

Rapport

Diarienummer
100-6708-2012



Omvärldsanalys

2012



Länsstyrelsen
Jämtlands län

Omslagsbild
Foto: Internet.

Utgiven av
Länsstyrelsen Jämtlands län
November 2012

Beställningsadress
Länsstyrelsen Jämtlands län
831 86 Östersund
Telefon 063-14 60 00

Ansvarig
Bengt-Åke Strömquist

Text
Bengt-Åke Strömquist

Tryck
Länsstyrelsens tryckeri, Östersund 2012

Löpnummer
2012:19

Diarienummer
100-6708-2012

Publikationen kan laddas ner från Länsstyrelsens hemsida
www.lansstyrelsen.se/jamtland

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1. Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Omvärldsanalysens funktion i VP-processen på Länsstyrelsen	8
1.3 Syfte och mål	8
1.4 Metod	9
1.5 Analysens genomförande	9
1.6 Omvärldsanalysens uppläggning	9
2. Megatrender och Nära trender.....	11
2.1 Klimatförändringar får allt större uppmärksamhet	11
2.2 Ökad internationalisering och globalisering	12
2.3 EU-samarbetet utvidgas och fördjupas	12
2.4 Ökat informationsflöde	13
2.5 Tekniken påverkar alltmer hur vi lever våra liv	14
2.6 Människor umgås allt mer digitalt via sociala media	14
2.7 Ökad individualisering	14
2.8 Mer heterogen befolkning	15
2.9 Kontrollsamhället stärks	15
2.10 Friskare och sjukare än någonsin	16
2.11 Ansträngd samhällsekonomi	16
2.12 Ökad betydelse av opinionsbildning	16
2.13 Nya och ökade krav på boendemiljö och livskvalitet	17
2.14 Ökade regionala skillnader	17
2.15 Utvidgat rättssamhälle	18
2.16 Minskad tillit till offentliga institutioner	18
2.17 Ökad reaktiv politik	19
2.18 Länets profilområden	19
Naturmiljö och fjäll.....	19
Vattenfrågor	20
Administration av EU-program	20
Utveckling av landsbygden	21
2.19 Tillståndet i länet	21
3. Konkreta initiativ och direkt styrning	23
3.1 Staten i förändring	23
3.2 Länsstyrelsen i förändring	24
3.3 Analyskorset	25
3.4 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt – " Förvaltningspolitiska prop:en"	27
Sammanfattning	28
3.5 Koncentrationsutredningen och Koncentration av MPD	28
Bakgrund	28
Sammanfattning	29

3.6 Regionförbundet Jämtlands län har bildats	29
Bakgrund	29
Sammanfattning	30
3.7 Statens regionala organisation	30
Bakgrund	30
Nyckelutredning	31
Sammanfattning	31
3.8 Länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter	31
Bakgrund	31
Gemensam telefonväxel.....	31
3.9 Statens servicecenter (SCC)	32
Bakgrund	32
Sammanfattning	32
3.10 Staten regionalt och lokalt	32
Bakgrund	32
Sektorsscenario eller integrationsscenario?	33
Sammanfattning	34
3.11 Styr samverkan – för bättre service till medborgarna	34
Bakgrund	34
Länsstyrelsen samordnar offentlig service i länet	35
Sammanfattning	35
3.12 Styra och Ställa - Förslag till en effektivare statsförvaltning	36
Bakgrund	36
Länsstyrelsen renodlad tillsynsmyndighet	37
Sammanfattning	38
3.13 Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn.....	39
Bakgrund	39
Förslag	39
Länsstyrelsen i Jämtlands län förstärks.....	39
Sammanfattning	39
3.14 Rovdjursutredningen – Mål för rovdjuren.....	40
Förslag	40
Resurser	40
3.15 Uppdrag i syfte att nå livskraftig population för rovdjur.....	41
3.16 Översyn av jaktlagstiftningen	41
3.17 Ny djurskyddslag.....	42
Förslag	42
3.18 Miljömålsutredningen – Etappmål i miljömålssystemet	43
3.19 Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter	43
Förslag	43
3.20 Kulturmiljöutredningens betänkande Kulturmiljöarbete i en ny tid	44

3.21 Den svenska administrationen av jordbruksstöd – "Jordbruksutredningen".....	45
Bakgrund	45
Länsstyrelsens roll idag	45
Stordriftsfördelar.....	45
Konsekvenser av förslaget	46
Regionala strukturförändringar inom jordbruksområdet	46
Sammanfattning	47
3.22 Trygg med vad du äter	47
Bakgrund	47
Länsstyrelsens roll i dag gentemot nuvarande myndigheter	48
Tre nya myndigheter	48
Konsekvenser av förslaget	48
Sammanfattning	50
3.23 Aktiv väntan – asylsökande i Sverige	50
Länsstyrelsens roll	50
Länsstyrelsernas utvidgade roll	50
Sammanfattning	51
3.24 Länsstyrelsens tillsyn	51
Bakgrund	51
Förbättra tillsynen	51
Sammanfattning	52
3.25 Kulturpolitikens inriktning och arbetsformer – "Kulturutredningen"	53
Länsstyrelsen behåller kulturmiljövårdsanslaget	54
Ökat samarbete mellan regionala aktörer samt mellan sakområden ..	54
Sammanfattning	54
3.26 En sammanhållen klimat- och energipolitik	55
Bakgrund	55
Länsstyrelsens roll	55
Regeringen förtydligar länsstyrelsernas roll i klimatarbetet	55
Sammanfattning	56
4. Slutsatser	57
4.1 Länsstyrelsens framtida uppdrag och verksamhetsinriktning	57

Sammanfattning

Omvärldsanalysen syftar till att ge Länsstyrelsens ledning, enheter och personal ett underlag för framtagande av verksamhetsplan och prioriteringar för det kommande året samt strategier och inriktningsbeslut på längre sikt.

Utgångspunkten för omvärldsanalysen är i första hand de större förändringar som förväntas inom statsförvaltningen i ljuset av beslutad och föreslagen lagstiftning och andra reformer som påverkar Länsstyrelsens framtida roll, uppdrag och utveckling. Just nu är den utredning som Mats Sjöstrand leder och som kommer med sina förslag den 15 december 2012 "Översyn av statlig regional förvaltning", central. Andra särskilt aktuella frågor är att innehåll och genomförandeorganisation för nästa programperiod inom EU nu förhandlas, både inom Sverige och gentemot EU:s institutioner. Det gäller landsbygdsprogrammet, den gemensamma jordbrukspolitiken CAP och strukturfonderna. Även mer generella trender och påverkansfaktorer i länet och det omgivande samhället, här kallade nära trender och megatrender, behandlas översiktligt.

Slutsatserna i omvärldsanalysen är att bilden av vart Länsstyrelsen är på väg innehåller flera huvudlinjer: Den första trenden pekar mot att uppdraget kommer att innehålla ökad (eller till och med renodlad) myndighetsutövning. Nästa trend är att uppdraget till länsstyrelserna kommer att fokusera på ökad samordning av statlig verksamhet på regional nivå och den tredje trenden är att många verksamheter koncentreras till färre länsstyrelser. De tre trenderna utesluter inte varandra utan sannolikt kommer alla tre att få genomslag på länsstyrelsernas framtida verksamhet.

Ett analyskors presenteras som illustrerar och tydliggör den komplexa bild av Länsstyrelsens framtida roll, uppdrag och verksamhetsinriktning som olika utredningar föreslår. Ökad tillsyn, centralisering och sektorisering är en trend. Ökad samordning och fler tvärsektorieella uppdrag är en annan trend. Många utredningar föreslår koncentration, specialisering och stordrift medan andra förespråkar regional och lokal närvaro för att förbättra tillgänglighet och service. Den samlade bilden är minst sagt mångfacetterad.

Det är viktigt att Länsstyrelsen fullföljer sitt arbete med värdegrund och organisationens effektivitet och utifrån omvärldsanalysen drar egna slutsatser förbereder sig, diskuterar hur förändringar ska mötas, hur möjligheter ska tas tillvara och vilka åtgärder som ska vidtas för att utvecklingen så långt det är möjligt ska gå i en önskvärd riktning.

Östersund i oktober 2012



Britt Bohlin
landshövding

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Länsstyrelsen behöver omvärldskunskap för att ha beredskap för de förändrade förutsättningar som den offentliga verksamheten måste möta – samtidigt som effektivitetskravet blir allt påtagligare. Hur påverkas samhällsplaneringen av klimatförändringarna? Vilken utveckling genomgår lantbruket i ljuset av EU:s gemensamma jordbrukspolitik? Hur kommer EU:s sammanhållningspolitik att påverka länet från 2014? Kommer länet att bestå? Kommer Länsstyrelsen att bestå? Kommer den att fortsatt ligga i Östersund? Vilka utredningar pågår som berör Länsstyrelsen? Kommer någon verksamhet att flyttas bort? Kommer någon ny verksamhet att läggas till Länsstyrelsen?

Den 1 januari 2011 bildades ett kommunalt samverkansorgan i länet – Regionförbundet Jämtlands län - som från Länsstyrelsen övertog huvudansvaret för de regionala tillväxt- och utvecklingsfrågorna i länet. Samtidigt övertogs de statliga regionala projektmedlen och vissa personalresurser från Länsstyrelsen. Hur kommer rollfördelningen och samarbetet mellan Länsstyrelsen (staten) och Regionförbundet att utvecklas?

Dessa frågor och många därtill är berättigade att ställa och söka svaret på eftersom de på olika sätt kommer att påverka Länsstyrelsens uppdrag och ställning i samhällsapparaten. Många av frågorna går inte enkelt eller säkert att besvara men det är ändå viktigt att Länsstyrelsen konfronteras med frågeställningarna och gör egna bedömningar så att vi inte "tas på sängen" när utredningsförslag och andra förändringar plötsligt blir verklighet och ska genomföras med kort varsel.

Länsstyrelsens omvärldsanalys är en viktig del i VP-processen. Omvärldsbevakning är en löpande verksamhet av strategisk karaktär som utförs löpande under året men som struktureras, sammanställs och dokumenteras inför VP-arbetet.

Omvärldsanalysen undersöker och sammanfattar potentiella förändringar vad gäller Länsstyrelsens övergripande roll, uppdrag och utveckling generellt samt för verksamhetens sakområden.

Genom hela omvärldsanalysen syftar "Länsstyrelsen" (med versal) på Länsstyrelsen i Jämtlands län medan länsstyrelser syftar på alla 21 länsstyrelserna generellt.

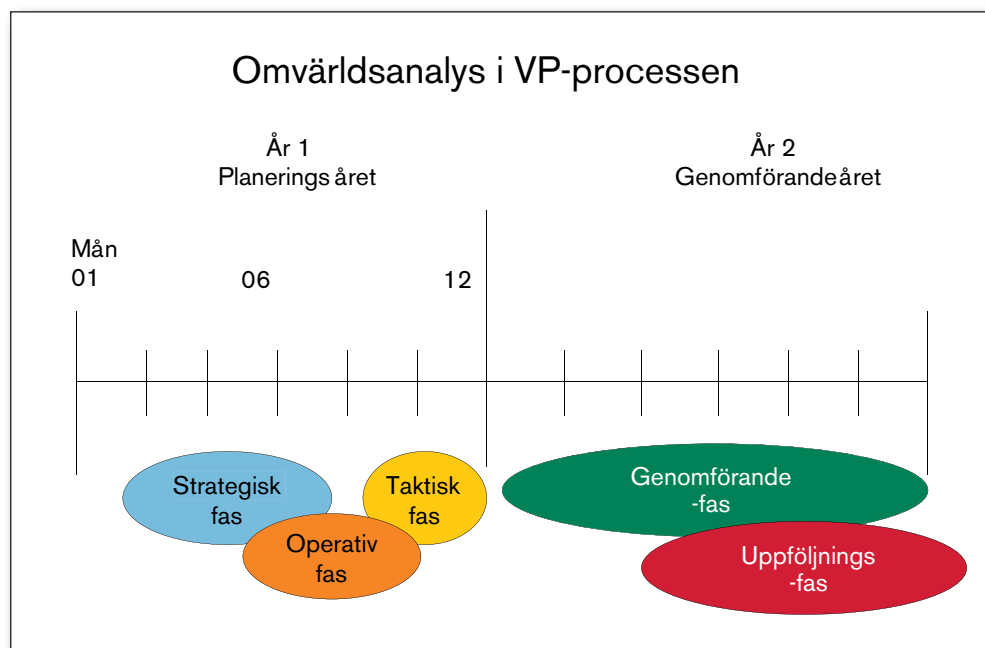
1.2 Omvärldsanalysens funktion i VP-processen på Länsstyrelsen

Verksamhetsplaneringsprocessen (hädanefter kallad VP-processen) består av åtminstone fem faser, Omvärldsanalysen ligger tidigt i processen, i den strategiska fasen, då den utgör ett av underlagen för VP-arbetet. Den ska presenteras samtidigt som övrigt underlag, direktiv och tidplan för VP-arbetet presenteras.

VP-arbetets fem faser är:

1. den strategiska fasen (utarbета/revidera de dokument som utgör underlag för VP-arbetet), där omvärldsanalysen är en viktig del.
2. den operativa fasen (upprätta enhetsplaner).
3. den taktiska fasen (sammanställa en gemensam VP för Länsstyrelsen)
4. genomförandefasen (att genomföra den verksamhet som har planerats)
5. uppföljningsfasen (följa upp att genomförandet håller tidplan, kvalitet, budget, osv)

Bilden illustrerar de fem faserna utlagda på en grov tidsaxel.



1.3 Syfte och mål

Syftet med denna omvärldsanalys är att ge underlag och stöd med att identifiera i första hand verksamhetsnära förändringar som är på gång inom en nära framtid (1-3 år) som kan påverka Länsstyrelsens roll, uppdrag och utveckling. I sammanhanget går det dock inte att bortse från generella trender och påverkansfaktorer i länet, det omgivande samhället och i världen, här kallade nära trender och megatrender, eftersom dessa har en stark indirekt påverkan på Länsstyrelsen och dess verksamhet.

Omvärldsanalysen syftar också till att ge samtliga medarbetare på Länsstyrelsen en förståelse för varför ledningens prioriteringar har en viss inriktning, inte bara

att de är som de är. Förhoppningen är att detta bidrar till en fortsatt konstruktiv diskussion kring Länsstyrelsens prioriteringar samt att omvärldsanalysen utgör ett stöd i konkretiseringsarbetet på enheterna.

1.4 Metod

För att kunna svara på de övergripande frågeställningarna, vart är Länsstyrelsen på väg och vilka större förändringar som är att vänta, fokuserar vi på regeringen och riksdagen och hur dessa ser på Länsstyrelsens roll, uppdrag och utveckling i framtiden. Regering och riksdag är länsstyrelsernas främsta uppdragsgivare och kan sägas utgöra "ägaren" vid en jämförelse med det privata näringslivet. Riksdagen beslutar och regeringen genomför politiken med länsstyrelserna som ett av de viktigaste operativa verktygen.

Det är viktigt att belysa det faktum att utredningar och rapporter (förutom propositioner) beställda av regeringen inte nödvändigtvis representerar regeringens ståndpunkter, utan snarare utredarnas. Skrifterna ("Skrifter" används härnäst i texten som ett samlingsnamn för utredningar, departementspromemorior, rapporter, mm.) har ändå valts som utgångspunkter då de ger en god indikation på vilka områden som kan komma att förändras och hur regeringen tänker i vissa frågor, eftersom regeringen har beställt utredningarna utifrån preciserade direktiv.

Omvärldsanalysen har valt utredningar och rapporter utifrån följande kriterier:

- » Skriften ska innehålla förslag eller idéer som förändrar Länsstyrelsens roll, uppdrag eller utveckling på ett genomgripande sätt, Förändringar som innebär en stor påverkan på Länsstyrelsens roll, uppdrag, utveckling eller arbetssätt på övergripande nivå inkluderas i rapporten. Däremot ingår ej påverkansfaktorer som innebär förändringar i rutiner och liknande på enskild handläggarnivå.
- » Skriften ska vara relativt ny eller innehålla förslag som fortfarande "lever" eller är under genomförande.

1.5 Analysens genomförande

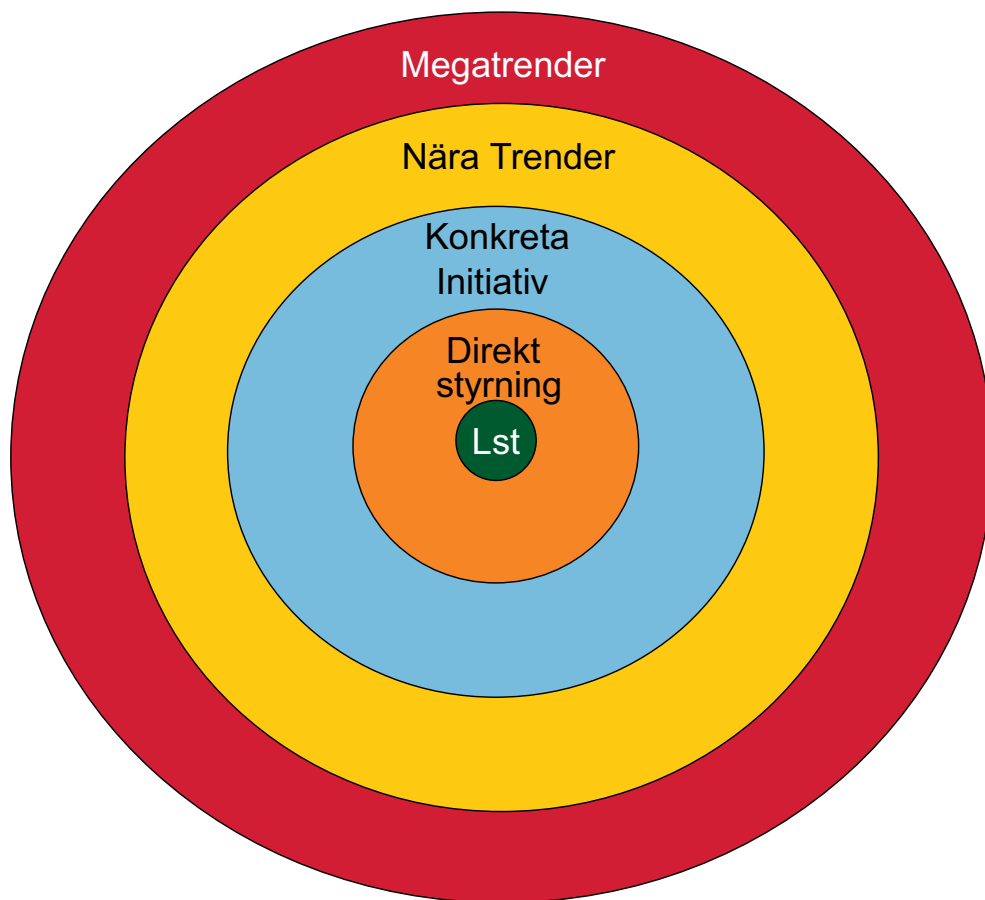
Undertecknad, som är ansvarig för omvärldsbevakning och omvärldsanalys på Länsstyrelsen, har gått igenom och analyserat innehållet i många skrifter av framför allt övergripande och generell karaktär, samt sammanställt omvärldsanalysen. För att uppfylla behovet av en verksamhetsnära och sakområdesanknuten omvärldsanalys har hela ledningsgruppen gått igenom, kompletterat och diskuterat innehållet. Enhetscheferna har inventerat, kompletterat och tagit fram de fakta och underlag som är mest aktuella inom varje enhets sakområden.

1.6 Omvärldsanalysens uppläggning

För att på ett konkret sätt försöka beskriva upplägget i omvärldsanalysen används en cirkel som illustration. Ringarna i cirkeln symboliserar de olika omvärldar som Länsstyrelsen verkar i och påverkas av. De verksamhetsnära förändringar som är på gång inom en nära framtid, ligger i de två cirkelarna närmast Länsstyrelsen, här kallade Direkt styrning och Konkreta initiativ. Det är i första hand påverkan från

dessa som denna omvärldsanalys handlar om. De två yttersta cirklarna, kallade Nära trender och Megatrender, behandlas mer översiktligt.

Länsstyrelsen har viss frihet att agera, prioritera, organisera, anställa, avveckla, utbilda, disponera pengar, etc inom cirkelns kärna, det vill säga inom den egna organisationen men de beslut som fattas där är i hög grad beroende av hur Länsstyrelsen tolkar påverkan och uppdrag från de omgivande cirklarna. Målet med omvärldsanalysen är att den ska utgöra ett underlag för de strategiska val som ledningen och övriga beslutsnivåer gör utifrån vad som händer i omvärlden.



Omvärlden representerar faktorer som till övervägande del inte är direkt påverkbara av Länsstyrelsen men Länsstyrelsen kan genom sitt agerande anpassa sig själv eller förändra omvärldsfaktorerna på ett sätt som gynnar den egna verksamheten. Den omvärldspåverkan som ligger närmast den egna organisationen (Direkt styrning och Konkreta initiativ) är oftast lättast att påverka.

Man skulle kunna säga att om Länsstyrelsen inte agerar över huvud taget, utan låter det ske som ändå sker, väntar en **sannolik** och trendframskriven framtid. Om Länsstyrelsen vidtar vissa åtgärder och lyckas med dessa väntar en **möjlig** framtid. Om Länsstyrelsen sätter upp egna mål, arbetar kraftfullt och lyckosamt för nå dessa kan det vara realistiskt att nå en **önskvärd** framtid.

I det följande behandlas cirkelns olika ringar utifrån och in med stigande konkretiseringsgrad.

2. Megatrender och Nära trender

2.1 Klimatförändringar får allt större uppmärksamhet

Sedan Kyotoprotokollet 1997 har samhällets intresse för klimatförändringarna ökat. Inom den svenska politiken har klimatfrågan etablerats som ett politikområde med påtagliga kopplingar till en mängd andra politikområden såsom energi, transport, landsbygds politik, med flera.

I vårt län finns inom energiområdet två frågor som särskilt ska framhållas. Det är vindkraften med dess utbyggnadsplaner och pågående prospektering efter uran med eventuell framtida brytning.

Idag produceras inom länet cirka 0,6 TWh från 105 stycken vindkraftverk som är i drift. Denna produktion kan jämföras med medelvärdet för länets produktion av vattenkraft som uppgår till 12,4 TWh. Färdiga tillstånd finns för ytterligare 533 vindkraftverk som tillsammans, om de byggs och tas i drift, kan producera cirka 2,8 TWh. I olika planeringskedan finns sedan mer än 500 vindkraftverk med en möjlig produktion på cirka 3 TWh. Om planerna på nya vindkraftverk blir verklighet innebär det investeringar på 30-40 miljarder kronor.

Länsstyrelsens roll och infallsvinklar i vindkraftsfrågor är mångfacetterad. Ärendena är i högsta grad tvärssektoriella, då vindkraften berör flera olika intressen som Länsstyrelsen ska beakta och sammanväga i sin beredning. Det är bland annat miljö tillstånd, planfrågor, näringslivsutveckling, naturvårds-, rennärings- och kulturmiljöintressen. De fortgående och omfattande investeringarna i vindkraft kommer att ställa stora krav på Länsstyrelsens förmåga att möta upp i samråd, tillstånd med mera på ett samordnat, konsekvent och tidseffektivt sätt.

På flera håll i länet har utländska mineralprospekteringsföretag ansökt om och av Bergsstaten fått tillstånd till provborrningar efter uran. Borrproverna har analyserats och alunskiffern har befunnits innehålla höga mineralhalter.

Analysresultaten har väckt förhoppningar hos en del och farhågor hos andra. Förhoppningarna grundas på kommersiella intressen, nya jobb och utbyggd infrastruktur medan farhågorna grundas på befarad negativ miljöpåverkan. Den officiella ståndpunkten i länets miljömål är att uranbrytning inte ska få förekomma i länet. Detta finns inskrivet i "Miljömål Jämtlands län", fastställda av länsstyrelsens styrelse den 12 mars 2007, utarbetade tillsammans med samtliga kommuner, landstinget, företag, organisationer och föreningar i länet. Frågan kan komma att ställas på sin spets om något brytningsföretag ansöker om att få starta uranbrytning.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Länsstyrelsen får ett utökat ansvar inom energipolitikens område både vad gäller utveckling (av nya energikällor) och tillsyn.
- » Nya och ändrade investeringsbidrag för att minska utsläppen ger ett ökat antal ärenden.
- » Kraven på riskbedömningar, beredskap och säkerhet med anledning av extrema väderförhållanden ökar i samhällsplaneringen, vilket bl a har visat sig genom länsstyrelsernas nya uppdrag att samordna arbetet med klimatförändringar och utöva tillsyn över dammsäkerheten.
- » Ökade krav på rådgivning inom gröna sektorn kring anpassning till och påverkan av klimatförändringarna.

2.2 Ökad internationalisering och globalisering

Enskilda individer, företag, organisationer och nationer blir alltmer beroende och intresserade av vad som sker i grannländer och i omvärlden i övrigt. Kommunikationerna byggs ut och utbildningar och arbeten utomlands blir allt mer tillgängliga. Företagen behöver finna nya affärsmarknader och anpassa sig till den internationella konkurrensen. Invandringen är en naturlig del av internationaliseringen sedan länge. Den globala konkurrensen om arbetstillfällena ökar också – något som på kort sikt kan leda till lönepress, friställningar och företagsnedläggningar i Sverige.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Förutsättningarna och intresset för transregionala samarbeten och erfarenhetsutbyten ökar. Här kan EU-stöden via till exempel Interreg-programmen vara ett verktyg.
- » Behov av samverkan kring tvärsektoriella frågor och problem som inte en myndighet eller en ensam aktör kan lösa. Länsstyrelsens roll som regional samordnare av statliga myndigheter vad gäller tillsyn inom till exempel trafficking, mänskliga rättigheter, alkohol, narkotika, dopning, tobak (ANDT) och transporter kan komma att stärkas.

2.3 EU-samarbetet utvidgas och fördjupas

EU påverkar Sverige och inte minst Länsstyrelsen på många olika sätt, både i ärendehandläggning, tillsyn och utvecklingsfrågor. Detta sker bland annat genom stödprogram som Länsstyrelsen dels administrerar (Interreg Sverige-Norge och Landsbygdsprogrammet) och dels kan ta del av som finansieringskälla (Mål 2 regionala respektive sociala fonden). Just nu är vi mitt inne i en period där innehåll, budget och andra villkor för EU:s nästa programperiod, åren 2014-2020, diskuteras och förhandlas. Utfallet av dessa förhandlingar kommer att vara viktiga för lång tid framåt, både för länet och för Länsstyrelsen.

EU påverkar Länsstyrelsen även i juridiska avseenden då vi har i uppdrag att implementera olika EU-direktiv och bestämmelser. EU:s beslut när det gäller miljö, klimat, integration, med mera påverkar Länsstyrelsen. Som exempel kan nämnas EU:s ramdirektiv för vatten, direktivet om penningtvätt, e-förvaltning, asylsystem, biologisk mångfald, hantering av bioavfall, Östersjöstrategin, EU:s inre

marknad, ny jämställdhetsstrategi för EU, ökad EU-samverkan kring naturolyckor, katastrofhantering och klimatanpassning, hållbara transporter, kontroller i livsmedelskedjan, direktiv om byggnaders energiprestanda och miljökrav vid offentlig upphandling. EU-samarbetets inriktning och utveckling påverkar i högsta grad Länsstyrelsens uppdrag och verksamhet.

EU-samarbetet präglas till stor del av att det löpande utvidgas (med nya medlemmar) och fördjupas (med nya politikområden eller samarbeten). År 2007 blev Bulgarien och Rumänien medlemmar. På tur står kandidatländerna Kroatien, Makedonien, Turkiet, Island och Montenegro. EU:s senaste övergripande målsättning har formulerats under devisen "Europe 2020". Det är en tillväxtstrategi för det kommande årtiondet, med målsättningen att EU ska bli en smart, hållbar och inkluderande ekonomi där medlemsländerna skapar sysselsättning, produktivitet och sammanhållning. Konkret har EU formulerat målsättningar för sysselsättning, innovation, utbildning, social integration and klimat/energi – som ska nås till år 2020.

EU har särskild betydelse för Jämtlands län i och med att länet omfattas av EU:s Interreg-program Sverige-Norge och Länsstyrelsen är förvaltande och attesterande myndighet för det programmet. Dessutom omfattas vi av Landsbygdsprogrammet och strukturfondsprogrammen för regionala och sociala fonder i mål 2 mellersta Norrland. Den kanske mest intressanta EU-frågan att bevaka är hur dessa program och stöd kommer att utformas i den nya CAP- och sammanhållningspolitik som ska gälla programperioden från år 2014.

En mer övergripande fråga i EU-sammanhang är om vi ska ha ett nationernas eller regionernas Europa. I Europa märks en tydlig regionaliseringstrend, där utvecklingen går mot allt mer självstyrande regioner. Trenden är tydlig även i Sverige, där det i nästan alla län har bildats "regioner" av olika slag, senast här i Jämtland den 1 januari 2011. Frågan är vilken roll staten i ett längre perspektiv kommer att ha i ett "Regionernas Europa"?

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » De uppdrag som Länsstyrelsen har med anknytning till EU kan, från 2014, få en helt annan omfattning och inriktning, från att uppdragen helt försvinner eller minskar till att de utökas.
- » Markanvändningen, förutsättningarna för lantbruket och utvecklingen på landsbygden kan komma att förändras som en direkt följd av förändringar i EU:s landsbygds- och jordbrukspolitik.

2.4 Ökat informationsflöde

Informationsutbudet via Internet, massmedia och sociala medier ökar och når oss allt snabbare. Metadatabaser (databaser över databaser) blir allt vanligare. Medborgarna i allmänhet och grupper av särskilt välinformerade ställer allt större krav och utmanar traditionella auktoriteter och myndigheter (ett exempel är där den välutbildade anser sig veta mer om sin egen sjukdom än läkaren tack vare informationstillgängligheten).

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Det blir allt viktigare att kvalitetssäkra information och sålla i den inkommande informationen.
- » Kraven ökar på att informationshanteringen blir mer tvärspektoriell inom myndigheten och samordnad mellan myndigheter
- » Länsstyrelsen behöver utnyttja många olika och nya kommunikationskanaler och informationen behöver vara mer målgruppsanpassad.

2.5 Tekniken påverkar alltmer hur vi lever våra liv

Genom datorutvecklingen kommunicerar vi med varandra oberoende av tid och rum. Handel via nätet sker i allt högre utsträckning. Framöver kan i princip de flesta affärstransaktioner och offentlig tillståndsgivning genomföras papperslöst. Tillverkningsindustrin datoriseras och arbetslivet blir alltmer mobilt och flexibelt.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Samordning mellan länsstyrelserna underlättas av teknologiutvecklingen
- » Tillsyn och ärendehandläggning kan utvecklas och effektiviseras (e-tjänster)
- » Den fysiska arbetsplatsen som funktionell och social mötesplats blir allt viktigare i och med att de mänskliga kontakterna blir färre i den nya teknologiska världen.
- » Mer flexibla arbetsvillkor vad gäller fysisk arbetsplats, fysisk närvaro, arbetstider, etc.

2.6 Människor umgås allt mer digitalt via sociala media

Med teknikens hjälp kan individer skapa digitala nätverk och subkulturer via nätet. Bloggar, chattsidor och communities är några exempel. Det egna intresset styr helt valet av umgänge. Såväl yrkesliv som utbildningsformer digitaliseras i allt högre grad.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Behovet av en reception med generösa öppettider, fullbemannad växel och möteslokaler kan komma att minska då vi finner nya vägar att kommunicera med våra "kunder".
- » IT-kunskaperna ökar medan direktkontakterna med medborgarna minskar.
- » Teknikutvecklingen och den ökande kompetensen hos allmänheten kommer att kräva utökad service och utbyggnad av digitaliserad ärendehandläggning (e-tjänster) och tillsyn.
- » Länsstyrelsen behöver utveckla sin webb och andra kommunikationssätt för att nå yngre medborgare.

2.7 Ökad individualisering

Några tendenser i den allt ökade individualiseringen är bland annat att intresset för kollektiva lösningar minskar, barnafödandet senareläggs, engagemang i politiskt arbete minskar men ökar istället i enskilda sakfrågor, upplevelseindustrin växer och traditionella massmedier ersätts av ett mer fragmentiserat medielandskap där man

i ökad utsträckning själv väljer vad man vill se, när man vill se och via vilka media man vill se det.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » En mer individualiserad syn på samhället kan minska opinionen för en stor offentlig sektor.
- » Det blir svårare att nå ut med breda samhällsbudskap, till exempel i krissituationer, eftersom det inte finns en självklar kanal att nå medborgarna via utan många olika.
- » Förståelsen minskar för kollektiva hänsynstaganden i våra beslut vilket kan leda till ökning av antalet överklaganden

2.8 Mer heterogen befolkning

Mångfalden i det svenska samhället ökar, framförallt i storstäderna. År 2015 beräknas mer än var fjärde person mellan 18 och 64 år att ha utländsk bakgrund. Skillnaderna mellan generationer blir allt tydligare, inte minst på grund av teknologiutvecklingen. Även värderingsmässigt blir befolkningen mer heterogen. Man har olika syn på familjebildning, arbete, auktoriteter, jämställdhet, etc. Olika religioner måste samspela med varandra. Denna trend kan leda till ökad tolerans och förståelse men även till ökad segregation och vidgade samhällsklyftor.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Myndigheter såsom Länsstyrelsen måste ha kunskap kring andra kulturer, till exempel vad gäller helgdagar, seder och traditioner och även att vara beredd att kommunicera på flera språk vid till exempel krissituationer.
- » Kraven på representativ personalsammansättning kan komma att öka. Fler arbetsuppgifter inom sakområdet integration och mänskliga rättigheter kan förväntas.

2.9 Kontrollsamhället stärks

Staten får allt större möjlighet att kontrollera sina medborgare, vilket riskerar att gå ut över den enskildes rätt till privatliv. Bevakningskameror i offentliga utrymmen och samkörning av offentliga register blir allt vanligare. Ökningen och den ökade mediebevakningen av grova brott gör att medborgarna känner sig allt otryggare och efterfrågar starkare kontroll. Samtidigt pågår debatten om integritetsskydd och var gränsen för kontroll går. Att kontrollsamhället stärks märks också genom att allt mer service läggs ut på webben (till exempel söka jobb, söka bidrag, boka biljetter, leta efter öppettider, etc.). Myndigheternas roll blir mer av kontrollerande karaktär än service genom att myndigheternas uppgift blir att kontrollera medborgarnas ansökningar, etc. Offentliga sektorn blir kontrollsektorn.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Ökad digitalisering (24-timmarsmyndigheten) innebär större tillgång till och möjligheter att bruka och missbruka information
- » Kompetens på Länsstyrelsen kring att göra avvägningar mellan teknik, säkerhet och integritet blir allt viktigare

2.10 Friskare och sjukare än någonsin

Välfärdssjukdomarna ökar, samhällstempot och en arbetsmarknad med diffusa arbetsuppgifter och arbetstider leder till ökad stress. Samtidigt ökar medellivslängden och hälsomedvetandet. Vissa grupper i samhället har aldrig varit friskare.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Personalpolitiken blir allt viktigare och inriktas mer på friskvård
- » Folkhälsan blir en allt viktigare fråga som kommer att ställa krav på tvärssektoriella kompetenser på Länsstyrelsen
- » Ökat ansvar och samordning läggs på Länsstyrelsen att bevaka och ta hänsyn till folkhälsoaspekter inom till exempel fysisk planering.

2.11 Ansträngd samhällsekonomi

Kraven på välfärdstjänster ökar samtidigt som förmågan att finansiera dem minskar. Den tekniska utvecklingen medför ökade kostnader och stegrande förväntningar på sjukvården samtidigt som behovet av vård- och omsorgstjänster ökar med en allt äldre befolkning. Andelen människor i arbete minskar varvid det ekonomiska utrymmet för den offentliga sektorn minskar.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Länsstyrelsens roll och uppgift ifrågasätts vilket ställer krav på effektivisering, profilering och verksamhetsutveckling – och en organisation inställd på snabba förändringar. För att behålla ansvaret inom olika utvecklingsområden måste särdragen utvecklas, till exempel det tvärssektoriella arbetet.
- » Tilliten till de offentliga institutionerna minskar och en ökad granskande journalistik ställer större krav på myndighetens sätt att kommunicera.
- » Minskade resurser för statliga myndigheter generellt inkl. Länsstyrelsen i en ansträngd samhällsekonomi kan innebära att vissa uppgifter avgiftsbeläggs och Länsstyrelsen blir, helt eller till vissa delar, självfinansierad såsom exempelvis lantmäteriet och SCB. Här blir effektiviseringar av till exempel handläggning viktigt.

2.12 Ökad betydelse av opinionsbildning

Media kan påverka opinionen genom sitt sätt att porträttera politiker eller lyfta specifika händelser. Media går allt mer från att förmedla fakta till att förmedla känslor. Därmed kan media sätta agendan i samhället – en agenda som mer baseras på vad som är medialt gångbart för tillfället, än på vilka problem som i en mera objektiv mening är störst. Samtidigt minskar tilliten till budskapet i traditionella medier och det blir allt svårare att skilja mellan dikt och verklighet.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Större handlingsberedskap att kunna motsvara förväntningarna när politiken (regeringen) har behov av att visa handlingskraft, till exempel genom att, med kort varsel, tilldela Länsstyrelsen nya uppdrag.
- » Länsstyrelsens anställda kan komma att behövas ökad kompetens inom

information, kommunikation och mediebevakning.

- » Medborgare kan vända sig till media för att få sina beslut omprövade vilket kan skapa ett psykologiskt tryck på handläggare. Länsstyrelsen måste därför ha beredskap att möta media med snabb och korrekt information.

2.13 Nya och ökade krav på boendemiljö och livskvalitet

Unga flyttar till storstäderna från landsbygden samtidigt som barnfamiljer flyttar från storstäderna till natursköna områden. Flyttningarna har under lång tid styrts av tillgången till arbete. Fortfarande är möjligheten att försörja sig oftast en grundförutsättning för flytt, men privata behov, livsstil, skeden i livet, intressen osv väger allt tyngre.

Till livsstilsfrågorna hör också människors ökande intresse för vilka livsmedel man konsumerar. Länet har rönt stora framgångar inom Mathantverket, där Östersund har utsetts till Matlandethuvudstaden i Matlandet Sverige. Den småskaliga livsmedelsproduktionen har blivit vår nya exportnäring. Detta är dessutom en fråga som är en "landsbygdsfråga" – dvs en profilfråga, inte minst i kommande dragkamper om var "länshuvudstäder" med mera ska lokaliseras.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Stads- och landsbygdspolitiken måste utvecklas med ett gemensamt helhetsgrepp
- » Ur arbetsgivarperspektiv krävs flexibla lösningar när de anställda har vitt skilda livsstilar
- » Ärenden inom samhällsplanering, infrastruktur och bostadsbyggande blir mer komplexa. Sociala aspekter och miljökonsekvenser i ett vidare perspektiv får ökad tyngd i samhällsplaneringen och helhetssynen i ärendehandläggningen kommer att ställa krav på mer samverkan över sakområdesgränser.
- » Livsstilsboendet kan vara en möjlighet att öka inflyttningen till ett län med god livsmiljö.
- » Det ställs krav på Länsstyrelsen i form av en samordnad tillstånds- och kontrollverksamhet, om länet ska leva upp till de förhoppningar/förväntningar som finns för att utveckla mathantverket.

2.14 Ökade regionala skillnader

Skillnaderna mellan olika regioner och kommuner ökar när det gäller ekonomi, folkmängd, demografi, arbetsmarknad, bostadsmarknad och välfärdsservice. En fortsatt urbanisering och det regionala och kommunala självstyret medför stora variationer i utbudet av välfärdstjänster.

En aktuell diskussion är huruvida nationer och EU ska satsa på glesbygds-, regional- eller storstadspolitik. Motsättningar mellan olika typer av regioner kan öka och skatteutjämningsystemet ifrågasättas. Storstadsregionerna fortsätter att växa vilket medför ökat behov av infrastruktur och bostäder. Samarbetet mellan särskilt de mindre kommunerna ökar för att bättre klara vissa välfärdsåtaganden.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Inomregional omfördelning av befolkningen där några kommunalar växer (stråket längs E14) med ökat exploateringsstryck medan befolkningen i resterande länet minskar.
- » Tillståndsbeskrivningar och andra rapporter till regeringen måste ta hänsyn till stora skillnader inom länet.
- » Länsstyrelsen måste utgå från olika kommunala behov och bygga upp mer kunskap om dessa.

2.15 Utvidgat rättssamhälle

I takt med att samhället blir alltmer heterogent vidtas allt fler åtgärder för att säkerställa likabehandling och olika gruppers lika rättigheter. Allt fler anmäler diskriminering, vilket kan tolkas antingen som att diskrimineringen ökar eller att toleransen mot diskrimineringen minskar. Debatt kring yttrandefrihet och religionsfrihet pågår.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Länsstyrelsens uppdrag att belysa, analysera och beakta de mänskliga rättigheterna, särskilt skyddet mot diskriminering i sin verksamhet, ställer högre krav på det gemensamma värdegrundsarbetet.
- » Länsstyrelsen kan få nya uppgifter inom rättighetslagstiftningen på grund av det ökande antalet anmälningar med koppling till diskriminering.
- » Länsstyrelsen som statlig myndighet och arbetsgivare måste vara ett föredöme vad gäller mångfald och tolerans mot olikheter och bör i sin personalsammansättning avspegla det omgivande samhället.

2.16 Minskad tillit till offentliga institutioner

Uppfattningen om att stat och kommun inte klarar av sina åtaganden sprider sig och ökar. Individualiseringstrenden bidrar också till en förskjutning till förmån för privata lösningar. Samtidigt finns det en förväntan att samhället ska lösa alla livssituationer för den enskilde och att grundläggande behov ska tillgodoses av det offentliga.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Minskad respekt för myndigheter och tjänstemän gör det svårare att utföra vissa uppgifter och Länsstyrelsen som arbetsplats blir mindre attraktiv.
- » Om fler samhällstjänster hanteras av privata aktörer kan Länsstyrelsens tillsynsverksamhet växa och breddas.
- » Det är viktigt att marknadsföra de insatser som staten/Länsstyrelsen bidrar med till länets utveckling och dess befolkning.
- » Förbättrad kommunikation med medborgarna blir allt viktigare för att öka tilliten.

2.17 Ökad reaktiv politik

Offentliga resurser fördelas i allt högre utsträckning utifrån en kortsiktig horisont. Medborgare engagerar sig allt mindre i traditionellt politiskt arbete och styrningen av det offentligas resurser genom långsiktiga planer försvagas eftersom allt fler brandkårsutryckningar måste göras (till exempel på grund av snabbt uppblossande händelser). Även om resursfördelningen fortfarande till största delen sker genom traditionella demokratiska processer ses omfördelning av resurser på grund av plötsligt uppkomna frågor som en styrka eftersom politikerna anses vara handlingskraftiga och lyhörda.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Krav på snabba resultat och hög flexibilitet inom organisationen för nya uppdrag med kort framförhållning eller intensiv mediebevakning
- » Vi kan få nya tillsynsområden snabbt – men även förlora dem till sektorsmyndigheter på grund av kritik kring vår hantering av frågorna.
- » Viktigt att Länsstyrelsen följer medias debatt och löpande omvärldsbevakar för att kunna förutse nya uppdrag.

2.18 Länets profilområden

Jämtlands län har intagit en ledande position på nationell och i vissa fall även internationell nivå inom några områden. I avsnittet "Nya och ökade krav på boendemiljö och livskvalitet" nämns Mathantverket som ett sådant exempel. Det finns många andra produkter och områden som sticker ut och bidrar till att ge länet en profil som uppfattas positivt och som bidrar till att generera investeringar och ekonomisk aktivitet och där Länsstyrelsen i Jämtland har förutsättningar att profilera sig och spela en större roll än andra länsstyrelser.

Det är områden som inte varierar från tid till annan utan av naturliga skäl är profilområden för länet i ett längre perspektiv, områden där vi kan eller vill kunna hävda vår särställning även i ett nationellt perspektiv. En viktig faktor i sammanhanget är att Östersund är den enda fjällnära residensstaden med en lokalisering i Norrlands inland.

Naturmiljö och fjäll

Länsstyrelsen i Jämtlands län har profilerat sig inom naturmiljöområdet med tyngdpunkt på fjällmiljön. Inom såväl jakt- och fiskefrågor, rennärlingsfrågor som natur och rovdjursförvaltning finns både lång erfarenhet och hög kompetens. Förvaltning av natur- och kulturmiljöer i fjällområden, utveckling av turistisk verksamhet i dessa områden liksom hantering av målkonflikter i fjällområden är andra områden där Länsstyrelsen har djup erfarenhet. Länsstyrelsen har också hög kompetens avseende uppföljning och analys av storskaliga miljöförändringar i fjällmiljö.

De statliga renbetesfjällen är åretruntmarker för rennärlingen enligt rennärlingslagen och det innebär att upplåtelse för annan verksamhet kan ske om det inte är till avsevärd olägenhet för rennärlingen. Till saken hör att samerna är Europas enda erkända urfolk och det finns en stark internationell lagstiftning och konventioner om urfolkens rätt som måste beaktas i tillägg till den svenska lagstiftningen.

Turismen är en basnäring i Jämtlands län som växer, skapar sysselsättning och exportinkomster. Länsstyrelsen medverkar på olika sätt för att understödja denna tillväxt.

Ett exempel med stark koppling till våra naturgivna förutsättningar är de intensifierade ansträngningarna att få stora idrottsarrangemang till länet. Arrangemangen Alpina VM 2007 och Skidskytte-VM 2008 gav upphov till många positiva kringeffekter. Det finns planer i länet på att söka värdskap för motsvarande arrangemang inom en 5-10 årsperiod. Om planerna realiseras kan de generera omfattande plan- och byggaktiviteter med mera

En mångfacetterad fråga med starkt turistisk profil är den förstudie som Länsstyrelsen för närvarande genomför på uppdrag av Naturvårdsverket, om att bilda en Nationalpark Sylarna-Vålådalen där naturvärden, kultur och kulturmiljö kan samverka för att skapa lyskraft och attraktionsvärde.

Länsstyrelsen i Jämtlands län hanterar regelmässigt denna typ av frågor. De tydliggörs och aktualiseras dessutom tidigt i länet, faktiskt först i landet, på grund av vårt geografiska läge och genom att anspråken på mark- och vatten är omfattande samtidigt som tillgängliga naturresurser är relativt begränsade. Förutsättningar för att bli den länsstyrelse som har det största samlade ansvaret för fjällfrågor är därmed goda/stora.

Vattenfrågor

Vatten är en viktig naturresurs för länet och Länsstyrelsen har en tydlig roll när det gäller prövning, tillsyn, förvaltning och restaurering samtidigt som vi arbetar med utvecklingsfrågor inom nyttjandet av vatten i form av bland annat fisketurism och vattenbruk. Vattenfrågorna bedöms öka i betydelse såväl i ett regionalt och nationellt som i ett globalt perspektiv. Detta inte minst utifrån Länsstyrelsens omfattande uppdrag inom EU:s ramdirektiv för vatten. Länsstyrelsen i Jämtlands län har hög kompetens på området och ett väl utbyggt nätverk inte minst inom universitets- och högskolevärlden. Vi har också ett förstklassigt laboratorium som servar många andra länsstyrelser. Länsstyrelsen i Jämtlands län har förutsättningar att fortsatt spela en viktig statlig roll när det gäller förvaltning och nyttjande av sötvattenresurser.

Administration av EU-program

Ett tredje område där Länsstyrelsen har speciella och djupa kunskaper är genomförandet av EU-program, det vill säga program såväl inom strukturfondsområdet som jordbruksstöden, inklusive LBU. Historiskt har Länsstyrelsen härbärgerat så kallade förvaltande myndigheter för Mål 1-program och Interreg-program och Länsstyrelsen är för närvarande förvaltande och attesterande myndighet för ett Interreg-program och ansvarig för genomförandet av länets landsbygdsutvecklingsprogram. Dessutom handläggs EU:s jordbruksstöd på Länsstyrelsen. Denna breda erfarenhet på Länsstyrelsen i Jämtlands län bör tas till vara av effektivitetsskäl och, inte minst, för att åstadkomma en önskad samordning mellan EU:s olika program och fonder.

Utveckling av landsbygden

Jämtlands län är glest befolkat men har en boendestruktur med residensstad, centralorter i kommunerna och dessutom en befolkningsstruktur i övrigt som täcker in större delen av länet.

De näringar som har utvecklats på landsbygden och de näringar som har potential inför framtiden finns i stor utsträckning företrädda i länet. Det är jordbruket och skogsbruket, förstås, men också en utveckling av dessa till exempel med ökad förädlingsgrad inom mathantverket och en utveckling av biomassaproduktion. Dessutom är utvecklingen av vindkraften stark i länet – även det en näring med stark koppling till landsbygden.

Möjliga konsekvenser för Länsstyrelsen

- » Länsstyrelsen måste i sin myndighetsutövning kunna möta ökad efterfrågan på tillstånd, samråd mm med en samordnad, snabb och effektiv handläggning för att understödja den tillväxt som investeringar medför.
- » Länsstyrelsen kan med sin breda kompetens, kontaktnät och tvärspektoriella perspektiv förena till synes motstående intressen och utarbeta lösningsalternativ som många intressenter kan ställa sig bakom.
- » Länsstyrelsen i Jämtlands län har förutsättningar att profilera sig och spela en större roll än andra länsstyrelser inom profilområdena. Detta är områden som inte varierar från tid till annan utan av naturliga skäl är profilområden för länet i ett längre perspektiv. Det är områden där vi kan hävda vår särställning även i ett nationellt perspektiv.

2.19 Tillståndet i länet

Nedan har några statistiska basfakta sammanställts om tillståndet i länet.

- » Länets befolkning, som uppgår till 126 691 personer vid senaste årsskiftet 2011/2012 har minskat med cirka 2 900 personer de senaste 10 åren.
- » Andelen äldre är något större i Jämtlands län än i riket.
- » Utan utomnordisk invandring skulle befolkningsminskningen blivit betydligt större.
- » Tillgängligheten till dagligvarubutiker utanför länets tätorter har minskat något de senaste fem åren.
- » Antalet företag per 1000 invånare är högre i länet än för riket (66,5 jämfört med 55,2) år 2010.
- » Antalet nystartade företag per 1000 invånare år 2010 ligger på samma nivå som riket. (sju stycken).
- » Generellt påverkas inte Jämtlands län lika mycket av kortsiktiga konjunktursvängningar som län med högre andel tillverkningsindustri.
- » För antalet kommersiella gästnätter på länets turistanläggningar bröts en mångårig ökning under 2011, då det totala antalet gästnätter för Jämtlands län minskade med 6 % jämfört med 2010. Antalet gästnätter var 2 452 018.
- » Det var framförallt vintersäsongen som bidrog till den totala minskningen beroende på en svag säsong för skidturismen.
- » Den ekonomiska aktiviteten i Jämtlands län stärktes något under det första kvartalet 2012 och länets företagare ser fortfarande ett stabilt konjunkturläge och ett visst rekryteringsbehov, enligt Svenskt Näringslivs konjunkturrapport.

- » Antalet flygpassagerare har ökat den senaste 3-årsperioden. Åre/ Östersunds flygplats hade cirka 331 000 passagerare varav cirka 7 000 utrikes, år 2009, cirka 356 000 passagerare varav cirka 10 500 utrikes, år 2010 och cirka 378 000 passagerare varav cirka 13 000 utrikes år 2011.
- » Sysselsättningen har, i förhållande till riket, utvecklats positivt de senaste åren. Vid 2011 års slut var arbetslösheten i Jämtlands län lägre (7,3 %) än i riket (7,5 %).

År	Antal sysselsatta 15-74 år Jämtlands län	Antal icke sysselsatta 15-74 år Jämtlands län	Arbetslösa i förhållande till totala arbetskraften. Jämtlands län	Arbetslösa i förhållande till totala arbetskraften. Riket
2011	61 200	48 000	7,3 %	7,5 %
2010	59 900	59 000	9,0 %	8,4 %
2009	60 600	58 000	8,7 %	8,3 %
2008	61 800	49 000	7,3 %	6,2 %

Källa: SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU)

- » Länet har en lägre övergångsfrekvens till högre studier än riket generellt. Kvinnor har generellt en högre övergångsfrekvens än män.
- » Länet har en större andel småbruk än riksgenomsnittet och våra jordbruksföretag är spridda över hela länet. De flesta jordbruksföretag har flera produktionsinriktningar eller kompletterande verksamhet.

3. Konkreta initiativ och direkt styrning

3.1 Staten i förändring

Den statliga förvaltningen har genomgått många stora reformer och står inför ytterligare stora förändringar för att möta omvärldens krav och utmaningar. En förnyelse av den statliga sektorns struktur och funktion har i olika sammanhang sagts vara en målsättning. Inte minst gäller detta länsstyrelsernas roll, organisation och regionala närvaro. Dessa förändringar syftar till att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare till så låg kostnad som möjligt.

Av betydelse i detta förändringsarbete för att skapa en slagkraftigare förvaltning har varit ett flertal uppmärksammade utredningar som inleddes med publiceringen av Ansvarskommitténs (SOU 2007:10) betänkande i början av 2007. Därefter följde Koncentrationsutredningen och dess proposition 2010/2011. Dessa utredningar har redan påverkat och kommer sannolikt ytterligare att påverka statens och länsstyrelsernas framtida organisation, struktur och uppdrag.

En avgörande fråga gäller ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter inom staten och mellan staten och kommunala samverkansorgan, landsting (ofta kallade "regioner") och kommuner. Inom staten diskuteras och utreds för närvarande i vilken grad statens regionala aktiviteter ska samordnas i länsstyrelser eller bedrivas i "stuprörsorganisationer" knutna till centrala verk och styrelser. Den mest aktuella utredningen för närvarande är Mats Sjöstrands "Översyn av statlig regional förvaltning med mera" (direktiv 2009:62, tilläggsdirektiv 2010:12). Denna utredning kommenteras närmare nedan.

Regeringens mål med förändringarna inom statsförvaltningen är att effektivisera, skapa bättre rättssäkerhet och förenkla kontakterna med staten och dess myndigheter för den enskilde medborgaren och företagaren. Metoderna för att genomföra detta har varit att i huvudsak koncentrera, centralisera eller sektorisera statliga ansvarsområden.

- » **Koncentrera** (till ett fåtal länsstyrelser, till exempel Miljöprövningsdelegationer och stiftelsetillsyn)
- » **Centralisera** (till centrala myndigheter, till exempel körkortsförfrågorna till Transportstyrelsen eller till en utvald länsstyrelse, till exempel Kampsportmyndigheten vid Länsstyrelsen i Örebro län) och
- » **Sektorisera** (till sektorsmyndigheter, till exempel social tillsyn till Socialstyrelsen)

Ytterligare en form av koncentration sker för administrativa stöd- och servicefunktioner, både på initiativ från centralt håll och från länsstyrelserna själva. Gemensamma funktioner för länsstyrelsernas lönehantering, ekonomiadministration, IT-service, telefoni och telefonistjänster har under senare år koncentrerats till enskilda länsstyrelser.

Motsvarande koncentration av administrativa stödfunktioner kommer också att ske inom hela statsförvaltningen genom inrättandet av den nya myndigheten Statens servicecenter, som startade sin verksamhet i Östersund och Gävle första halvåret 2012.

En kontinuerlig effektivisering sker också genom utveckling av nya e-tjänster, så att medborgarna i högre utsträckning kan erbjudas service via internetbaserade ansöknings-, berednings- och beslutsförfaranden. För närvarande arbetar det så kallade P4-projektet med utveckling av e-tjänster för länsstyrelserna och vårt nya ärendehandläggningssystem Platina utvecklas parallellt i samma riktning. De befintliga statliga verksamheter som finns i länet är ständigt under omprövning eller förändring. Ett par aktuella exempel är att Folkhälsoinstitutets verksamhet har utretts och det ligger ett förslag om förändrad organisation som också kan innebära minskad verksamhet i Östersund. Polisen föreslås bli en så kallad enmyndighet i stället för länsvisa polismyndigheter.

Vilken roll länsstyrelserna kommer att få i den fortgående förändringen av statsförvaltningen är en av de grundläggande frågor som utredaren Mats Sjöstrand behandlar i den pågående utredningen "Översyn av statlig regional förvaltning" (direktiv 2009:62, tilläggsdirektiv 2010:12) som ska komma med sitt betänkande den 15 december 2012.

3.2 Länsstyrelsen i förändring

Länsstyrelsen är en central aktör som berörs i många utredningar och organisationsförändringar som regeringen vidtar för att forma en tydligare och mera överskådlig samhällsorganisation i Sverige. Som nämns ovan har regeringen i olika sammanhang de senaste åren uttalat behov av ökad samordning, effektivitet, koncentration och centralisering i olika styrdokument, inte minst i direktiv till utredningar.

Detta har medfört att arbetsuppgifter på Länsstyrelsen i varierande grad tagits bort, förändrats, tillkommit och koncentrerats. Exempelvis har nyligen körkortshantering, social tillsyn och IT-frågor centraliserats, MPD och vissa förvaltningsuppgifter har koncentrerats till Västernorrland medan uppdraget med djurskyddstillsyn har överförts till Länsstyrelsen från kommunerna.

Nedan sammanfattas några utredningar, rapporter och reformer som är viktiga för Länsstyrelsens strategiska vägval i en närvärld där statens förvaltningsorganisation håller på att förändras och i en omvärld där ett antal trender påverkar Länsstyrelsen. Utgångspunkten för de flesta förändringar som genomförts och planeras är Ansvarskommitténs betänkande från februari 2007 och Koncentrationsutredningen från samma år. Många reformer har genomförts i dessa båda utredningars anda. Det förtjänar att påpekas att det hela tiden presenteras nya utredningar, förslag och skrifter som kan komma att påverka Länsstyrelsen och som måste bevakas. För närvarande är nog Mats Sjöstrands pågående utredning med översyn av statens regionala organisation av störst intresse. Den kommer att presenteras i slutet av 2012.

3.3 Analyskorset

Nedanstående analyskors syftar till att ge stöd vid genomgången av utredningarna och reformerna som presenteras i följande kapitel. Analyskorset är en modell som sammanfattar och åskådliggör de fyra huvudsakliga mönster som framträder när det gäller länsstyrelsernas framtida roll, uppdrag och utveckling. Genom modellen erhålls således en samlad, aggregerad bild av vart Länsstyrelsen är på väg i den föränderliga statsförvaltningen, enligt utredningarnas förslag. Den första axeln (1a + 1b) handlar om Länsstyrelsens roll medan den andra axeln (2a+ 2b) är en geografisk axel. Begreppen förklaras nedan.

Exempel: Utredningen "Staten regionalt och lokalt" (avsnitt 3.10) förordar att länsstyrelserna får en stark samordnings- och utvecklingsroll i länet och betonar betydelsen av länsstyrelsernas tvärsektoriella arbete. Samtidigt förordas en koncentration av länsstyrelserna till färre län. Utredningen placeras därmed i kombinationen 1a) + 2b).

1A) UTVECKLING/FRÄMJANDE/SAMORDNING

Utredningarna indikerar att länsstyrelsernas roll som viktig aktör i länets utvecklingsfrågor (till exempel inom regional tillväxt, kulturutveckling, klimatfrågor, mm) fortsätter eller förstärks. Länsstyrelsen som statens regionala företrädare och samordnare, liksom det tvärsektoriella uppdraget framhålls.

1B) TILLSYN/KONTROLL/ÄRENDEHANDLÄGGNING

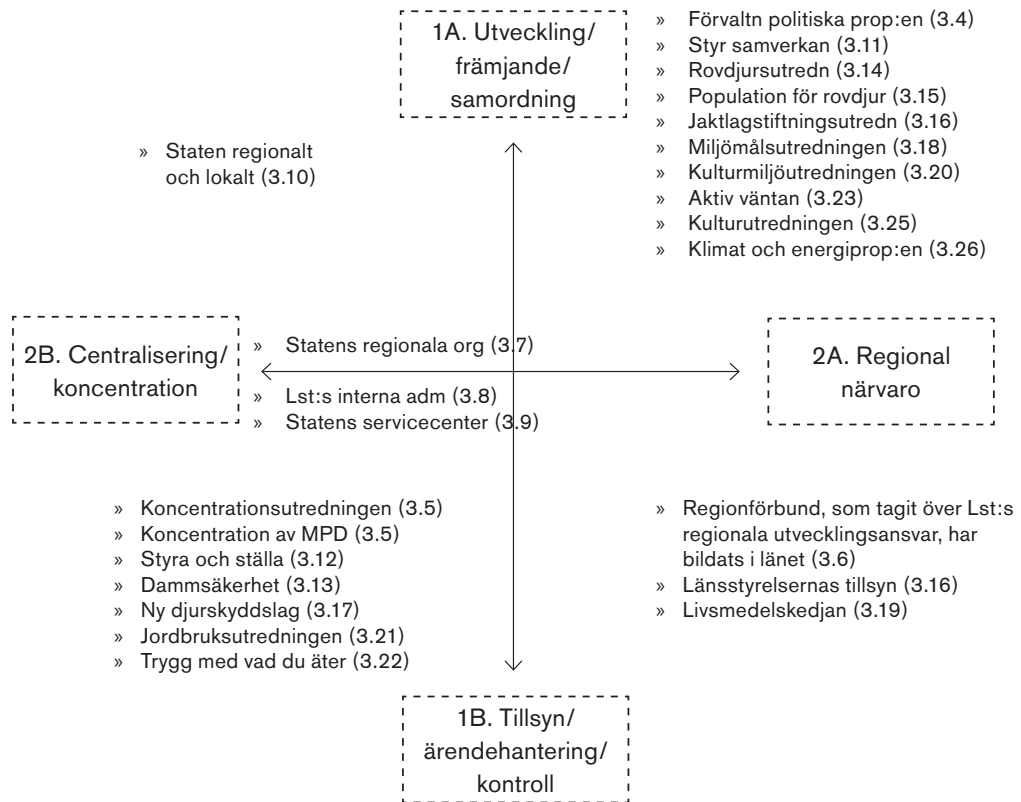
Utredningarna indikerar att länsstyrelsens roll som myndighetsutövare när det gäller tillsyn, kontroll och ärendehandläggning fortsätter, renodlas eller ökar. Detta behöver nödvändigtvis inte innebära att utvecklingsfrågorna lyfts bort från länsstyrelserna men flertalet av utredningarna förordar renodling av länsstyrelsen till att bli en ren tillsynsmyndighet.

2A) REGIONAL NÄRVARO

Utredningarna indikerar att länsstyrelsernas närvaro även i fortsättningen behövs på regional nivå eller att förslagen i utredningarna inte nödvändigtvis förutsätter eller gynnas av ett mindre antal länsstyrelser.

2B) KONCENTRATION/CENTRALISERING

Utredningarna indikerar att vissa frågor som länsstyrelserna ansvarar för ska koncentreras till ett fåtal länsstyrelser eller att de flyttas till centrala sektorsmyndigheter.



Analyskorset

Ett tydligt mönster syns i de utredningar som finns inom rutan 1B/2B: De förordar **koncentration** av uppgifter till vissa länsstyrelser, **effektivisering**, till exempel e-förvaltning, IT, administration, **sektorisering** genom överföring av vissa tillsynsfrågor till sektorsmyndigheter, **ökad tillsyn** för Länsstyrelsen och/eller centralisering till nationella myndigheter.

Exempelvis utredningen om jordbruksadministrationen föreslår koncentration (färre antal länsstyrelser ska administrera EU-stöden till jordbruken) och i förlängningen sektorisering och centralisering då Jordbruksverket, en central sektorsmyndighet, föreslås att på sikt överta all jordbruksadministration från länsstyrelserna.

Detta mönster har redan medfört konkreta förändringar för Länsstyrelsen, bland annat i en förstärkning av tillsyns- och myndighetsutövningssuppdraget (till exempel djurskyddsuppdraget) men också att vissa uppgifter – i renodlings- och koncentrationssyfte - förts över till centrala sektorsmyndigheter (till exempel sociala tillsynsfrågor till Socialstyrelsen och körkortsfrågor till Transportstyrelsen). Utvecklingen mot ökad tillsyn för länsstyrelserna drivs även på utifrån av EG-rätten, till exempel när det gäller livsmedelskontroll, som förordar att all offentlig tillsyn som princip ska vara ett statligt ansvar.

Men bilden är både splittrad och komplex och mönstret är inte entydigt, vilket också analyskorset ovan visar. Flera utredningar (inom 1A + 2A) föreslår en förstärkning av samordningsrollen för länsstyrelserna. Exempelvis utredningen "Aktiv väntan" föreslår att länsstyrelsernas samordningsroll i länet stärks när det gäller mottagande av asylsökande. Dessutom har länsstyrelserna de senaste

åren fått uppdrag som innebär just en ökad roll som samordnare och utvecklare i länet, till exempel klimatanpassning, integrationsfrågorna, våld i nära relationer, krisberedskap och vattenförvaltningen (det senare uppdraget är mer än samordning).

Syftet med omvärldsanalysen är att få svar på den övergripande frågan: Vart är Länsstyrelsen på väg? Det finns inget entydigt svar på detta. Genomförda reformer och utredningarnas förslag pekar åt flera olika – och ibland motsatta – håll. Analyskorset illustrerar och förklarar den komplexa bilden och utgör ett viktigt underlag för vidare diskussion kring Länsstyrelsens framtida roll, uppdrag och utveckling och interna prioriteringar och strategier.

I följande kapitel presenteras nyligen genomförda reformer, utredningsförslag och utredningsdirektiv mer i detalj.

3.4 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt – ”Förvaltningspolitiska prop:en”

(Prop 2009/10:175)

Bakgrund

Regeringen bedömer att samverkan, inte minst myndigheter emellan, ytterligare måste utvecklas, dels av effektivitetsskäl, dels för att medborgare, företagare och andra förväntar sig att staten uppträder samordnat.

Samlad statlig förvaltning på regional nivå

Det finns ett stort behov av en samlad statlig förvaltning på regional nivå. Länsstyrelserna kan utgöra en lämplig organisation för detta ändamål.

I länsstyrelsens roll ingår att agera utifrån ett statligt helhetsperspektiv och därigenom bidra till att regeringens politik får genomslag på regional nivå. Länsstyrelserna erbjuder en unik möjlighet till statlig samverkan och samordning på regional nivå. Denna möjlighet bör utnyttjas bättre än vad som görs i dag.

Länsstyrelsernas roll är att vara statens regionala företrädare och samordna de statliga intressena i de frågor som statsmakterna lagt på länsstyrelserna. Samordningsansvaret behöver dock vidareutvecklas och förtydligas genom organisatoriska förändringar, samt genom att tillföra särskilda uppgifter och tydlig ansvarsfördelning inom staten. Enligt länsstyrelseinstruktionen ska en statlig myndighet samråda med länsstyrelsen innan den meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län. Samrådsskyldigheten bör förtydligas till exempel i myndigheters instruktioner eller i annan lämplig förordning.

Propositionen uttalar också att en fortsatt koncentration av verksamheter ska ske mellan länsstyrelserna, i koncentrationsutredningens anda, dvs till de sju länsstyrelser som är utpekade som mottagare av koncentrationsverksamhet. Länsstyrelsen i Jämtlands län är i detta sammanhang utpekad som en av de 14 avlämnande länsstyrelserna.

Sammanfattning

- » Riksdagen fattade den 2 juni 2010 ett principbeslut om genomförande av propositionen. Det är dock inte sannolikt att några enskilda beslut tas enbart utifrån denna proposition. Däremot är den en viktig viljeyttring som indikerar regeringens grundläggande syn på statsförvaltningens utveckling. Denna grundsyn kan komma att påverka konkreta förslag i andra utredningar.
- » Länsstyrelsernas roll som statens regionala företrädare med ansvar för att samordna de statliga intressena kan komma att stärkas och tydliggöras gentemot andra statliga myndigheter.
- » En fortsatt koncentration kommer att ske av verksamheter till Länsstyrelsen i Västernorrlands län och sex andra i förväg utpekade länsstyrelser.

3.5 Koncentrationsutredningen och Koncentration av MPD

(Fi 2007/604) resp prop 2009/10:215 och SOU 2009:10, slutbetänkande

Bakgrund

Koncentrationsutredningen föreslog att viss verksamhet inom länsstyrelserna bör koncentreras till ett fåtal länsstyrelser. Genom att samla ansvaret för en viss verksamhet till ett färre antal länsstyrelser är det möjligt att åstadkomma högre effektivitet i användningen av ekonomiska och personella resurser. En sådan koncentration innebär att ett antal utpekade länsstyrelser fullgör verksamheten även i andra län än det egna. En koncentration innebär att förutsättningarna stärks för en likartad behandling och ett likartat arbetssätt mellan länsstyrelserna avseende viss verksamhet.

Att ett färre antal länsstyrelser utför vissa uppgifter medför att de bättre kan upprätthålla en djupare och bredare kompetens inom verksamheterna. Utöver tillsyn av stiftelser bedömer regeringen att Koncentrationsutredningens förslag på verksamheter som kan koncentreras bör genomföras. Med en konsekvent koncentration avses att verksamhet koncentreras till samma länsstyrelser oavsett vilken verksamhet som koncentreras.

Regeringen utarbetade under våren 2011 en proposition som senare antogs av riksdagen, där de flesta av de uppgifter som återstod av Koncentrationsutredningens förslag genomfördes den 1 juli 2012. Ansvaret för följande ärendegrupper överfördes då till Länsstyrelsen i Västernorrlands län;

- » Svenskt medborgarskap
- » Överförmyndare
- » Begravningsfrågor
- » Näringsrättsliga frågor (AB, ek föreningar, bost rätt)
- » Lönegaranti
- » Deponerade medel (delar av)
- » Allmänna arvsfonden
- » Åborätt och allmänningar
- » Bevakningsföretag
- » Lotterier, bingo
- » Bitillsyn

Ärendegrupperna stöd till boende och avfallstransport ska enligt propositionen "överföras i särskild ordning" vid en senare tidpunkt.

I proposition 2009/10:215 om Mark- och miljödomstolar har regeringen bedömt att prövningen av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, så kallade B-verksamheter, bör koncentreras till färre länsstyrelser. Syftet med koncentrationen är att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig prövning av B-verksamheterna samt att tydliggöra miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller. Riksdagen har antagit propositionen (bet. 2009/10:JuU27, rskr. 2009/10:364). För Jämtlands län innebar reformen att verksamheten med miljöprövningsdelegationens ärenden överfördes till Västernorrlands län den 1 juni 2012.

Sammanfattning

- » Koncentration av ett flertal förvaltningsuppgifter genomfördes den 1 juli 2012 till Länsstyrelsen i Västernorrlands län och sex andra länsstyrelser.
- » MPD koncentrerades till Länsstyrelsen i Västernorrland den 1 juni 2012. Det innebär att Länsstyrelsen har fått en mer begränsad roll inom miljöprövningsområdet. Kvarvarande arbetsuppgifter är tillsynsvägledning, deltagande vid samråd, deltagande vid upprättande av MKB, remissinstans i tillståndsärenden.
- » En koncentration av verksamheter pågår och medför att länsstyrelserna framöver i ökad grad kan komma att skilja sig åt vad gäller omfattning och uppgifter. Hittills har Länsstyrelsen i Jämtlands län varit avlämnare av verksamhet till Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

3.6 Regionförbundet Jämtlands län har bildats

Bakgrund

Kommunerna och landstinget i Jämtlands län har bildat ett kommunalt samverkansorgan, med namnet Regionförbundet Jämtlands län, som med stöd av lag (2002:34) om samverkansorgan i länen övertog viss verksamhet från Länsstyrelsen i Jämtlands län den 1 januari 2011.

Det finns många områden där både Länsstyrelsen och Regionförbundet har en roll och ansvarsområdena är inte helt tydligt definierade. Det behöver närmare klaras ut när och hur parterna ska samverka inom dessa områden och om det finns behov av att avgränsa och fördela ansvaret. Följande områden kan nämnas:

- » ANDT
- » Klimat och energi
- » Infrastruktur för bredband
- » Infrastruktur för fysiska kommunikationer
- » Länspartnerskapet
- » Näringslivsråd
- » Interreg Sverige-Norge, programskrivning inför 2014-2020
- » Integrationsarbetet
- » Anlys och statistiksamverkan
- » OECD-arbete samt gemensamma konferensarrangemang.

Regionförbundet som organisatorisk företeelse kan också komma att behandlas i Mats Sjöstrands utredning om statens regionala organisation (se nedan). Eventuella förslag till förändringar kan indirekt komma att påverka Länsstyrelsens uppdrag.

Sammanfattning

- » Länsstyrelsen har överfört verksamhet, ekonomiska resurser och personal inom verksamhetsområdet regional tillväxt till Regionförbundet Jämtlands län, från den 1 jan 2011. Det återstår att finna praktiska och effektiva former för samverkan och ansvarsfördelning.
- » Eventuella förslag till förändringar av regionförbundet kan indirekt komma att påverka Länsstyrelsens uppdrag.

3.7 Statens regionala organisation

Uppdrag från Finansdepartementet (Direktiv 2009:62, tilläggsdirektiv 2010:12)

Bakgrund

Regeringen har gett en särskild utredare (Mats Sjöstrand) i uppdrag att ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan göras tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig, i utredningsuppdraget "Översyn av statlig regional förvaltning" (direktiv 2009:62, tilläggsdirektiv 2010:12). Översynen omfattar såväl länsstyrelseorganisationen som hur länsstyrelsernas uppgift att samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser i länet ska vidareutvecklas och stärkas. Utredaren ska även se över på vilket sätt länsstyrelsernas roll som regional samordnare av statlig tillsyn kan vidareutvecklas.

Utredaren ska vidare överväga om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras eller på annat sätt hanteras så att länsgränser efterföljs som indelningsgrund för en regional organisation. Utredarens förslag ska beakta pågående förändringar inom den statliga förvaltningen. Utredningen är av central betydelse i arbetet med att åstadkomma en mer samordnad statlig förvaltning på regional nivå. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012. Den tidigast möjliga genomförandetidpunkten bedöms vara 1 januari 2014.

I tilläggsdirektiv har utredningsuppdraget utvidgats till att pröva om det är möjligt att finna en ny gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav, för Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting.

Sjöstrand har under utredningens gång tagit ställning för att antalet länsstyrelser ska minska och underhand meddelat detta mycket tydligt, alltså en geografisk koncentration. Han har dock inte sagt hur många eller vilka de bör vara. En fråga som aktualiseras, om utredaren föreslår en reducering av antalet länsstyrelser, är hur verksamheten ska fördelas mellan de orter som idag inhyser en länsstyrelse och vilken av dessa orter som ska vara "huvudkontor" och residensstad för den nya länsstyrelsen. Politiska företrädare för vårt län har i ett sådant scenario uttalat att residensstaden ska vara Östersund, med den enda fjällnära länsstyrelsen i Norrlands inland och den spetskompetens som finns där.

Nyckelutredning

Den här utredningen om den statliga regionala förvaltningens utformning är mycket central för hur länsstyrelserna kan komma att utvecklas. Många andra utredningars förslag har "lagts på is" i avvaktan på vad Sjöstrand kommer att föreslå. Om regeringen bedömer att förslagen i Sjöstrands utredning ska genomföras och skriver en proposition till riksdagen om detta, är det därför troligt att man samtidigt kommer att ta ställning till många andra förslag och i den mån regeringen anser att de ska genomföras kan de komma att integreras i samma proposition. Sjöstrands utredning är därför just nu en nyckelutredning för länsstyrelsernas framtid. Om den vinner regeringens gillande kan den genom att dra andra förslag med sig förorsaka en "ketchupeffekt" som innebär stora förändringar för länsstyrelserna.

Sammanfattning

- » Sjöstrands utredning kan komma att ta upp förslag och inriktningar som andra utredningar inom överlappande och angränsande teman tidigare har tagit upp men som ännu inte har verkställts. Tänkbara områden där förslag kan komma är länsstyrelsesammanslagningar, lokalisering av residensstäder, lokalkontor, koncentration av verksamheter, överföring av ny verksamhet från andra statliga myndigheter, resursfrågor, definition av statens regionala uppdrag, etc.
- » Ett möjligt scenario är att många frågor som varit föremål för utredning, har "lagts i träda" av beslutsfattarna i avvaktan på Sjöstrands utredning. När denna utredning presenteras kan den innebära att många pusselbitar läggs på plats i en större genomgripande reformering av länsstyrelserna och den övriga statsförvaltningen.
- » Antalet länsstyrelser kan komma att minska och den mest sannolika sammanslagningen för vår länsstyrelse torde vara med Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

3.8 Länsstyrelsernas interna administrativa verksamheter

Bakgrund

Länsstyrelserna har delvis på uppdrag av regeringen och delvis på eget initiativ samordnat, koncentrerat och rationaliserat vissa administrativa stöd- och servicefunktioner. För närvarande sköts IT-drift och IT-utveckling för alla länsstyrelser av en gemensam IT-organisation, placerad hos Länsstyrelsen i Västra Götalands län, löner för alla länsstyrelser sköts av Länsstyrelsen i Kronobergs län och delar av ekonomiadministrationen sköts av Länsstyrelsen i Örebro län. Denna utveckling kommer sannolikt att fortsätta med andra frågor.

Gemensam telefonväxel

Beslut har fattats om att länsstyrelsernas telefonväxlar ska samordnas och telefonistverksamheten ska koncentreras till en länsstyrelse. Länsstyrelsen i Västra Götalands län blir huvudman för telefonitekniken och Länsstyrelsen i Kronobergs län blir huvudman för den nya gemensamma telefonistorganisationen. Tidpunkt för övergången sker successivt och Länsstyrelsen i Jämtlands län ansluts till det gemensamma systemet under senare delen av 2012.

3.9 Statens servicecenter (SCC)

(SOU 2011:38, Dir 2010:117)

Bakgrund

På samma sätt som vissa av länsstyrelsernas administrativa stöd- och servicefunktioner samordnas, koncentreras och rationaliseras inom länsstyrelsefamiljen sker det en motsvarande koncentration för statsförvaltningen som helhet. Som ett resultat av Servicecenterutredningen har en ny myndighet – Statens servicecenter (SCC) – bildats den 1 juni 2012. SCC ska tillhandahålla tjänster som bygger på standardiserade och effektiva processer i kombination med hög kvalitet och service. Syftet är att göra det möjligt för alla myndigheter att sänka sina kostnader och svara upp mot höjda krav på effektivitet och kvalitet.

På sikt kan någon eller några av de verksamheter som idag samordnas inom länsstyrelsefamiljen komma att överföras till SCC och nya verksamheter kan komma att direkt tillhandahållas av SCC, till exempel e-handel och upphandlingstjänster.

Sammanfattning

- » Den inledda samordningen och koncentrationen av länsstyrelsernas administrativa stödfunktioner kommer att fortsätta.
- » Länsstyrelsen i Kronobergs län blir under 2012 huvudman för länsstyrelsernas gemensamma telefonistorganisation och kommer att utföra denna uppgift för de flesta länsstyrelser.
- » Länsstyrelsen kommer sannolikt att överlämna ytterligare administrativ verksamhet till den nya stödmyndigheten SCC eller till någon annan länsstyrelse, som utför uppgiften för alla 21 länsstyrelser.

3.10 Staten regionalt och lokalt

Modeller för organisation och Samverkan (Statskontoret, 2008:03)

Bakgrund

Utredningen "Staten regionalt och lokalt" presenterades i januari 2008 av Statskontoret. Utredningen beställdes från Förvaltningskommittén som har ett övergripande uppdrag av regeringen att få till stånd en mer tydligt organiserad statsförvaltning.

Utredningen tar sin utgångspunkt i Ansvarskommitténs betänkande om att återsamla staten och skapa färre antal län men kritiserar samtidigt Ansvarskommittén att vara för vag – vilka myndigheter vill Ansvarskommittén återsamla?

"Staten regionalt och lokalt" ger ett konkret förslag på hur de statliga myndigheterna kan organiseras på regional nivå – med Länsstyrelsen i fokus. Den skiljer sig därmed markant från de flesta andra utredningar som gjorts efter Ansvarskommittén, då den lägger stor vikt vid Länsstyrelsen som inte enbart tillsynsmyndighet utan istället som bärare och utvecklare av tvärssektoriella statliga åtaganden.

Grundtesen i utredningen "Staten regionalt och lokalt" är att regeringens historiska och alltjämt dominerande organisationsprincip med renodling och sektorisering skapar problem för ett samhälle med stora utmaningar. Många frågor är idag tvärsektoriella (det vill säga omfattar fler än ett sakområde) och kan inte sektoriseras på det sätt som görs idag, genom att helt och hållet läggas inom ett enda politik/ansvarsområde.

Om inte ett mer tvärsektoriellt arbetssätt inom staten på regional nivå främjas så riskerar flera frågor att hamna mellan stolarna, frågor som är mångdimensionella och sektorsövergripande (tvärsektoriella). Som exempel på sådana politikområden anges till exempel långtidsarbetslöshet, långtidssjukskrivning, integration av invandrare, regional tillväxt, med flera.

"Staten regionalt och lokalt" presenterar ett konkret förslag på vad länsstyrelsernas roll borde vara i framtiden. Länsstyrelsen betraktas i dag som en sektorsmyndighet med visst samordningsuppdrag. Dock hävdar utredningen att detta uppdrag är svagt och måste förstärkas. Med anledning av den ökade sektoriseringen förordas det i utredningen att regeringen inför ett helhetsperspektiv kring statens organisering på regional nivå genom att öka helhetstänkandet kring tvärsektoriella frågor. Utredningen målar upp ett scenario där staten på regional nivå, det vill säga Länsstyrelsen, bör ha en avgörande roll genom att vara samordnare mellan statliga sektorsmyndigheter på regional nivå.

Utredningen mynnar ut i ett konkret förslag om att skapa samverkansblock. Varje block samlar ett antal statliga myndigheter på regional nivå som arbetar med liknande frågor eller där tvärsektoriella avvägningar mellan sakområden krävs. Länsstyrelsen är samordnande för samtliga block och rapporterar som enda myndighet till regeringen.

I utredningen presenteras ett antal punkter där myndigheternas sektoriella egenintresse riskerar att stå i vägen för upprättande av samverkansblock. För att lösa detta föreslås det att regeringen med lagar och regler (till exempel genom regleringsbrev) styra myndigheterna att samverka i högre grad än som sker idag.

Sektorsscenario eller integrationsscenario?

Utredningen beskriver även motsatsen till ovanstående integrationsscenario. Utredningen menar att sektorsscenariot bygger på den utveckling som sker i dag där sektorisering fortsätter att vara regeringens dominerande organisationsprincip. I sektorsscenariot kommer varje sektorsmyndighet att få ett eget samordningsansvar där Länsstyrelsernas miljöfrågor går till Naturvårdsverket, planfrågor till Boverket, fler trafikfrågor går till Transportstyrelsen, etc.

Enligt utredningen kommer detta i förlängningen att innebära att Länsstyrelserna, om utvecklingen fortsätter som den hittills gjort, marginaliseras för att sannolikt till slut upphöra som organisationsform. Problemet med detta är inte att Länsstyrelserna i sig försvinner. Problemet är snarare att det därmed inte finns någon statlig myndighet som kan säkra de tvärsektoriella frågorna.

Sammanfattning

- » Ökad sektorisering är ett mönster i de förändringar som präglar regeringens organisering av statsförvaltningen.
- » Det finns ett stort behov av Länsstyrelsen som statens samordnare och bärare av det tvärsektoriella perspektivet på regional nivå.

3.11 Styr samverkan – för bättre service till medborgarna (SOU 2008:97)

Bakgrund

Utredningen Styr-samverkan koncentrerade sitt arbete på förbättrad statlig service till medborgarna. En av uppgifterna som tillmättes stort värde i arbetet med att skapa en slagkraftigare förvaltning är att sätta medborgaren i centrum genom ökad samverkan mellan myndigheterna. Utredningen lyfte bland annat fram att myndigheter ska utnyttja den nya tekniken för mötet med medborgare och företag. Genom elektroniska tjänster kan offentlig service tillhandahållas på nya sätt. Den framgångsfaktor som framhölls var myndighetssamverkan för bättre service, säkerställande av tillräcklig lokal närvaro och tillgänglighet. Utredningen betonade också förvaltningens grundläggande värden och att statstjänstemännen ytterst arbetar på uppdrag av medborgarna.

Offentliga myndigheters service och dess tillgänglighet har länge diskuterats utifrån varje myndighets eget perspektiv. I politiska dokument under 2000-talet har man tydligare börjat uppmärksamma tillgänglighet och service med utgångspunkt från den enskilde medborgarens och företagarens behov av tvärsektoriellt samordnade tjänster.

Styr samverkan-utredningen syftar till att driva på utvecklingen och skapa en effektivare offentlig service- och tjänsteproduktion med utnyttjande av den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter. Det ska vara lätt för medborgarna att få tillgång till myndigheternas serviceutbud. Den enskilde ska slippa bli hänvisad åt olika håll. Därför måste de statliga myndigheterna och kommunerna utveckla sitt samarbete kring service i kontor och via telefon och IT.

I utredningen dras bland annat riktlinjerna upp för hur kommunernas och de statliga myndigheternas kontor och andra servicepunkter bör ordnas för att medborgarna ska få bättre tillgång till offentlig service. Nyckeln är samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter samt mer samordnad styrning från regering och riksdag.

Utredningen föreslog en ny struktur för tillgänglig service och hur styrningen av service i samverkan kan se ut, hur IT kan användas som verktyg i servicekanaler och särskilda servicelösningar på landsbygden. Nät av lokala servicekontor föreslås utgöra basen för den offentliga servicen i landet, befintliga medborgarkontor och statliga servicekontor bör vara utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla kontorsnätet. Kommunala och statliga myndigheters servicekontor samlokaliseras och samverkan eftersträvas så att man kan ha längre öppettider.

Detta föreslås kompletteras med servicepunkter där myndigheter kan kontaktas med tekniska hjälpmedel, dessa kan vara fasta och lokaliserade till allmän plats, till exempel i bibliotek, lanthandel, butik eller mobila. Där ska finnas kunddatorer för personlig kontakt på distans med myndigheter. En ny funktion, den auktoriserade servicevägledaren, ska lotsa medborgarna på rätt väg i offentliga förvaltningsfrågor.

Länsstyrelsen samordnar offentlig service i länet

Utredningen ville tilldela Länsstyrelsen en viktig roll i att samordna den statliga och kommunala planeringen för offentlig service i länet. Länsstyrelsen föreslogs också ansvara för att ge regeringen det underlag som krävs för att fatta beslut om den offentliga servicen.

Utredningen menade att uppgiften ryms inom det uppdrag länsstyrelserna har i dag enligt instruktionen att utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Utredningen nämnde också att detta ligger i linje med Ansvarskommittén med ett renodlat myndighetsuppdrag för länsstyrelserna. Det finns dock idag ingen tydlig struktur för hur samordningen av den offentliga servicen ska ske.

Förslagen till ökad samverkan mellan myndigheter i servicefrågor förutsätter ett nytt generellt styrinstrument, där regeringen fastställer generella krav på service och tillgänglighet för myndigheterna, var för sig och i samverkan. I utredningen sägs att regeringen måste vara beredd att använda sina styrmedel för att åstadkomma samverkan för bättre service när det krävs. Regeringen ska kunna ålägga en myndighet att pröva en samverkanslösning med en annan myndighet innan närvaron i ett kontor eller en servicepunkt läggs ner. Detta kan indikera att Länsstyrelsens samordningsansvar stärks, något som också förordas i rapporten "Staten regionalt och lokalt".

Sammanfattning

- » Länsstyrelsen får en ökad samordningsroll vad gäller offentlig service, både för kommuner och andra statliga myndigheter i länet.
- » Regeringen föreslås öka sina möjligheter att styra samverkan genom vissa styrmedel.
- » Tillgängligheten av offentlig service ska öka, samordnas och förenklas för medborgarna
- » Offentlig service- och tjänsteproduktion ska utnyttja den moderna informations- och kommunikationsteknikens möjligheter för att medborgarna ska få bättre tillgång till offentlig service. IT ska användas som verktyg i servicekanaler och särskilda servicelösningar på landsbygden.
- » Utredningen presenterades i november 2008 men har ännu inte lett till något direkt konkret initiativ eller någon proposition. Dock innehåller den ett antal ställningstaganden av värdegrundskaraktär, som är relevanta i bredare sammanhang.

3.12 Styra och Ställa - Förslag till en effektivare statsförvaltning

(SOU 2008:118)

Bakgrund

Förvaltningskommittén har haft som uppgift att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation med syfte att effektivisera.

Utredningens förslag syftar till att minska kostnaderna för statsförvaltningen (till exempel genom koncentration av uppgifter till ett fåtal länsstyrelser) samt öka rättsäkerheten (till exempel genom att renodla Länsstyrelsen till en oberoende tillsynsmyndighet).

Utredningen konstaterar att staten ansvarar för utförandet av ett antal uppgifter, bland annat av reglerings- och tillsynskaraktär för att upprätthålla marknadsekonomins funktion. Kommittén föreslår att en särskild lag ska införas för att reglera grunderna för statsmakternas styrning av myndigheterna. Detta för att den statliga förvaltningen är så viktig för folkstyrelsens förverkligande att riksdagen bör besluta om grunderna. Lagen föreslås innehålla principer för god förvaltning i ett medborgarperspektiv, regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna, beredningskrav vid utnämningar, under vilka förutsättningar regeringen får bilda en ny myndighet samt myndigheternas ledningsformer.

Det föreslås också att en opolitisk chefstjänsteman tillsätts i departementen för att förbättra förutsättningarna för och kontinuiteten i regeringens styrning av myndigheterna. Detta bedöms få positiva effekter på kontakten mellan länsstyrelserna och regeringen.

Utredningen bedömer att två av de viktigaste frågorna för den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen är rekrytering och kompetensutveckling av chefer samt nyrekrytering av medarbetare. Utredningen anser vidare att det finns anledning att se över och analysera kompetensbehovet i ljuset av de förändringar som statsförvaltningen befinner sig i och står inför. Viktiga frågor i detta sammanhang gäller de olika arbetsmarknadssektorernas nuvarande och kommande kompetensbehov och den statliga förvaltningens förmåga att hävda sig i denna konkurrens.

Förvaltningskommittén vill understryka att en statstjänsteman ytterst arbetar på medborgarnas uppdrag. De statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt i rollen som statstjänsteman. Av stor vikt är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och diskuteras fortlöpande inom myndigheterna. Statsförvaltningens principiella grundvalar finns fastlagda i flertalet lagar. Kommittén rekommenderar därför att regeringen sammanställer och dokumenterar den gemensamma värdegrunden för alla anställda i statsförvaltningen.

Förutom ovanstående föreslår utredningen också att EU-arbetet i statsförvaltningen bör regleras i ökad utsträckning och att varje myndighet bör ha en EU-strategi då EU påverkar statsförvaltningens arbete i hög grad.

Länsstyrelsen renodlad tillsynsmyndighet

Utredningen bedömer att tillsyn är en av statens grunduppgifter. En oberoende och förtroendeskapande tillsyn kräver att tillsynsmyndigheten inte har andra uppgifter som kan ge upphov till rollkonflikter. Utredningen bedömer att länsstyrelserna utgör lämplig bas för att åstadkomma en oberoende och självständig statlig tillsyn. Med detta avses att myndighetsstrukturen på regional nivå på detta vis skulle kunna förenklas och effektiviseras. Genom åtgärden skulle också kommuners och många företags kontaktpunkt gentemot staten i viktiga avseenden bli en och samma. Bara sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör utföras av separata tillsynsmyndigheter.

Framför allt gäller det att skilja tillsyn från främjande. Det bör till exempel finnas klara gränser för hur långt en tillsynsmyndighet får gå i sin rådgivning till tillsynsobjekten. Självklart måste det kunna upplysas om regelverket och tillgänglig kunskap, liksom ge råd och vägleda, men det får inte övergå i att aktivt hjälpa tillsynsobjekten att bli bättre – då blir ansvaret oklart. Det kan till exempel handla om beslut av olika typer av statsbidrag. Framför allt gäller det när länsstyrelsernas egna bedömningar har stor betydelse för besluten. Risken för rollkonflikt är förstås mindre om det finns strikta regler som bestämmer bidragens storlek och vem som kan få dem, och där länsstyrelsernas uppgift bara är att formellt besluta om bidraget och betala ut det.

I tillsynsuppgiften kan dessutom ligga att följa upp att utbetalade bidrag används på rätt sätt. Risken för rollkonflikter av det här slaget har minskat i takt med att ansvaret för att främja den regionala utvecklingen har förts över till landstingen ("regionerna"). I den mån länsstyrelserna har kvar främjande uppgifter som är olämpliga att förena med rollen som tillsynsmyndighet så bör de antingen delegeras till den kommunala (regionala) nivån eller föras över till andra statliga myndigheter.

Utredningen anser att det finns skäl att överväga att organisera om länsstyrelserna till betydligt färre myndigheter, liksom Ansvarskommittén har föreslagit. Ett motiv är att enklare än i dag ta vara på de administrativa stordriftsfördelarna, som utredningen anser kan vara betydande eftersom de olika länsstyrelsernas verksamhet till stora delar är identisk. Detta skulle också ge länsstyrelserna utrymme för bredare och djupare kompetens på olika områden. Det har bland annat betydelse för utredningens förslag om att samordna statens tillsyn.

Länsstyrelsen bör, enligt utredningens förslag, som tillsynsmyndighet inte ges uppdrag att aktivt främja utvecklingen inom sina tillsynsområden. Att samla tillsynen hos länsstyrelsen ger en möjlighet att förstärka tillsynsrollen. Genom åtgärden skulle staten dessutom få en samlad kontaktpunkt gentemot kommunerna. En förutsättning för förslaget är att de nuvarande länsstyrelserna organiseras om till större enheter, eller att tillsynsverksamheten koncentreras till de största länsstyrelserna.

I första hand bör sådan tillsyn som redan i dag är regionalt organiserad föras till länsstyrelserna, liksom tillsyn över verksamhet som i hög grad utförs av kommunerna. Utgångspunkter för att välja ut områden som i ett första steg skulle vara lämpliga att samordna i länsstyrelserna är enligt utredningens förslag dels

sådan tillsyn som redan är regionalt organiserad på något sätt, dels tillsyn över kommunernas verksamhet. Det gäller till exempel tillsyn över skola, skogsskötsel, arbetsmiljö och förmyndare.

Utredningen föreslår också att länsstyrelserna får till uppdrag att utöva tillsyn över hur kommunerna följer EU:s regelverk om offentligt stöd till företag ("statsstöd") och om den inre marknaden, inom ramen för ett samlat uppdrag att utöva tillsyn över hur kommunerna följer konkurrenslagstiftningen. På detta sätt blir Länsstyrelserna Konkurrensverkets och Kommerskollegiums förlängda arm på regional nivå.

Utredningen föreslår vidare att vissa statliga uppgifter som är identiska över hela landet samlas i de större länsstyrelserna, i enlighet med förslagen i Koncentrationsutredningen.

Utredningen förordar en tydlig distinktion mellan tillsyn och främjandeuppgifter (information, rådgivning). Detta kan i förlängningen resultera i att länsstyrelserna mister ansvaret för till exempel Landsbygdsprogrammet och Interregprogrammen, som innehåller båda dessa element. Det är en komplicerad fråga vars svar beror på hur staten väljer att utforma och definiera gränsen mellan tillsyn, normering och främjande.

Utredningen betonar vikten av strategisk kompetensförsörjning, det vill säga rekrytering och kompetensutveckling. Utredningen understryker även att statligt anställda ska ha kunskap om grundläggande värden i statsförvaltningen. Kontinuerliga utbildningar, etablerande av interna diskussionsforum och strategier kring rekrytering är således viktiga framtida fokusområden för Länsstyrelsen.

Sammanfattning

- » Länsstyrelsen bör bli en renodlad tillsynsmyndighet där man samlar all statlig tillsyn för att undvika rollkonflikter
- » Länsstyrelserna bör även ta över kommunernas tillsyn när det gäller skola, skogsskötsel, arbetsmiljö och förmyndare.
- » Främjandefrågor går till "regionkommunerna" (landstingen).
- » De statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för värdegrund, etik och innehåll i rollen som statstjänsteman.
- » EU-arbetet i statsförvaltningen bör regleras i ökad utsträckning och varje myndighet bör ha en EU-strategi.
- » Antalet länsstyrelser bör minska (enl. Ansvarskommitténs regionindelning).
- » Utredningen hänvisar till koncentrationsutredningen (aug 2007) om att vissa större länsstyrelser bör bli värmyndighet för vissa sakfrågor som lämpar sig bra för koncentration.
- » Utredningen presenterades i december 2008 men har ännu inte lett till något direkt konkret initiativ eller någon proposition.

3.13 Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn (SOU 2012:46)

Bakgrund

Utredningen Dammsäkerhet tillsattes 2011 för att se över regelverket och de statliga insatserna för dammsäkerhet. Dammsäkerheten regleras i flera regelverk där miljöbalken (MB) och lagen om skydd mot olyckor (LSO) är de mest centrala. Dammsäkerhet utgör en del av tillsynsområdet vattenverksamheter enligt MB för vilket länsstyrelsen är tillsynsmyndighet. Länsstyrelsernas tillsyn över dammsäkerhet har skett i begränsad omfattning, med ingen eller mycket liten tid till egeninitierad tillsyn.

Förslag

I utredningen lämnas förslag till åtgärder som ska höja säkerheten och stärka tillsynen av dammar, som ett komplement till miljöbalkens regler. Damarna bör säkerhetsklassificeras och organisationen för tillsynsverksamheten föreslås vara kopplad till förekomsten av dammar med olika säkerhetsklass. Systemet ska innehålla tre dammsäkerhetsklasser, A till C, där klass A är de dammar som bedöms ha störst konsekvenser vid ett dammbrott. Dammanläggningar där dammbrott inte bedöms ha mer än små lokala konsekvenser ges ingen dammsäkerhetsklass och några särskilda dammsäkerhetskrav ställs inte på dessa. Utredningen överlämnades till regeringen i juni 2012.

Länsstyrelsen i Jämtlands län förstärks

Länsstyrelserna ska enligt utredningens förslag även fortsättningsvis vara tillsynsmyndigheter för dammsäkerhet. Tillsynsuppdraget inom vattenverksamhet och ansvaret för samordningen av beredskap inom länet ger länsstyrelserna goda förutsättningar för att samordna och göra avvägningar mellan dessa ansvarsområden. I de län där det finns en damm i dammsäkerhetsklass A bör det enligt utredningens förslag finnas en dammsäkerhetshandläggare som uteslutande arbetar med dammsäkerhetstillsyn och andra ärenden som berör dammsäkerhet. Det kommer att beröra åtta län, däribland Jämtlands län, som föreslås få resurstillskott för detta. Finansiering ska ske genom uttag av tillsynsavgifter från dammägarna. Dammsäkerhetshandläggarna behöver ha kompetens inom framförallt dammbyggnad och dammsäkerhetsarbete.

Sammanfattning

- » Länsstyrelsen i Jämtlands län får ett utökat tillsynsuppdrag och särskilda resurser för detta.
- » Koncentrationsutredningens princip för koncentration av verksamhet – att koncentration alltid ska till samma sju utpekade länsstyrelser – bryts. Dammsäkerhetsutredningen föreslår koncentration till åtta länsstyrelser men efter principen "bäst lämpad för uppdraget" vilket är ett principiellt viktigt ställningstagande.

3.14 Rovdjursutredningen – Mål för rovdjuren (SOU 2012:22)

Bakgrund

Regeringen tillsatte i juni 2010 en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de långsiktiga målen för rovdjursstammarna. Utredaren, Lars-Erik Liljelund, överlämnade i april 2012 sitt förslag.

Riksdagen har slagit fast att rovdjuren långsiktigt ska finnas kvar i den svenska faunan. Samtidigt kan rovdjuren orsaka betydande ekonomisk skada och på andra sätt påverka människors livskvalitet negativt. Att kombinera rovdjursförekomst med renskötsel, lantbruk, friluftsliv och jakt är en stor utmaning för rovdjursförvaltningen. De stora rovdjuren påverkar också andra vilda arter och utgör en komponent i de skandinaviska landekosystemen. Det finns ett brett stöd för att Sverige ska bevara och hysa livskraftiga stammar av björn, järv, lodjur och varg. Utredarens uppdrag är att identifiera mål för rovdjurens populationsstorlekar.

Förslag

Utredningen har identifierat tre principer som bör gälla när mål för rovdjuren ska bestämmas.

- » Gynnsam bevarandestatus är kopplad till svensk lagstiftning, internationell och europeisk rätt, i synnerhet art- och habitatdirektivet.
- » Internationella åtaganden till stöd för den samiska befolkningen i Sverige har, genom att ratificera ett antal internationella konventioner, förpliktat sig att respektera den samiska folkgruppen som ett ursprungsfolk. Detta måste beaktas när målen bestäms.
- » Sociala och ekonomiska konsekvenser. Hänsyn måste tas till de konsekvenser rovdjuren kan ha för landsbygdens näringar och verksamheter.

Rovdjursförvaltningen går mot att bli adaptiv utifrån ett ekosystemperspektiv. De senaste åren har en förskjutning av beslutsfattandet skett från Naturvårdsverket till länsstyrelserna i syfte att öka den regionala förankringen och därmed förbättra förutsättningarna för en samexistens mellan människor och rovdjur. Utredningens bedömning är att den regionala rovdjursförvaltningen även i fortsättningen bör vara kopplad till länen. Det föreslås vidare att viltförvaltningsdelegationernas beslutskompetens, ansvar och arbetsuppgifter ses över för att rollfördelningen i förvaltningen ska bli tydligare.

Det finns ett stort behov av dialog- och kommunikationsinsatser i rovdjursförvaltningen. Utredningen anser att länsstyrelserna och deras viltförvaltningsdelegationer ska ta på sig en stor del av dessa uppgifter. Man föreslår vidare att försöksordningen med rovdjursakutgrupper bör göras permanent för i vart fall alla län med etablerad vargstam.

Resurser

Utredningen konstaterar att länsstyrelserna måste tillföras ekonomiska resurser för dessa uppgifter. Och föreslår en generell ökning av medel till den regionala förvaltningen.

Sammanfattning

- » Länsstyrelserna får en större och tyngre roll, framför allt när det gäller dialog- och kommunikationsinsatser i förvaltningen av de stora rovdjuren.
- » Rollfördelningen mellan den centrala nivån (Naturvårdsverket) och den regionala nivån (länsstyrelserna och deras viltförvaltningsdelegationer) ska tydliggöras.
- » Jämtlands län har en stor population av rovdjur och föreslås få ytterligare resurser för att klara sitt uppdrag inom detta område.

3.15 Uppdrag i syfte att nå livskraftig population för rovdjur

Regeringen gav i maj 2012 ett nytt uppdrag till Naturvårdsverket. Uppdraget handlar om att ta fram minsta livskraftiga population för varg, björn och lo i syfte att underlätta diskussionen om god bevarandestatus.

Uppdraget om minsta livskraftiga population redovisades till Regeringskansliet i juli 2012 vad beträffar varg. För björn, järv och lo ska uppdraget redovisas senast den 15 januari 2013.

Samtidigt har Naturvårdsverket haft i uppdrag att dels analysera hur det i beslut om skydds jakt kan tas hänsyn till de olägenheter som förekomsten av täta rovdjurspopulationer orsakar, dels föreslå hur behovet av skydds jakt efter varg under 2012 kan tillgodoses.

Hur dessa uppdrag kommer att tas om hand och eventuellt påverka Länsstyrelsen är svårbedömt men alla förändringar av rovdjurspolitiken innebär förändringar för länsstyrelsernas rovdjursarbete, i synnerhet i ett så rovdjurstätt län som Jämtlands. Den allmänna trenden inom rovdjurspolitiken är att lägga besluten nära problemen och de människor som berör.

3.16 Översyn av jaktlagstiftningen

(Kommittédirektiv 2012:77)

Regeringen beslutade den 19 juli 2012 att tillsätta en särskild utredare som ska se över den svenska jaktlagstiftningen.

Utredaren får som uppgift att se över en rad områden inom jaktlagstiftningen. Bland annat ska utredaren överväga möjligheten att undanröja den dubbla jakträtt som finns inom vissa delar av renskötselområdet samt överväga hur fjälljakten på statens mark långsiktigt kan tryggas. Utfodring av vilt är i dag inte reglerat men utredaren får som uppgift att utvärdera om viltutfodring bör vara det.

Regler som formar förutsättningarna för viltvårdsområdesföreningar kommer att ses över i jaktlagsutredningen. Det innebär det exempelvis att utredaren ska undersöka möjligheterna att förenkla överlåtelse eller upplåtelse av jakträtt i en viltvårdsområdesförening.

Som en del i översynen av jaktlagstiftningen får utredaren som uppgift att se över det nuvarande myndighetsansvaret och presentera ett delbetänkande för det i augusti 2013. Utredaren ska också genomgående undersöka möjligheterna för regelförenklingar. Utredningen ska slutredovisas den 30 december 2014.

Översynen kan komma att medföra ett ökat regionalt ansvar för länsstyrelserna.

3.17 Ny djurskyddslag

(SOU 2011:75)

Bakgrund

I juni 2009 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att göra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningens innehåll och lämna förslag till ny moderniserad djurskyddslag och förordning.

Förslag

Utredaren presenterar ett förslag som innebär att detaljeringsgraden i lag och förordning sänks och mer detaljerade bestämmelser flyttas till Jordbruksverkets djurskyddsföreskrifter där de kan uppdateras och justeras i takt med forskning och utveckling. Förändringarna i djurskyddslagen är i första hand materiellt knutna till själva djurskyddet och djurens välbefinnande men i vissa delar föreslås även organisatoriska och ansvarsmässiga förändringar som påverkar länsstyrelserna.

Djurskyddstillsynen skärps och utredaren anser att förprovning och all tillståndsgivning av verksamheter ska ha tydliga kopplingar till djurskyddskontrollen för att bli effektiv och ändamålsenlig. Förprövningsarbetet ska breddas och inkludera byggnadsteknisk, veterinärmedicinsk och etologisk kompetens. Länsstyrelserna bör samverka i förprövningsarbetet och organisera sig, exempelvis regionvis, för att nödvändig specialisering ska kunna ske. Utredaren anser att Jordbruksverkets och länsstyrelsernas roller behöver renodlas och länsstyrelserna bör ansvara för all förprovning inklusive den för försöksdjurslokaler.

Utredningen vill också tydliggöra myndighetsansvaret för hanteringen av övergivna och förvildade djur. Utredaren föreslår att dessa djur enbart ska omfattas av djurskyddslagen och på så sätt alltid vara länsstyrelsens ansvar. Även hantering av verksamhetstillstånd för försöksdjursverksamhet bör skötas av länsstyrelserna. För att höja länsstyrelsernas kompetens gällande försöksdjur och effektivisera arbetet med dessa frågor anser utredaren att länsstyrelserna bör samverka och specialisera sig i de regioner där denna verksamhet bedrivs. I lagförslaget får länsstyrelsen befogenhet att meddela djurförbud under vissa förutsättningar.

Sammanfattning

- » Länsstyrelserna får en större och tyngre roll, framför allt inom förprovning och tillståndsgivning samt tillsyn.
- » Utredaren förutsätter samverkan mellan länsstyrelser för att dessa ska klara de ytterligare kompetenskrav som nya uppdrag kommer att ställa.

3.18 Miljömålsutredningen – Etappmål i miljömålssystemet

(SOU 2011-34)

Bakgrund

Regeringen tillkallade 2010 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lämna förslag om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Beredningens övergripande uppdrag är att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020.

Sammanfattning

Som grund för miljöarbetet ligger det generationsmål och de sexton miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat och det miljömålssystem som nyligen har setts över och reviderats. Beredningen ska stimulera till debatt om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som kan krävas för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Beredningen avser därför utveckla en bred dialog med länsstyrelser och andra myndigheter samt företrädare för regionala och kommunala samverkansorgan eller landsting, kommuner, näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället.

Huvudsyftet med dialogen är att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategier. Det innebär att enskilda länsstyrelser och RUS – länsstyrelsernas samverkansorgan Regional Utveckling och Samverkan i miljömålssystemet bör få en mer framträdande roll.

3.19 Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter

(SOU 2011:23)

Bakgrund

Regeringen beslutade i juni 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till hur revisioner av den offentliga kontrollen i livsmedelskedjan ska bedrivas och organiseras för att uppfylla de krav som EU ställer på oberoende granskningar av kontrollen. Uppdraget slutredovisades i mars 2011.

Förslag

Utredningens övergripande bedömning är det svenska revisionssystemet uppvisar stora brister. Problembilden är i korthet följande:

- » Avsaknaden av en heltäckande och nationellt övergripande planering, ledning och övervakning av revisionsarbetet.
- » Brister i omfattning och kvalitet av revisioner samt i dokumentation och information om revisionsresultat.
- » Oklarheter och ottydligheter i ansvar och uppgifter i kontrollorganisationen. Svag samordning mellan myndigheter på central nivå.
- » Brister i stöd och vägledning till kontrollmyndigheterna och begränsade insatser för utveckling i metod- och kompetensfrågor.

Utgångsläget är en stor och geografiskt spridd kontrollorganisation, med över 280 kontrollmyndigheter på olika nivåer i förvaltningen. Vidare finns två centrala myndigheter med uppdelade kompetensområden i livsmedelskedjan. Utredningens bedömning är att det därför inte är lämpligt att genomföra förändringar som ytterligare komplicerar kontrollorganisationen. Förslagen inriktas i stället på åtgärder som syftar till att stärka samordningen av revisionsarbetet på nationell nivå och skapa goda förutsättningar för en utveckling av revisionsarbetet hos kontrollmyndigheterna.

Sammantaget föreslås att de centrala myndigheterna, och regionalt länsstyrelserna, ska ha ett omfattande lednings- och samordningsansvar som även innefattar en uppföljning, övervakning och utvärdering av kontrollmyndigheternas verksamhet.

Sammanfattning

- » Länsstyrelserna kan få ett större och tydligare utpekat regionalt lednings- och samordningsansvar.

3.20 Kulturmiljöutredningens betänkande Kulturmiljöarbete i en ny tid (SOU 2012:37)

Bakgrund

Regeringen tillkallade i mars 2011 en särskild utredare med uppdrag att se över lagstiftningen och de nationella målen på kulturmiljöområdet och föreslå förändringar av lagstiftningen som syftar till att öka möjligheterna att leva i, bruka och utveckla kulturskyddade fastigheter och miljöer.

Förslag

Utredningen har gjort en kartläggning som visar att några intressekonflikter framträder tydligt. Det allmänna skyddet av fornlämningar anses otydligt och svårförutsägbart och bidrar till rättsosäkerhet i vissa situationer. Utredningen bedömer att det finns goda möjligheter att utveckla skyddet av fornlämningar genom ökad tydlighet och förutsägbarhet, vilket gynnar både bevarandebidraget och möjligheterna att bruka kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

Nuvarande nationella mål för arbetet med kulturmiljön bör enligt utredningen ersättas av nya nationella mål för kulturmiljöarbetet för att bättre anknyta till de gällande kulturpolitiska målen. Nyckelorden i förslaget är ett hållbart samhälle, mångfald av levande och tillgängliga kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, alla människors möjligheter att förstå och ta ansvar för kulturmiljön, ett inkluderande samhälle och en helhetssyn som stimulerar kreativitet och skapande.

Lagens allmänna definition av fornlämning föreslås förtydligas genom en avgränsning som medför att endast lämningar som kan antas ha tillkommit före år 1750 har ett allmänt skydd. Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet få besluta att upphäva skyddet för en fornlämning om lämningen saknar eller endast har ringa kulturhistoriskt värde. Förändringar föreslås också för byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen.

Sammanfattning

Utredningens förslag till ändrade bestämmelser i kulturminneslagen berör de myndigheter som ansvarar för tillämpningen av gällande bestämmelser, i första hand länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelserna får nya typer av ärenden enligt kulturminneslagen att hantera bland annat ärenden om fornlämningsförklaring och skydd av yngre kyrkor.

3.21 Den svenska administrationen av jordbruksstöd – ”Jordbruksutredningen”

(SOU 2009:7)

Bakgrund

Regeringen beslutade i oktober 2007 att tillsätta en utredning för att analysera den svenska administrationen av jordbruksstöd, det vill säga information, handläggning, utbetalning, kontroll samt utveckling och drift av IT-system gällande stöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik. Bakgrunden till utredningens tillsättande var ökade kostnader för lantbruksadministrationen, delvis på grund av det nya programmet för landsbygdsutveckling, delvis på grund av reformer av EU-stöden från 2005 och framåt (införande av gårdsstöd, ökning av antal sökande med mera).

Reformerna har krävt utveckling av stödsystem och nya stödformer samt medfört ökat antal ansökningar. Detta i kombination med höjda kontrollfrekvenser medförde ökade kostnader för länsstyrelsernas hantering av EU-stöd med 38 % mellan åren 2003 och 2007. Till följd av att kontrollarbetet fått kritik av Europeiska kommissionen, har Sverige fått sanktioner och kan få det igen framöver, varför en översyn av administrationen ansågs nödvändig.

Länsstyrelsens roll idag

Idag sköter varje länsstyrelse EU:s jordbruksstöd inom sitt län. Länsstyrelsen handlägger, beslutar och kontrollerar stöd både inom areal-, miljö-, projekt- och företagsstöd. Länsstyrelsen utför också tvärvillkorskontroller.

Stordriftsfördelar

Utredningen ger fyra olika förslag på hur EU:s jordbruksstöd skulle kunna hanteras i Sverige. Samtliga förslag bör innebära stora kostnadsbesparingar på sikt, även om själva genomförandet av förändringen kommer att kosta mycket. Utredningen trycker hårt på besparingar genom stordrift samt omdisponeringar av resurser, främst på kontrollsidan. Utredningen förordar att organisationen ska vara verksamhetsinriktad (fokus på kontroll, ärendehandläggning, etc.).

Utredaren förordar det som kallas alternativ B, vilket innebär att hela jordbruksstödshanteringen bör samlas vid de sju länsstyrelser som är ansvariga i samordningsregionerna, i vårt fall Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Nuvarande arbetsfördelning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna bibehålls. Här räknas även in hanteringen av företags- och projektstöden samt kontrollen av tvärvillkor. Samordningslänet föreslås få totalt personal- och budgetansvar, övriga länsstyrelser fråntas den rollen.

På sikt förslår utredaren att Jordbruksverket ska ta över all jordbruksadministration (alternativ D). I inledningsskedet rekommenderas dock inte detta eftersom utredningen vill avvakta beslut kring de mer övergripande frågorna om den regionala administrativa strukturen i Sverige. Utredningen nämner dock att man redan nu kan börja föra över viss verksamhet från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

Konsekvenser av förslaget

Samordningslänsstyrelsen får enligt förslaget budget- och personalansvar för hela den utvidgade regionen. Det faller också på Länsstyrelsen att organisera verksamheten inom samordningsregionen på det sätt som är mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt, vilket ligger i linje med regeringens strävan för mindre detaljplanering för länsstyrelserna. Utredningen föreslog att förändringarna skulle påbörjas redan från 1 januari 2010, varefter genomförandet kan ske under ett antal år. Förslaget kräver ändringar i stödförordningarna, landsbygdsprogrammet och regleringsbrevet för länsstyrelserna.

Om förslag B realiserar kan det komma att ha stor påverkan på omfattningen av Länsstyrelsens verksamhet. I den inlägga med synpunkter som länsstyrelserna lämnade in under utredningens gång förordas ett fördjupat samarbete mellan länen, framför att en enda eller ett fåtal länsstyrelser ska få ansvar för andra län.

Om utredningsförslaget blir beslutat, måste Länsstyrelsen förbereda sig för att avveckla sin stödverksamhet.

Regionala strukturförändringar inom jordbruksområdet

Under hösten 2011 stod det klart att mejeriföreningen Milko, som betjänar Jämtlands län (med flera län), för sin överlevnad var beroende av en fusion med Arla annars skulle Milko gå i konkurs och länets mjölkproducenter skulle inte längre kunna bedriva någon verksamhet.

Jordbruket, framför allt mjölkproduktionen, är en betydelsefull näring i Jämtlands län, relativt sett lika betydelsefull som jordbruket är för Skåne län vid en direkt jämförelse. Jordbrukets betydelse för Jämtlands län är dock mer långtgående och mångfacetterad än vad de 165 mjölkproducerande lantbrukarna och en livsmedelsindustri med ett par hundra personer direkt och indirekt sysselsätta ger vid handen, till exempel:

- » Lantbrukarna bidrar till att landsbygden är bebodd och genom sin entreprenörsverksamhet skapas också förutsättningar för andra att bo på landsbygden.
- » Lantbrukarna bidrar i stor utsträckning till att det för Jämtlands län och turismnäringen (en basnäring i länet) så attraktiva landskapet kan vidmakthållas.
- » Många underleverantörer på landsbygden är beroende av lantbrukarna som kunder.

Länsstyrelsen bidrog aktivt på flera olika sätt i den process som ledde fram till att Konkurrensverket godkände fusionen mellan Milko och Arla. Det akuta hotet mot jordbruksnäringens fortlevnad i länet eliminerades därmed. Det bidrog också till att det är ett "kompetens- och utvecklingscentrum för de gröna näringarna"

under bildande i Ås, runt de gymnasiala naturbruksutbildningarna vid Torsta. Länsstyrelsens projekt "Eldrimner" inom mathantverket är lokaliserat till detta centrum och projektet har från 2012 fått en permanent basfinansiering från statsbudgeten som bas i sin finansiering.

Förutsättningarna för de lantbruksanknutna näringarna har på detta sätt avsevärt förbättrats det senaste året. Under 2012 har dock Arla sänkt mjölkpriserna till sina leverantörer, vilket har skapat ny oro bland lantbrukarna och pressat lönsamheten.

Sammanfattning

- » Jordbruksutredningen förordar att sju länsstyrelser bildar samordningsregioner som innefattar flera län. Länsstyrelsen i Västernorrlands län blir en av dessa sju samordningsregioner med Västernorrlands och Jämtlands län inom sitt område. Stödverksamheten i Jämtlands län avvecklas.
- » Nuvarande arbetsfördelning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna behålls men med koncentration av hela jordbrukarstödsverksamheten till ett fåtal länsstyrelser (även kontroll av tvärvillkor).
- » Utredningen förordar på sikt att Jordbruksverket tar över hela EU:s jordbruksadministration.
- » Utredningen presenterades 2009 men har ännu inte lett till något direkt konkret initiativ eller någon proposition om stora förändringar. Detaljer i utredningens förslag genomförs just nu, såsom gemensam kundtjänst, "Mina sidor" och e-handläggning.
- » Ett samordningsprojekt SUSS 2010 mellan SJV och länsstyrelserna har lett till utbetalningar i tid och lägre kontrollfrekvens och har alltså löst delar av problemen på ett annat sätt än utredningen föreslår.
- » Det akuta hotet mot länets jordbruksnäring är avvärjt genom fusionen mellan Milko och Arla och naturbruksgymnasiet i Ås (Torsta) ombildas och utvecklas.

3.22 Trygg med vad du äter

Nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion (SOU 2009:8)

Bakgrund

Regeringen beslutade i slutet av 2007 att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Livsmedelsverket samt Fiskeriverket. Syftet med översynen är att föreslå en effektiv myndighetsstruktur som underlättar styrning, samordning, kontroll och uppföljning av såväl myndigheternas verksamhet inom livsmedelskedjan som myndigheternas andra uppgifter (främst genomförandet av jordbruks- och fiskeripolitiken).

På nationell nivå är ansvaret för den svenska landsbygdspolitiken delad mellan olika departement och olika myndigheter samt i vissa delar otydlig enligt utredningen. Det delade och delvis otydliga ansvaret utgör ett hinder för ett effektivt främjande av en hållbar landsbygdsutveckling i Sverige. Utredningen anser mot denna bakgrund att den nationella samordningen av statens landsbygdsutvecklingsinsatser bör förstärkas.

Utredningens analys visar även på vissa brister inom den verksamhet som Jordbruksverket i dag bedriver utanför livsmedelskedjan. Tvärvillkorskontrollen har vid granskningar uppvisat allvarliga brister, vilka bland annat orsakats av att Jordbruksverket brustit i samordningen av regionala och lokala kontrollmyndigheter.

Länsstyrelsens roll i dag gentemot nuvarande myndigheter

Länsstyrelsens kontakt med nuvarande myndigheter (Statens jordbruksverk, Staten veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket samt före detta Fiskeriverket – nuvarande Havs- och vattenmyndigheten – sker till exempel inom miljöskydd, livsmedelskontroll, djurskydd, lantbruk, fiske och regional utveckling.

Länsstyrelsen utför bland annat tillsyn, handläggning och beslut av EU-stöd och kontroll inom dessa områden på uppdrag av nuvarande myndigheter. Enligt utredningen finns det totalt inom Sveriges länsstyrelser cirka 660 årsarbetskrafter inom lantbruksområdet, 300 inom livsmedels- och djurområdet, 40 inom veterinär verksamhet och 60 inom fiske.

Tre nya myndigheter

Utredaren föreslår tre helt nya myndigheter som ska ersätta de fyra ovanstående:

1. Livsmedelssäkerhetsmyndigheten
2. Myndigheten för havsresurser och fiske
3. Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling

Motiven till bildandet av de nya myndigheterna är flera. Den nya organisationsstrukturen stämmer bättre överens med ansvarsfördelning på EU-nivå, den förstärker landsbygdsperspektivet, den lägger grunden för en mer överskådlig statsförvaltning samt etablerar ett mer samlat kontrollansvar när det gäller livsmedel. De nya myndigheterna föreslogs inleda verksamheten den 1 januari 2010. Ingen proposition har upprättats för att genomföra hela utredningsförslaget. Dock har delar inarbetats i andra reformer, till exempel bildandet av den nya Havs- och vattenmyndigheten - HaV.

Konsekvenser av förslaget

Utredningen föreslår att det inrättas särskilda jordbruksdelegationer med samordningsansvar för hantering av stöd till jordbruk och fiske vid sju länsstyrelser, varav Västernorrlands län föreslås vara ett av dessa. Dessa sju länsstyrelser blir således värdlänsstyrelser för jordbruksdelegationerna.

Respektive jordbruks- och fiskedelegation ansvarar för att leda och samordna administrationen av EG-stöden till jordbruket (inklusive samordna kontrollen av tvärvillkor) och fisket inom respektive distrikt. På värdlänsstyrelserna bör det finnas ett mindre kansli. Ordförande i delegation föreslås vara värdlänets landshövding.

Alla 21 länsstyrelserna ska behålla fullt budget- och personalansvar och därmed erhålla finansiering via förvaltningsanslaget för uppgifterna i fråga.

Med en av de nya myndigheterna, Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling, följer starkare fokus på landsbygdsutveckling. Utredningen

anser att länsstyrelserna bör ha ett motsvarande regionalt samordningsansvar för landsbygdsutveckling som den nya myndigheten föreslås ha på central nivå. För detta talar, utöver uppgifterna inom jordbruksområdet, att länsstyrelserna ansvarar för flera andra frågor som rör landsbygdens utveckling, till exempel företagsstöd, projektstöd, kommersiell service och transportplanering. Mot denna bakgrund anser utredningen att de resurser som frigörs genom de beräknade effektiviseringarna bör kvarstå i länsstyrelseorganisationen för att möta ökade anspråk inom områdena fiske och landsbygdsutveckling.

Det centrala ansvaret för att leda och samordna kontrollen inom livsmedelskedjan, bland annat inom områdena livsmedel, foder och animaliska biprodukter, djurhälsa och djurskydd, bör samlas vid den tänkta Livsmedelssäkerhetsmyndigheten enligt förslaget. Det innebär att vissa delar flyttas dit från Jordbruksverket.

Enligt utredaren bör regeringen låta se över ansvaret för den livsmedelskontroll som kommunerna idag ansvarar för i syfte att säkerställa en högre kvalitet. Detta kan innebära att denna kontroll flyttas. Det preciseras inte i utredningen till vilken myndighet kontrollen ska flyttas. Det är dock en rimlig slutsats att livsmedelskontrollen hamnar på länsstyrelserna eftersom utredningen förordar länsstyrelsernas direktkontakt med företagen.

Denna utredning, liksom Jordbruksutredningen SOU 2009:7, förordar att stödhanteringen inom jordbruk och fiske ska samordnas mer tydligt mellan länen, här i form av ansvariga delegationer. En viktig skillnad är dock att i förslaget i denna utredning (Trygg med vad du äter) skulle samordningslänsstyrelsen inte få personal- och budgetansvar.

Det nämns också en ökad möjlighet att använda ackrediterade kontrollföretag vilket kan påverka länsstyrelserna inom de områden där vi idag gör kontroller (tvärvillkor, livsmedel med mera). Detta behöver inte innebära en minskning av antalet kontroller, men det kan komma att ställa högre krav på vår förmåga att konkurrera om jobben. Utredningen indikerar att det kan komma att flyttas fler kontroller från kommunerna till länsstyrelserna.

Den nyligen placerade arbetsuppgiften kring djurskydd på Länsstyrelsen kan enligt utredningen få en ny ansvarig uppdragsgivare men detta bör inte ändra omfattningen av det arbete länsstyrelserna idag gör inom det området.

Till viss del har utredningens förslag genomförts, när det gäller utvecklingen av Fiskeriverket och inrättandet av den nya Havs- och vattenmyndigheten, den 1 juli 2011. Om förslaget i övriga delar blir beslutat, måste Länsstyrelsen förbereda sig för att utveckla verksamheten med hantering av stöd till jordbruk och fiske som i så fall ska överföras till en särskild jordbruksdelegation vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Den hittills mest konkreta åtgärden av de olika förslagen är att den nya Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har bildats den 1 juli 2011 för att stärka och effektivisera arbetet med hav och vatten och ta ett samlat grepp om området. Genom långsiktig planering ska myndigheten hantera mötet mellan miljöintressen och näringsliv, så att så många som möjligt blir nöjda. Samtidigt som Havs- och

vattenmyndigheten bildades har Fiskeriverkets verksamhet lagts ner och HaV tog i samband med det över många av Fiskeriverkets tidigare ansvarsområden. Dessutom har HaV övertagit den största delen av ansvaret för havs- och sötvattensfrågor från Naturvårdsverket.

Sammanfattning

- » Tre nya myndigheter föreslås ersätta Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket samt Fiskeriverket för att få till stånd en mer effektiv verksamhet när det gäller framförallt livsmedelskedjan. Hittills har den nya Havs- och vattenmyndigheten (HaV) bildats, den 1 juli 2011.
- » Länsstyrelsen i Västernorrlands län är en av sju länsstyrelser som föreslås få ett samordningsansvar (delegation) för att leda och samordna administrationen av EU-stöden till jordbruket och fisket inom respektive distrikt.
- » Administrationen av EU-stöden till jordbruket och fisket i Jämtlands län föreslås skötas av Länsstyrelsen i Västernorrlands län och på sikt av Jordbruksverket.

3.23 Aktiv väntan – asylsökande i Sverige

(SOU 2009:19)

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelserna har sedan 2007 uppgiften att samordna flyktingmottagandet i respektive län genom att skapa beredskap hos kommunerna att ta emot skyddsbehövande som fått uppehållstillstånd. Det är även Länsstyrelsens uppgift att överlägga med kommunerna om flyktingmottagandet i länet samt att följa upp introduktionen (i länet). Bakgrunden till Länsstyrelsernas uppdrag var bland annat deras samordnande roll i det regionala utvecklingsarbetet.

Kommunerna har i dag ett operativt, övergripande ansvar för introduktionen av nyanlända invandare. Detta operativa ansvar omfattar till exempel att ge nyanlända språkundervisning i svenska, anordna praktik eller annan sysselsättning.

Länsstyrelsernas utvidgade roll

Eftersom kommuner och Länsstyrelser redan idag har ansvar för nyanlända flyktingar bedömde utredningen att de bör få ett ansvar också för asylsökande. Den regionala samordningen av nyanlända har fungerat så bra att länsstyrelsernas ansvar inom integrationsområdet har utvidgats under 2011. Uppdraget om att förhandla med kommuner om mottagande av ensamkommande barn var nytt för år 2011.

Arbetet med att samordna uppdraget om förhandlingar om mottagande av ensamkommande barn med uppdraget rörande nyanländas etablering utgör en viktig del i integrationsarbetet. Denna typ av tvärsektoriella uppdrag stärker Länsstyrelsen och kan, vid ett lyckat genomförande, i sin tur generera nya uppdrag.

Även om utredningen bedömer att Länsstyrelserna har genomfört uppdraget med

att regionalt samordna flyktningmottagandet på ett bra sätt så nämns också att utvecklingen av det regionala samverkansarbetet är mycket ojämn i hela landet. Detta skulle kunna innebära att regeringen på längre sikt vill centralisera eller koncentrera uppgifterna till ett fåtal länsstyrelser för att säkerställa att arbetet i regionerna likställs.

Sammanfattning

- » Länsstyrelsernas generellt goda insatser inom integrationsområdet har genererat ett utökat ansvar 2011 och om detta även fortsättningsvis faller väl ut kan ytterligare uppdrag inom integrationsområdet och mänskliga rättigheter tillfalla länsstyrelserna.
- » Regeringen har i utvärderingen av 2010 och 2011 års verksamhet konstaterat att insatsernas kvalitet varierar mellan länsstyrelserna i landet. Detta skulle kunna medföra att regeringen vill centralisera eller koncentrera uppgifterna till ett fåtal länsstyrelser.

3.24 Länsstyrelsens tillsyn

Dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter (Fi 2008/3093)

Bakgrund

Stärk länsstyrelsernas roll som tillsynsorgan, öronmärk resurser för tillsyn, koncentrera verksamheten och förenkla. Det är huvudförslagen i rapporten "Länsstyrelsernas tillsyn" som Länsstyrelsen i Östergötland har gjort på uppdrag av Finansdepartementet. Syftet med rapporten är att följa upp och föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

Bakgrunden till uppdraget är den kritik som Riksrevisionen riktat mot statens tillsynsverksamhet. Rapporten innehåller ett antal förslag som syftar till att stärka länsstyrelserna som statens samlade regionala tillsynsorgan. Utredaren förordar förbättrad tillsyn genom att koncentrera, samarbeta, förenkla och ta bort uppgifter för att inte rättssäkerheten ska äventyras. Länsstyrelsernas betydelsefulla roll som tillsynsmyndighet måste vidareutvecklas.

Utredningen definierar problemen med länsstyrelsernas tillsyn:

- » Brist på ekonomiska resurser för att utöva tillräcklig tillsyn.
- » Stora variationer mellan länen på grund av olika prioriteringar.
- » Sårbar organisation.
- » Brist på specialistkompetens på vissa håll.

Förbättra tillsynen

För att komma tillrätta med problemen är det viktigt att länsstyrelsernas roll som tillsynsorgan stärks. Det kan ske genom att länsstyrelserna får överta eller vidareutveckla ansvaret för tillsynen av fler områden än idag.

Förslag på aktuella områden är:

- » Skogsstyrelsens tillsyn överförs till länsstyrelserna som har den samlade regionala miljö- och naturvårdstillsynen.
- » Överförmyndartillsynen förstärkas.
- » Ett fåtal länsstyrelser får specialuppdrag att utöva tillsyn över Polismyndigheten.
- » Länsstyrelserna förstärker sin tillsyn över miljöfarlig verksamhet genom att ta över kommunernas tillsyn.
- » Tillsyn inom integrationsområdet.

Bristande resurser är ett stort problem i tillsynsarbetet. Utredningen föreslår att pengar till tillsyn öronmärks och resurser säkras genom riktade anslag. Riktade, nationella satsningar på tillsyn bör också göras inom vissa områden. Utredningen föreslår också ett tydligare koncepttänkande. För att höja effektiviteten och minska sårbarheten föreslås att verksamheten koncentreras till färre länsstyrelser än idag. Nationella experter, ett ökat erfarenhetsutbyte och en central analysfunktion är också förslag på steg mot en koncentrerad verksamhet. Utredningen vill också se en bättre samordning i regeringskansliet för en samlad regional tillsyn. Eftersom tillsyn konkurrerar med många andra uppgifter kan vissa närliggande områden förenklas eller tas bort för att frigöra resurser och kompetens.

Exempel på sådana områden är:

- » förenklingar inom systemet för infrastrukturplaneringen
- » tillståndsprövning av vindkraftverk
- » handel med utsläppsrätter.

Även om rapporten förordar en ökad tillsynsroll för Länsstyrelsen menar utredaren inte att länsstyrelserna behöver bli en renodlad tillsynsmyndighet eftersom det inte skulle vara försvarbart rent ekonomiskt. I motsats till Förvaltningskommitténs betänkande "Styra och Ställa" anser utredaren att Länsstyrelsen kan omfatta både tillsyn och främjandeuppdrag (information och rådgivning). De eventuella rollkonflikter som kan dyka upp kan och bör hanteras på andra sätt än att bygga upp två parallella organisationer (en organisation för information, rådgivning och uppsikt å ena sidan och en organisation för granskning/tillsyn i efterhand å andra sidan).

Utredningen nämner också Länsstyrelsens unika egenskap att arbeta över ett brett fält av olika områden vilket medför att den tvärsektoriella kunskapsspridningen bör bli bättre för att ta tillvara dess fulla potential.

Sammanfattning

- » Länsstyrelsen får en ökad roll som tillsynsmyndighet genom att ta över tillsynsuppgifter från bland annat kommunerna
- » En renodling till enbart tillsynsverksamhet på länsstyrelserna bör ej genomföras
- » Den tvärsektoriella kunskapsspridningen bör bli bättre
- » Utredningen presenterades i februari 2009 men har ännu inte lett till något direkt konkret initiativ eller någon proposition.

3.25 Kulturpolitikens inriktning och arbetsformer – ”Kulturutredningen”

(Prop 2009/10:3 och SOU 2009:16)

I juni 2007 tillsatte regeringen en utredning för att se över kulturpolitiken, dess inriktning och arbetsformer vilket omfattar förändringar på kulturområdet när det gäller de nationella kulturpolitiska målen, statens uppgifter och åtaganden, prioriteringar av statens insatser, den statliga förvaltningsorganisationen, det statliga institutionsväsendet samt de statliga stödordningarna.

Utredningen presenterades i februari 2009. Utifrån utredningens förslag formulerade regeringen en proposition som antogs av riksdagen i december 2009. Huvudinnehållet var att de dittills gällande nationella kulturpolitiska målen upphävdes. I stället infördes nya mål som är anpassade efter dagens samhälle. Det infördes också en ny modell för fördelning av statliga medel till regional och lokal kulturverksamhet. Landsting och regioner respektive kommuner har därmed fått ett ökat ansvar för fördelningen av statbidragen.

Denna del beskriver den institutionella strukturen på basis av Förnyelseprogrammet, det vill säga hur myndigheter och institutioner inom kulturområdet ska organiseras för att på bästa sätt implementera utredningens förslag.

De delar av riksdagsbeslutet som rör länsstyrelserna redovisas nedan.

a) Nya mål för kulturpolitiken (punkt 1 i förnyelseprogrammet)

Statliga myndigheter och institutioner ska arbeta för att främja mångfald, kulturarvet ska bevaras, brukas och tolkas, kulturell kompetens ska användas för att bidra till hållbar utveckling och information och kunskap ska göras tillgängliga och brukas.

Kulturarvet ska bevaras och förmedlas vidare till kommande generationer som ett uttryck för samhällets framtidstro.

Länsstyrelsen arbetar med kulturarvsfrågor, främst med inriktning på hur kulturarvet brukas, bevaras och tolkas samt med information och kunskapsförmedling. Med de föreslagna nya målen för kulturpolitiken kan dessa arbetsuppgifter komma att bli mer preciserade.

b) Kulturpolitiken som aspektpolitik (punkt 6 i förnyelseprogrammet)

Med aspektpolitik menas hur de perspektiv (kreativa förmågor, kunskaper, insikter) som aktörer inom andra samhällsområden än kulturområdet företräder, införlivas i kulturpolitiken. Vikten av att kulturaktörer och aktörer inom andra samhällsområden samspelar ytterligare för att bidra till samhällsutvecklingen framhålls. Regional tillväxt och EU nämns som två sådana områden.

Länsstyrelsen berörs till viss del av att närmare sammankoppla regional tillväxt och kulturpolitiken genom att regional tillväxt omfattar turism och

entreprenörskap vilket i många fall berör byggnader och kulturmiljöer där Länsstyrelsen har en roll.

- c) Portföljmodell för samspel mellan stat, kommuner och landsting (punkt 7 i förnyelseprogrammet).

Statens kulturpolitiska samspel med landsting (regioner) och kommuner förnyas genom "portföljmodellen". Samspelet går ut på dialog och förhandling snarare än styrning. De tre politiska nivåerna blir likvärdiga parter med olika roller och ansvar som möts i en dialog som ska resultera i en överenskommelse. Länsstyrelserna har en viktig roll i förhandlingarna. Statliga medel ska, tillsammans med regionala medel, fördelas och användas i enlighet med vad parterna efter överläggningar kommit överens om.

Länsstyrelsen behåller kulturmiljövårdsanslaget

Länsstyrelsen disponerar via Riksantikvarieämbetet det så kallade kulturmiljövårdsanslaget 7:271. Bidraget är viktigt i Länsstyrelsens arbete med bevarande, brukande och förmedling av länets kulturmiljöer. Nuvarande ordning behålls och bidraget ingår således ej i portföljmodellen.

Ökat samarbete mellan regionala aktörer samt mellan sakområden

Utredningen poängterar vikten av att landsting (region) och länsstyrelse samordnar sig i den regionala strategin som tas fram inför förhandlingarna mellan de tre parterna på kulturområdet. Regionala medel som landstingen förfogar över måste samspela med länsstyrelsernas resurser för att öka effekterna. Kulturmiljöprogram som länsstyrelserna tar fram och kulturprogram som tas fram av landsting bör utarbetas i nära samverkan. Utredningen framhåller också att länsstyrelserna förfogar över även andra medel som är relevanta i kultursammanhanget, till exempel utvecklingsmedel av olika slag, insatser för miljö, jämställdhet, friluftsliv och fysisk samhällsplanering.

Kulturmiljövårdsanslaget samspelar redan i dag med många andra regionala medel som bidrar till uppfyllandet av miljökvalitetsmålen, en god fysisk samhällsplanering och regional tillväxt med mera. Länsstyrelsernas resurser på kulturmiljöområdet behöver i hög grad samspela med andra regionala resurser som finns inom länsstyrelsen, inom strukturfonderna samt i landsting och kommuner för att bland annat kunna klara av exempelvis nya kulturreservatsbildningar och världsarv såväl i dag som i framtiden.

Sammanfattning

- » Landstingens (regionernas) och kommunernas ansvar och resurser ökar på kulturområdet.
- » Ett nytt samspel mellan stat, region och kommun tillämpas (förhandlingar som ska resultera i en gemensam överenskommelse), den så kallade portföljmodellen. Länsstyrelserna har en roll i det nya samspelet när det gäller fördelning av statliga bidrag samt när det gäller ökad samverkan i framtagning av kulturmiljöprogram, med mera.
- » Länsstyrelsen behåller kulturmiljöbidraget 7:2 som ett associerat bidrag, det vill säga inte del av portföljmodellen.
- » Ökat fokus på kopplingen mellan regional tillväxt och kulturpolitik samt mellan EU och kulturpolitik.

3.26 En sammanhållen klimat- och energipolitik

(prop. 2008/09:162 och 163)

Bakgrund

I mars 2009 presenterade regeringen en sammanhållen klimat- och energipolitik i två propositioner (prop. 2008/09:162-klimat och prop. 2008/09:163-energi). I de riksdagsbeslut som togs den 16 juni 2009 beslutade riksdagen om mål för den svenska klimatpolitiken till 2020. Målet är att Sveriges utsläpp 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Det innebär att utsläppen av växthusgaser 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre jämfört med 1990 års nivå. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter, det vill säga transporter, bostäder, avfallsanläggningar, jord- och skogsbruk och vattenbruk samt delar av industri med mera. Mål för stora industrier och energiproduktion sätter EU-länderna gemensamt..

Riksdagen beslutade samtidigt om nya mål för den svenska energipolitiken. År 2020 ska andelen förnybar energi vara minst 50 procent av den totala energianvändningen och andelen förnybar energi i transportsektorn vara minst 10 procent. Beslutet innebär också ett mål om 20 procent effektivare energianvändning till 2020. Vidare fastställdes en nationell planeringsram för vindkraft till motsvarande en årlig produktionskapacitet på 30 TWh år 2020, varav 20 TWh till lands och 10 TWh till havs. Därutöver sa riksdagen nej till ett betydande antal energipolitiska motioner. Bland dessa fanns förslag om vind-, vatten- och kärnkraft samt om solenergi, fjärrvärme och naturgas.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelserna har en central roll i klimatarbetet på regional nivå och har arbetat med klimat- och energifrågorna under många år. Genom regleringsbrevet för 2009 fick länsstyrelserna i uppdrag att konkretisera arbetet med regionala klimat- och energistrategier genom att planera och genomföra insatser och åtgärder i samverkan med berörda aktörer. I uppdraget ingår att stödja näringslivets och kommunernas klimat- och energiarbete.

I såväl budgetpropositionen för 2009 som i Lantmäteriets regleringsbrev (där länsstyrelsernas anslag för klimatanpassningsarbete 2009-2011 fastslås) har länsstyrelsernas centrala roll som samordnare av det lokala och regionala klimatanpassningsarbetet betonats.

Regeringen förtydligar länsstyrelsernas roll i klimatarbetet

I klimatpropositionen anges länsstyrelser, tillsammans med kommuner och regionala självstyrelseorgan, som viktiga aktörer i arbetet med att genomföra den nationella klimatstrategin.

Regeringen anför att länsstyrelsernas roll i det regionala och lokala klimatarbetet bör stärkas när det gäller samordning av mellankommunal samhällsplanering för minskade klimatutsläpp och för klimatanpassning. Länsstyrelserna har via regleringsbrevet (3§ p6 och 5§ p8) fått långsiktiga uppdrag att konkretisera arbetet med regionala klimat- och energistrategier genom att planera och genomföra insatser och åtgärder i samverkan med kommuner, självstyrelseorgan och andra berörda aktörer.

Sammanfattning

- » Länsstyrelsens roll i klimat- och energiarbetet har stärkts och förtydligats i de riksdagsbeslut som bygger på klimat- och energipropositionerna.
- » Länsstyrelsens samordningsroll mellan viktiga offentliga och privata aktörer förstärks både vad gäller klimatanpassning och för att minska utsläppen av växthusgaser.
- » Nya klimatmål kommer ska tas fram av Länsstyrelsen i samverkan med andra regionala och lokala aktörer för att uppnå långsiktigt hållbara klimatlösningar för länet.

4. Slutsatser

Utredningarnas förslag som berör länsstyrelsernas framtida roll, uppdrag och utveckling uppvisar en komplex bild. Detta visar analyskorset samt den fördjupade bild av utredningarna som sammanfattats i tidigare kapitel. Ökad tillsyn, centralisering och sektorisering är en bild. Ökad samordning, utvecklingsinriktning och fler tvärssektoriella uppdrag är en annan bild.

I grunden är det inget konstigt med att länsstyrelsernas roll och uppdrag förändras över tid och ges nya dimensioner. Det är helt naturligt att nya samhällsbehov identifieras av staten och att länsstyrelserna som statens regionala företrädare får förändrade uppdrag. Det som förefaller speciellt just nu är att det uppdämda behovet av förändringar är så stort och omfattar alla nivåer och områden inom statsförvaltningen.

4.1 Länsstyrelsens framtida uppdrag och verksamhetsinriktning

I Länsstyrelsens inre verksamhet ingår att upprätta strategier och prioriteringar som organisationen ska följa för att möta framtiden.

Om man upplever oklarheter kring regeringens syn på länsstyrelsernas framtida roll och utveckling kan det påverka Länsstyrelsens inre arbete på flera sätt. Ett exempel kan vara ökad personalomsättning vilket kan skapa kompetensbrist och i förlängningen medföra förlust av ansvarsområden eller uppdrag. Kraftfulla satsningar på strategiska profilmråden kan få motsatt effekt och mobilisera personalen att arbeta för en önskvärd framtid.

Det är därför viktigt att organisationen förbereder sig och diskuterar hur utmaningar, förändringar och möjligheter ska mötas och tas tillvara i vår organisation när statsförvaltningen omvandlas. På så vis blir de strategiska vägvalen långsiktiga och agerandet proaktivt inför framtiden.

Nedanstående stödfrågor utgör underlag för fortsatta diskussioner om prioriteringar och strategier på Länsstyrelsens enheter:

- » Hur kan Länsstyrelsen utvecklas utifrån "ägarens" och medborgarnas krav och behov? Krävs ökat internt fokus på tvärssektoriella- och samordningsfrågor?
- » Finns det en inneboende konflikt mellan tillsynsrollen och utvecklingsrollen? Hur kan i så fall Länsstyrelsen kombinera dessa två roller?
- » Vilken roll kommer Länsstyrelsen att ha om tre till fem år om den dominerande statliga organisationsprincipen fortsätter, det vill säga fortsatt ökad renodling och koncentration/centralisering?
- » Vilken roll vill Länsstyrelsen ha (ta) om tre till fem år? Hur ser den önskvärda framtiden ut?
- » Vad kan Länsstyrelsen göra idag för att skapa förutsättningar för att få den roll vi önskar?
- » Vad är möjligt och realistiskt att uppnå?



Länsstyrelsen Jämtlands län

Postadress: 831 86 Östersund
Besöksadress: Residensgränd 7
Telefon: 063-14 60 00
jamtland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/jamtland