl.a. vikten av en levande landsbygd med en bra infrastruktur, att man förordar en ökad kvinnorepresentation bland förtroendevalda och att man fäster uppmärksamheten vid risken för att en övervägande del av dem som kan komma i kläm vid en omorganisation är kvinnor.

Val av förtroendemän och initiativrätt

Förslagen om att de nämnder som inrättas och skall bestå av vardera nio ledamöter skall väljas av landstingen är ett betydande framsteg jämfört med vad som nu gäller. Däremot bör inte landshövdingen automatiskt vara ordförande i alla nämnder, sektorssamordning bör ändå kunna åstadkommas. Den initiativrätt för ledamot i länsstyrelsen, en demokratisk rättighet som bl.a. varit föremål för riksdagsdiskussioner och förutsatts komma med i diskussionerna om en samordnad länsförvaltning, bör nu skrivas in i en ny länsstyrelseinstruktion.

Reservationer

Jag reserverar mig därför mot förslaget om landshövdingens obligatoriska ordförandeskap i olika nämnder och för mitt förslag om att initiativrätt för länsstyrelseledamot skall skrivas in i den nya länsstyrelseinstruktionen. Båda dessa reservationer gäller viktiga demokratiska frågor vars betydelse inte skall överdrivas men ändå bör uppmärksammas.

Den brådska som präglat kommitténs arbete de senaste veckorna, med omfattande utredningsmaterial och den korta tiden för studium och överväganden har inte gjort

det möjligt för mig att komma med genomarbetade förslag som alternativ till utredningens.

Trots den kritik jag i övrigt riktat mot utredningsförslaget, dess värderingar och slutsatser och trots att jag har svårt att se fördelarna med utredningsförslaget om en samordnad länsförvaltning modell Norrbotten, jämfört med vad som ändå bör kunna uppnås utifrån nuvarande organisation, nöjer jag mig nu med ytterligare en reservation.

Länsbostadsnämnderna kvar vid boverket

Den gäller förslaget om att länsbostadsnämnderna skall föras till den nya länsstyrelseorganisationen, vilket jag bestämt motsätter mig. Jag ser inga verksamhetsfördelar med ett sådant förslag. Det vore olyckligt för det nya bostadsverket, dess organisation och verksamhet om man nu skulle genomföra utredningsförslaget mot bakgrund av de arbetsuppgifter man har med bl.a. förändrad låneförvaltning och boverkets utlokalisering till Karlskrona 1989. Utredningsförslaget innebär ett allvarligt hot mot bl.a. uppgifterna att öka bostadsbyggandet, begränsa övrigt byggande och begränsa kostnadsökningarna.

Länsbostadsnämnderna har generellt sett en mycket stor egen aktivitet med ett snabbt åtgärdsgenomförande, snabba informationsinsatser, osv. Samarbetet med boverket, SBAB och AMS gör det angeläget med en särskild organisation vid sidan av den nya länsstyrelsen. Nämnderna har som regel ganska mycket kontakter med länsarbetsnämnderna som inte föreslås ingå i de nya länsstyrelserna. Nämndernas arbetssituation har under det senaste året varit pressad, beroende på att andelen komplicerade låne- och bidragsansökningar vuxit samtidigt som boverkets omorganisation pågår liksom utvecklingen

av ett ADB-system för låne- och bidragshanteringen, m.m. pågår vid verket och nämnderna.

Att i detta läge aktualisera en ny genomgripande förändring direkt i anslutning till problemen med det nya boverket, låneförvaltningen och datautvecklingen skulle kunna bli förödande för bostadsförsörjningen och en social bostadspolitik. Det skulle kunna medföra problem av en omfattning som allvarligt kan äventyra en del av verksamheten och medföra förluster för staten och låntagarna. Ansvaret för hanteringen av bostadssubventionerna, däribland räntebidragen finns hos boverket och länsbostadsnämnderna. Den direkta låneverksamheten och förvaltningen av lånen, informationen och kontakter med låntagare, kommuner, byggherrar, banker, mäklare m.m. handhas av länsbostadsnämnderna.

Det är viktigt att boverket och länsbostadsnämnderna nu får den arbetsro som behövs för att klara sina uppgifter och att den berörda personalens oro och osäkerhet inför framtiden inte ökas ytterligare. Länsbostadsnämnderna skall enligt min mening inte integreras i de nya länsstyrelserna, i vart fall inte under de närmaste åren, utan tillhöra boverket.

Reservation av ledamoten **Bertil Danielsson** (m)

Enligt direktiven skall utredningen utvärdera Norrbottenförsöket, och mot bakgrund av denna utvärdering föreslå förändringar i de statliga länsorganens organisation.

Erfarenheterna från Norrbotten ger dock en bräcklig grund att bygga på, och att överföra Norrbottenmodellen i oförändrat skick till övriga län är icke möjligt. Den kritik som från skilda håll riktats mot försöket delar jag.

Emellertid har utredningen i sina förslag gjort påtagliga och avgörande förändringar i förhållande till försöksmodellen. Dessa förändringar visar att utredningen på ett riktigt sätt tagit till vara de vunna erfarenheterna. Förutsättningarna måste anses vara goda att det skapas en väl fungerande länsorganisation genom utredningens förslag.

Även om jag ställer mig bakom utredningens förslag i de flesta hänseenden finns det på ett område invändningar som jag vill göra. Min reservation gäller länsbostadsnämndernas löpande lånehantering.

Jag har också kompletterande synpunkter angående lantbruksnämnden.

Länsbostadsnämndernas löpande lånehantering

I betänkandets avsnitt 6.3.3, som behandlar länsbostadsnämndernas uppgifter, skriver majoriteten att den löpande låneförvaltningen är en artfrämmande verksamhet i den nya länsstyrelsen. Trots denna deklaration dras inga direkta slutsatser av uttalandet.

Moderata Samlingspartiet har i motioner till riksdagen föreslagit att redan i nuvarande organisation bör han-

teringen av bostadslån föras bort från länsbostadsnämnderna. Påtagliga fördelar skulle uppnås. Statliga organ skulle befrias från uppgifter som inte kan anses tillhöra statlig verksamhet.

Vid genomförande av en samordnad länsförvaltning vore en förändring av låneadministrationen enligt vad som ovan beskrivits välmotiverad. Det är förvånande att majoriteten avvisar denna förändring, trots att man inser att verksamheten är artfrämmande i den nya länsstyrelsen.

Jag föreslår att länsbostadsnämndernas löpande lånehantering förs över till banker eller andra kreditinstitut. Uppgifterna för SBAB skulle härmed minska, och detta organ bör därför avvecklas.

Lantbruksnämnderna

Lantbruksnämnderna har under senare år fått andra och vidgade uppgifter. Rådgivningen och uppdragsverksamheten har ökat. En icke föraktlig andel av lantbruksnämndernas verksamhet har på detta sätt finansierats. Nämnderna har i de flesta fall, i detta hänseende, uppfyllt uppsatta mål.

Mot denna bakgrund kan det synas tveksamt att en väl fungerande verksamhet, som dessutom är under uppbyggnad, skall bli föremål för en genomgripande förändring, vilket inlemmandet i den nya länsstyrelsen skulle innebära.

Emellertid finns det motiv för att utredningens förslag genomförs, inte minst mot bakgrund av det sätt på vilket verksamheten i framtiden skall organiseras. Mycket av lantbruksnämndernas särart och särskilda ställning kommer att tas till vara och föras över till den nya länsstyrelsen.

Reservation av ledamoten **Sverker Lindberg** (c)

Förslag om en ny statlig länsförvaltning måste enligt min mening bygga på en genomarbetad uppfattning om hur samhällsförvaltningen i stort bör se ut samt vilka syften den skall tjäna. Att som nu lägga fram förslag om enbart den statliga förvaltningen på just länsnivån begränsar kraftigt förutsättningarna för att på sikt hitta en demokratiskt förankrad och effektiv samhällsförvaltning.

Utredningen borde i stället tagit sin utgångspunkt i de centrala statliga verken och myndigheterna och prövat i vilken utsträckning arbetsuppgifter därifrån kan decentraliseras till län och kommuner. Försöksverksamhet vid organisationsförändringar är heller inget lämpligt instrument.

Jag ser ändå föreslagen reform som ett första steg mot en bättre länsdemokrati och kan därför ansluta mig i huvudsak till av kommittén lagda förslag. På en punkt vill jag anmäla avvikande mening och det gäller förslaget att landshövdingen eller dennes ställföreträdare också skall vara ordförande i föreslagna nämnder. Detta för att garantera sektorssamordningen.

Jag anser att sektorssamordningen får klaras på annat sätt genom kontinuerliga ordförande- och chefssamråd. Jag delar alltså den uppfattning som framförts av landshövdingen i Norrbotten, nämligen att en sista utpost för beslut måste finnas och då skall inte landshövdingen eller hans ställföreträdare sitta med i nämnderna och på så sätt tidigt bli uppbunden av beslut.

Jag anser sammanfattningsvis att flera arbetsuppgifter kan decentraliseras från den centrala statliga nivån ut till län och kommuner. Utifrån demokratiska utgångs-

punkter måste de arbetsuppgifter och beslut som på så sätt förs ut i kommuner och län ges en parlamentarisk förankring. En sådan utveckling skulle också bidra till att främja effektiviteten i verksamheten. Strävan bör alltså vara att de direktvalda politiska församlingarna i kommuner och län ges ett betydligt ökat inflytande över den lokala och regionala samhällsförvaltningen.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattningen av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]