



Länsstyrelserna

Samordning för hållbar regional utveckling

Svar till regeringen angående uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet



Länsstyrelsen
Västerbottens län



Länsstyrelsen
Örebro län

MISSIV
2005-12-06

Till statsrådet
Sven-Erik Österberg

Statlig samordning för hållbar utveckling

De statliga myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att bedriva den statliga verksamheten så effektivt som möjligt. Statliga myndigheter skall också uppträda samordnat gentemot medborgare, företag, organisationer och kommuner på såväl nationell nivå som i länen. I detta arbete kan länsstyrelsen uppträda tydligare och spela en mer aktiv roll än man har möjlighet att göra i dag. Med ett tydligare mandat för samordningen av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet skulle länsstyrelsen kunna bidra till ett större fokus på en hållbar regional utveckling, till en utveckling mot färre myndigheter med överlappande uppgifter och därmed en mer överskådlig myndighetsstruktur och ett effektivare resursutnyttjande. Det skulle innebära en tydligare statlig förvaltning för medborgare, företag, organisationer och kommuner.

Regeringen gav i oktober 2004 samtliga länsstyrelser i uppdrag att gemensamt föreslå hur länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet bör vidareutvecklas och preciseras. Länsstyrelsen i Västerbottens län och i Örebro län fick uppdraget att samordna arbetet. Detta är länsstyrelsernas svar på samordningsuppdraget.

Länsstyrelsernas arbete har skett parallellt med Nuteks uppdrag om regionala utvecklingsprogram, som avrapporterades till regeringen i september 2005. I svaret, *Regionala tillväxtprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete*, är målet om en hållbar utveckling en tydlig utgångspunkt, vilket länsstyrelserna ser positivt på. Däremot tydliggjordes i detta uppdrag inte länsstyrelsens roll i arbetet med regionala utvecklingsprogram och länsstyrelserna har för avsikt att återkomma i den frågan om den åter aktualiseras genom remisshantering eller på annat sätt.

Länsstyrelsernas svar kan ses som ett första remissvar på Nuteks uppdrag. Det kan också ses som ett svar på delar av de förslag som Organisationsutredningen för regional tillväxt lämnat i *Starkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning* (SOU 2005:93). Det är också länsstyrelsernas förhoppning att detta svar i alla avseenden tas i beaktande i Ansvarskommitténs arbete.

Lorentz Andersson
Landshövding i Västerbottens län

Sören Gunnarsson
Landshövding i Örebro län

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på uppdraget om samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet.....	3
1. Inledning.....	5
2. Länsstyrelsens uppdrag	6
2.1 Regeringens uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet	6
3. Den regionala samhällsorganisationen	9
3.1 Länsstyrelsen – en statlig regional myndighet	10
3.2 Behovet av statlig samordning	11
3.3 Det nya regionala landskapet – länsstyrelser i samarbete med självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan	13
3.4 Den regionala utvecklingspolitiken.....	15
3.5 Det statliga utvecklingskapitalet	16
4. Hur arbetar länsstyrelsen i dag?	18
4.1 Länsstyrelsens samordningsarbete	19
4.2 Länsstyrelsens verktyg för hållbar utveckling.....	20
5. Hinder och framgångsfaktorer för effektiv statlig samordning	23
5.1 Hinder.....	23
5.2 Framgångsfaktorer.....	24
6. Framgångs- och förbättringsområden för samordning för hållbar regional utveckling	28
6. Framgångs- och förbättringsområden för samordning för hållbar regional utveckling	28
6.1 Länsstyrelsen – en ryggrad för samordning för hållbar regional utveckling	28
6.2 Länsstyrelsens roll i byggandet av ett hållbart samhälle.....	32
7. Förslag för effektivare samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet	38
7. Förslag för effektivare samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet	38
7.1 Förslag	39
7.2 Samhällsnyttan av länsstyrelsernas förslag	51
Bilageförteckning.....	52

Sammanfattning av länsstyrelsernas svar på uppdraget om samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet

Genom regeringens beslut fick länsstyrelserna i oktober 2004 i uppdrag att ”gemensamt föreslå hur länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet bör vidareutvecklas och preciseras”. Uppdraget har inneburit att länsstyrelserna har utrett vilka uppgifter som samordningsuppdraget bör innehålla, hur roller och ansvarsfördelning mellan myndigheterna kan förtydligas, hinder och framgångsfaktorer.

Länsstyrelserna vill, med de förslag som här presenteras, bidra till ett ökat fokus på hållbarhetsperspektivet och dess tre dimensioner i det regionala utvecklingsarbetet. Det medför att fler myndigheter bör ha ett tydligt ansvar för en hållbar regional utveckling. Förslagen innebär också en tydligare statlig förvaltning på den regionala nivån, och i förlängningen färre myndigheter med överlappande arbetsuppgifter. På så sätt utnyttjas statens ekonomiska resurser effektivare. Länsstyrelserna vill med dessa förslag också förstärka statens arbete med att ta fram planeringsunderlag och med att följa upp arbetet för en hållbar regional utveckling. Länsstyrelserna vill också bli en tydligare statlig dialogpartner för kommuner och landsting och kunna bidra med bättre planeringsunderlag och en bättre uppföljning av arbetet för en hållbar regional utveckling.

Länsstyrelsen har ansvar för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen skall också, ur ett statligt helhetsperspektiv, samordna olika samhällsintressen. Länsstyrelsen skall främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd och underrätta regeringen om länet och om sådant som inträffat där.

Samordningen av de politikområden som riksdagen beslutat om sker av regeringen och i begränsad utsträckning av centrala myndigheter på nationell nivå, av länsstyrelsen på regional nivå och av kommuner på lokal nivå. Det finns olika modeller för hur det regionala utvecklingsarbetet bedrivs, beroende på om det i länet finns kommunala samverkansorgan eller inte. Länsstyrelserna gör här ingen värdering av om den ena eller den andra modellen är tydligare eller effektivare än den andra, men länsstyrelsens roll som part i det regionala utvecklingsarbetet blir något olika beroende på vilken modell som gäller för det enskilda länet. Den största skillnaden är om länsstyrelsen har till uppgift att leda och organisera arbetet med regionala utvecklingsprogram och regionala tillväxtprogram, eller om denna uppgift vilar på ett regionalt självstyrelseorgan eller ett kommunalt samverkansorgan. Länsstyrelsens roll som den statliga regionala myndigheten, och uppgiften att företräda de statliga intressena i det regionala utvecklingsarbetet, är dock oberoende av de regionala associationsformerna.

När det gäller vilka uppgifter samordningen bör innehålla har länsstyrelserna valt att tolka uppdraget som samordning för en hållbar regional utveckling. Regeringen har, såväl i förordningen om regionalt utvecklingsarbete som i den nationella strategin för hållbar utveckling, formulerat att det övergripande målet är hållbar utveckling. Det regionala utvecklingsarbetet skall således bygga på en hållbar grund, och därmed genomsyras av ett socialt, ett miljömässigt och ett ekonomiskt perspektiv. Sektorsöverskridande arbete och samordning inom länsstyrelsen och mellan statliga myndigheter är medel för att uppnå målet om en hållbar utveckling. Uppgifterna har, mot bakgrund av regeringens övergripande mål, definierats som samordning av de statliga myndigheternas insatser för en hållbar regional utveckling.

I fråga om roller har länsstyrelserna försökt skapa en överblick över vilka myndigheter som finns och deras betydelse för det regionala utvecklingsarbetet. Myndighetsbegreppet är inte entydigt, vilket skapar otydlighet för medborgare och företag om vart man skall vända sig och styrningssvårigheter för riksdag och regering. Det innebär dessutom en onödigt kostsam statlig organisation. Länsstyrelsens

utrymme som samordnare av statliga myndigheter beror på vilka verktyg länsstyrelsen har till sitt förfogande inom olika sektorsområden. Länsstyrelsens samordning innebär en organisering och styrning av den egna och andra statliga myndigheters verksamhet. Sådan samordning förutsätter dock samverkan, och det krävs också samverkan mellan central och regional nivå för att samordning skall kunna ske på den regionala nivån. Länsstyrelsens samordningsroll är således mångbottnad och omfattar allt från samtal till lagstyrd tillsyn och granskning.

I detta arbete har länsstyrelserna utgått från hållbarhetsperspektivet som den viktigaste faktorn för ett långsiktigt framgångsrikt samordningsarbete. Länsstyrelsen är den enda tvärsektoriella statliga myndigheten vid sidan av regeringen, och den enda på regional nivå. Länsstyrelsen är organiserad och har sakkunskaper och resurser anpassade för att på olika sätt verka för och samordna verksamheter som berör alla dimensioner av en hållbar regional utveckling. Länsstyrelsens breda uppdrag, med uppgifter inom många sektorsområden, är en stabil plattform för samordningsarbetet. En annan viktig framgångsfaktor för samordningsarbetet är att länsstyrelsen ges ett tydligt mandat för detta. Ett sådant tydligt mandat är utgångspunkten för kontakter och samverkan med såväl centrala myndigheter som regionala och lokala aktörer kring olika frågor.

Länsstyrelserna har i huvudsak identifierat följande hinder för en effektiv samordning: Dagens många och delvis överlappande myndigheter gör att det är svårt att urskilja vem som har ansvar för det regionala utvecklingsarbetet. Regeringens instruktioner om myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet är otydliga. Instruktionerna om länsstyrelsens samordningsansvar är otydliga, och delvis inkonsekvent beskrivna i författningar och olika myndigheters instruktioner. Slutligen är länsstyrelsens resurser för samordningsarbetet inom vissa områden alltför begränsade.

Med ovanstående som utgångspunkt föreslår länsstyrelserna en förstärkning av statens samordningsmöjligheter på den regionala nivån:

Dels anser länsstyrelserna att det behövs en översyn av hur länsstyrelsens samordningsuppdrag är formulerat i författningar och instruktioner. Uppdraget måste vara konsekvent och entydigt uttryckt i såväl länsstyrelsens som i andra myndigheters instruktioner och regleringsbrev. Länsstyrelserna menar att ansvaret för att anpassa nationella mål efter regionala förutsättningar bör vara tydligare uttryckt än i dag, liksom ansvaret för att följa upp arbetet för hållbar regional utveckling och de statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet.

Dels föreslår länsstyrelserna att regeringen, istället för att inrätta nya myndigheter, i större utsträckning än i dag bör nyttja länsstyrelsen för att hantera nya statliga uppgifter. Sektorsmyndigheter utan regional representation skulle också, som bland annat Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet gör i dag, kunna använda länsstyrelsen för regionala insatser. Exempelvis anser länsstyrelserna, precis som Statens folkhälsoinstitut, att erfarenheterna från arbetet med nationella och regionala miljömål skulle kunna utgöra grund för arbetet med de nationella folkhälsomålen. Länsstyrelsen skulle också kunna ha ett tydligare ansvar för att främja integrationsarbetet i länet, på samma sätt som man i dag har för jämställdhetsarbetet. Även fler myndighetsuppgifter som avser ekonomiskt stöd till enskilda och företag skulle kunna hanteras av länsstyrelsen.

Sammanfattningsvis kan nyttan av länsstyrelsernas förslag bli en tydligare statlig medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Det övergripande målet om en hållbar regional utveckling kommer också att tydligare avspeglas i det dagliga arbetet vid länsstyrelsen och andra statliga myndigheter.

1. Inledning

Varje tid har sina strukturella förändringar att hantera. Många av de problem som är kopplade till förändringarna är gamla, många är gränslösa. En del av problemen är nya i vårt land, men gamla i det globala perspektivet:

- Sveriges befolkning blir allt äldre samtidigt som befolkningsstillväxten är låg. Allt färre yrkesverksamma skall på sikt försörja allt fler.
- Samtidigt står stora grupper i yrkesverksam ålder utanför arbetsmarknaden. Arbetslöshet och långtidssjukskrivningar är ett slöseri med resurser – både ekonomiska och mänskliga. Likaså det faktum att många nya svenskar har svårt att komma in på arbetsmarknaden, och att få ett arbete som motsvarar deras utbildning och kompetens.
- Med modern teknik, öppnare gränser och höjd utbildningsnivå i stora delar av världen ökar konkurrensen för det svenska näringslivet. Det ställer krav på förändringar och flexibilitet.
- Hoten mot miljön växer. Växthusgaser och andra luftföroreningar, oljeutsläpp och spridning av giftiga kemikalier är gränsöverskridande problem som kräver gemensamt ansvar.

Effekterna av stora strukturella förändringar syns ofta först och tydligast som problem på lokal nivå: När ortens stora företag omstrukturerar och outsourcar jobben. När de äldsta kommuninvånarna blir allt fler samtidigt som de yngre flyttar och med dem skattekraften. När människors utanförskap växer i bostadsområdena. När sjöarna försuras eller algbloomingen lägger sordin på badutflykten. Ofta hänger problemen samman och förstärker varandra.

Sådana strukturella problem utgör ett hot mot en långsiktigt hållbar utveckling, mot att människor kan erbjudas goda ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden i hela Sverige. Den svenska riksdagens och regeringens arbete för att hantera sådana problem och utmaningar är mångsidigt – för komplexa problem finns det inga enkla lösningar. Men med mångsidigheten följer ofta också en brist på helhetssyn. Samtidigt som Sverige är ett stort land är det till sin befolkning inte större än att det behövs en sådan nationell helhetssyn och ett nationellt ansvar för gemensamma mål. Detta bildar en gemensam utgångspunkt för det regionala och lokala arbetet – för kommunernas ansvar för samhällsplaneringen och kommuninvånarnas välfärd och hälsa. Ett sätt för staten att försöka uppnå sådan helhetssyn i hela landet är att utnyttja den statliga regionala och tvärssektoriella myndigheten som länsstyrelsen är.

Länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet och har omfattande uppdrag att se till att lagstiftningen följs av kommuner och företag i länet. Länsstyrelsen skall också främja länets utveckling. Genom detta breda uppdrag och de skiftande förvaltningsuppgifter som det innebär arbetar länsstyrelsen varje dag med att hantera strukturella förändringar och motverka problem som uppstår till följd av dem på den regionala nivån. Så arbetar länsstyrelsen för att skydda och bevara natur- och kulturmiljöer för kommande generationer, och med att göra dem tillgängliga för alla. Samtidigt har länsstyrelsen uppdrag att arbeta för tillväxt och utveckling inom politikområden som regional utveckling, kommunikationer, samhällsplanering och boende, jämställdhet och lantbruk – områden som berör många människor och emellanåt omfattar motstridiga intressen. Det ställer krav på samordning och samarbete över såväl sektorsgränser som administrativa gränser.

2. Länsstyrelsens uppdrag

Länsstyrelsen är en statlig regional myndighet, och som statens företrädare på den regionala nivån har landets 21 länsstyrelser ansvar för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som man skall ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen skall också, från ett statligt helhetsperspektiv, samordna olika samhällsintressen. Länsstyrelsen skall främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd och underrätta regeringen om länet och om sådant som inträffat där.¹

Länsstyrelsens arbete bedrivs på många olika sätt och inom många olika sektorer eller politikområden, bland annat: naturvård och miljöskydd, social omvårdnad, kommunikationer, livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, lantbruk, rennäring (i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län), fiske, jämställdhet mellan kvinnor och män, kulturmiljö, regional utveckling, hållbar samhällsplanering och boende, civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst.²

Inom de områden som här nämns fungerar länsstyrelsen som en statlig dialogpartner för kommuner och i viss mån landsting. Länsstyrelsen utövar tillsyn, tillhandahåller planeringsunderlag och gör regionala analyser, uppföljningar och utvärderingar av arbete som utförs av kommuner och andra aktörer. Länsstyrelsens breda uppdrag innebär att länsstyrelsen har ansvar för att göra helhetsbedömningar och tvärsektorieella avvägningar. Dessutom har länsstyrelsen allmänna förvaltningsuppgifter, som att handlägga bidragsansökningar, ansökningar om körkort, överklaganden och tillståndsprövningar. Därmed är länsstyrelsen också en direkt myndighetskontakt för medborgare och företag i länet.

2.1 Regeringens uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet

När det gäller länsstyrelsens ansvar för att samordna olika samhällsintressen har regeringen gett samtliga länsstyrelser i uppdrag att gemensamt föreslå hur länsstyrelsens samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet bör vidareutvecklas och preciseras. Enligt uppdraget bör länsstyrelsernas förslag särskilt belysa:

- Hur roller och ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter kan göras tydligare,
- vilka uppgifter som samordningsansvaret bör innehålla och hur de bör utföras för att främja det regionala utvecklingsarbetet och öka effektiviteten i de statliga insatserna,
- eventuella hinder, både organisatoriska och kompetensmässiga, som bör undanröjas för att samordningsansvaret skall kunna utvecklas på ett strategiskt önskvärt sätt,
- framgångsfaktorer, både organisatoriska och kompetensmässiga, som bidrar till och bör främjas så att samordningsrollen fungerar på ett effektivt sätt.³

Denna skrivelse är länsstyrelsernas svar på detta uppdrag. Arbetet har samordnats av Länsstyrelsen i Örebro län och Länsstyrelsen i Västerbottens län, men har bedrivits inom alla länsstyrelser och i ett flertal olika arbetsgrupper med deltagare från olika länsstyrelser. I detta dokument används formen ”länsstyrelsen” i beskrivningarna av länsstyrelsens allmänna uppdrag och arbete. Formen

¹ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

² Ibid.

³ Uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet (Fi2004/5012), bilaga 1.

”länsstyrelserna” används för att tydliggöra de 21 länsstyrelsernas gemensamma ståndpunkter, avvägningar och förslag inom ramen för detta uppdrag.⁴

Arbetet har också skett i samråd med andra myndigheter, med Sveriges Kommuner och Landsting och med Ansvarskommittén.⁵ Synpunkter har också inhämtats genom ett brev till 48 statliga myndigheter angående länsstyrelsens samordningsroll.⁶ En första lägesrapport lämnades till Finansdepartementet den 1 mars 2005.

Utgångspunkten i detta arbete har varit det sätt som det regionala utvecklingsarbetet bedrivs i dag, någon annan utgångspunkt är inte möjlig. Det förhållningssättet är samtidigt naturligtvis förknippat med stor osäkerhet, inte minst som det för närvarande pågår och har pågått en rad utredningar och utvecklingsarbeten som kommer att påverka såväl den regionala utvecklingspolitiken i sin helhet som länsstyrelsens fortsatta roll i denna. Några av dessa är:

- Ansvarskommitténs arbete kring struktur och uppgiftsfördelning inom staten och mellan staten, landstingen och kommunerna (skall vara avslutat senast 28 februari 2007).
- Nuteks uppdrag om metodutveckling gällande regionala utvecklingsprogram *Regionala tillväxtprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete* (info nr 062-2005) som lämnades till regeringen i september 2005.
- Organisationsutredningen för regional tillväxts delbetänkande *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning* (SOU 2005:93) som lämnades till regeringen i november 2005.
- PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) som överlämnades till regeringen i september 2005.
- Miljöbalkkommitténs slutbetänkande *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter* (SOU 2005:59) som lämnades till regeringen i juni 2005.
- Riksrevisionens rapport *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik* (RiR 2005:12) om Boverkets uppsikt och länsstyrelsens tillsynsarbete i enlighet med plan- och bygglagen som lämnades till regeringen i juni 2005.
- Jämställdhetspolitiska utredningen *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* (SOU 2005:66) som lämnades till regeringen i augusti 2005.
- Parlamentariska diskrimineringskommittén (skall vara avslutad senast 31 januari 2006).

Länsstyrelserna har följt och kommer att följa dessa initiativ och arbeten. Länsstyrelsernas samordningsuppdrag är ett bland dessa som, med de förslag som här presenteras, kan bidra till en ökad tydlighet i den statliga styrningen på den regionala nivån. Detta kan komma att betraktas som en partsinlägga från länsstyrelserna i pågående regionala diskussioner om fördelning av och i vissa län förhandling om arbetsuppgifter och medel för regionalt utvecklingsarbete. Länsstyrelsernas utgångspunkt i arbetet har dock varit att staten har ett gemensamt ansvar också på den regionala nivån för genomförandet av riksdagens och regeringens beslut. Detta är länsstyrelsernas förslag för hur det gemensamma ansvaret kan förtydligas och utföras bättre. Länsstyrelserna kommer också att ha detta som utgångspunkt i det fortsatta arbetet med statlig samordning enligt de uppdrag och mandat länsstyrelsen redan har.

Länsstyrelsen är inte den enda myndigheten som har ansvar för att samordna andra statliga myndigheter, inte ens på regional nivå. Så skall Arbetsmarknadsverket, genom den regionala AR-delegationen, verka för en samordning av statliga, kommunala och andra insatser som genomförs inom länet för att ta till vara arbetsförmågan hos personer med funktionshinder.⁷ Men länsstyrelsen är den

⁴ För redogörelse av länsstyrelsernas arbete, se bilaga 3.

⁵ För redogörelse av samrådsförfarandet, se bilaga 4.

⁶ För myndigheternas synpunkter, se bilaga 5.

⁷ Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

enda regionala myndigheten som har ett tvärsektoriellt samordningsuppdrag. Samtidigt är allt fler samhällsintressen av tvärsektoriell karaktär – inte minst målet om en hållbar utveckling, och därmed en hållbar regional utveckling, så som det formulerats av regeringen.⁸

Hållbar regional utveckling

Regeringen har, såväl i förordningen om regionalt utvecklingsarbete som i den nationella strategin för hållbar utveckling, formulerat att det övergripande målet för regeringens politik är en hållbar utveckling. Detta mål gäller för alla politikområden.⁹

Definitionen av hållbar utveckling är hämtad från Brundtlandkommissionen, FN:s kommission för miljö och utveckling:

”Mänskligheten har förmåga att skapa en hållbar utveckling – att försäkra sig om att utvecklingen tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov. Begreppet hållbar utveckling innebär gränser eller begränsningar – inte absoluta gränser utan gränser som sätts av dagens teknologi och samhällsorganisation, av naturresurser och av biosfärens förmåga att tåla effekterna av människans olika verksamheter.”¹⁰

Det regionala utvecklingsarbetet skall således bygga på en hållbar grund, och genomsyras av ett socialt, ett miljömässigt och ett ekonomiskt perspektiv. Sektorsöverskridande arbete och samordning, inom länsstyrelsen och mellan statliga myndigheter, är medel för att uppnå detta övergripande mål om en hållbar utveckling. Länsstyrelserna har gjort bedömningen att detta övergripande mål måste tas i beaktande i ett regeringsuppdrag som rör det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelserna har därför valt att definiera uppdraget som samordning av de statliga myndigheternas insatser för en hållbar regional utveckling.

Samverkan, samarbete och samordning

Länsstyrelsens roll som samordnare av statliga myndigheter beror på vilka verktyg länsstyrelsen har till sitt förfogande inom olika sektorsområden. Länsstyrelsens samordningsroll är således mångbottnad och omfattar allt från samtal till lagstyrd tillsyn, granskning och avvägningar i enskilda beslut. Generellt sett innebär länsstyrelsens samordning en organisering och styrning av den egna och andra statliga myndigheters verksamheter. Samordningen kan därmed innebära tvingande beslut som inte tillgodoser alla berörda parter eller intressen. Merparten av samordningen sker genom en process där målen är gemensamma och de ingående parternas förmåga tas tillvara i gemensamma lösningar. Sådan samordning förutsätter samverkan, men det förutsätter också tydlighet från länsstyrelsens, samordnarens, sida.

Länsstyrelserna har inom ramen för regeringsuppdraget haft två arbetsgrupper som kartlagt de statliga myndigheternas instruktioner. Kartläggningen visar att det finns stora skillnader i hur väl länsstyrelsens samordningsuppdrag och samordningsroll är formulerad i länsstyrelsens instruktioner jämfört med i andra myndigheters instruktioner.¹¹

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att det krävs samordning på central nivå och samordning och samverkan mellan central och regional nivå för att samordning skall kunna ske på regional nivå.

⁸ *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (Prop. 2001/02:4).

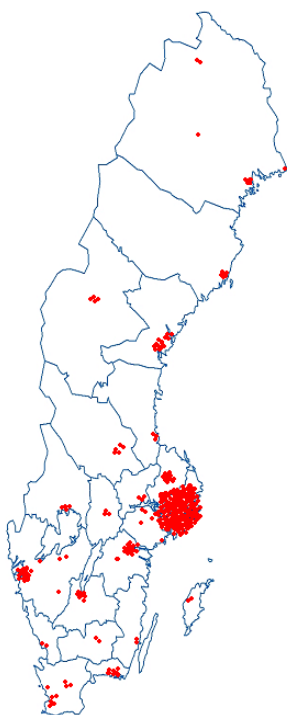
⁹ Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbetet samt *Nationell strategi för hållbar utveckling* (Skr. 2001/02:172).

¹⁰ *Vår gemensamma framtid*, Brundtlandkommissionen, 1987.

¹¹ Se bilaga 2.

3. Den regionala samhällsorganisationen

Sverige är en enhetsstat med ett starkt nationellt ansvar för hållbar utveckling och för medborgarnas rätt till likvärdiga levnadsvillkor. Samtidigt har Sverige en långtgående kommunal självstyrelse. Riksdagen är ytterst ansvarig, men arbetsuppgifterna fördelas mellan de statliga myndigheterna och den kommunala nivån. Under de senaste åren har riksdagen och regeringen gett kommunerna utökat mandat inom det regionala utvecklingsområdet, bland annat genom möjligheterna att bilda kommunala samverkansorgan och att genom dessa ansvara för såväl regionala utvecklingsprogram som tillväxtprogram.



Hur ansvarsfördelningen på den regionala nivån går till är dock inte alltid tydligt. Som Statskontoret har påpekat i en rapport saknas det en definition av myndighetsbegreppet, vilket leder till olika uppgifter om vilka myndigheter det finns och hur många de är.

Enligt Statskontorets beräkning fanns det i maj 2005 552 myndigheter som styrs av en instruktion eller särskild lag. Begränsar man antalet myndigheter till dem som ingår i ”myndighetskoncerner” och slår samman de domstolar som ingår i Domstolsväsendet och utesluter de myndigheter som inte har egen personal blir siffran 231.¹² Samtidigt visade Ekonomistyrningsverkets förteckning över myndigheter som lämnar årsredovisning till regeringen att det fanns 256 myndigheter i Sverige, SCB:s dataregister över den statliga sektorn innehåller 286 poster, medan det i Regeringskansliets instruktion fanns 343 poster.¹³ Riksdagens utredningstjänst konstaterade i ett PM i december 2004 att det då fanns 500 myndigheter.¹⁴

Osäkerheten om vad som är en myndighet, och hur många myndigheter det finns, försämrar överblicken och kontrollen över förvaltningsapparaten och medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan. Som bilden här bredvid illustrerar, med Ekonomistyrningsverkets uppgift om 256 myndigheter som grund, är det inte särskilt många myndigheter som har någon regional organisation – inte ens merparten av de myndigheter som kan sägas ha stor betydelse för den regionala utvecklingen.

Myndigheterna med regional eller lokal organisation har också blivit färre. Flera stora myndighetskomplex, som i sig inrymt flera myndigheter, har slagits samman till sammanhållna myndigheter. Bara sedan år 2000 gäller det Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan.¹⁵ Myndigheter som har kvar någon form av regional organisation följer inte heller alltid de traditionella länsgränserna, utan har oftare större regioner av olika sammansättning. Så har exempelvis Vägverket sju regioner, Skolverket har fem regionala enheter för utbildningsinspektion och Arbetsmiljöverket är uppdelat i tio distrikt. Statens representation på länsnivå utgörs i dag endast av länsstyrelsen jämte länsarbetsnämnderna och polismyndigheten.

Som regeringen själv konstaterar, bland annat i tilläggsdirektiven till Ansvarskommittén, är denna komplexa samhällsorganisation på regional nivå svår att överblicka. På såväl nationell som regional nivå uppfattas ibland samordningen mellan olika sektorer och myndigheter som bristfällig. I direktivet ingår att Ansvarskommittén skall analysera och bedöma vilka konsekvenser de statliga

¹² Statsförvaltningens utveckling 2000-2005 – Delredovisning, Statskontoret (PM 2005-06-27).

¹³ Ibid.

¹⁴ Sveriges Riksdag, Utredningstjänsten, Anna Ekwing, *Statliga myndigheter*, PM 2004-12-15 (Dnr 2004:2410).

¹⁵ Statsförvaltningens utveckling 2000-2005 – Delredovisning, Statskontoret (PM 2005-06-27).

myndigheternas skilda regionala indelning och organisatoriska status på regional nivå har för samordning och ett samlat statligt agerande. Kommittén skall särskilt uppmärksamma behovet av ett samlat och kraftfullt agerande från statens sida – och regeringen poängterar att länsstyrelsen i det sammanhanget har en ”mycket viktig roll”.¹⁶ Utifrån Ansvarskommitténs arbete förs diskussioner om en framtida regionindelning med färre och därmed större län än i dag. Detta skulle sannolikt underlätta den statliga samordningen på regional nivå, i synnerhet om en sådan länsindelning blev norm för de statliga myndigheternas regionala organisation. Länsstyrelserna har dock inte föregripit Ansvarskommitténs arbete, utan utgår från dagens situation med 21 län.

3.1 Länsstyrelsen – en statlig regional myndighet

Länsstyrelsen är en del av den samlade statsförvaltningen. Den omfattande ”statliga koncernen” måste av effektivitets-, service- och rättviseskäl ha en starkt decentraliserad prägel, vilket länsstyrelsen är ett av de främsta uttrycken för. På regional nivå behövs en statlig myndighet som kan svara för avvägningen mellan olika samhällssektorer och intressen. På så sätt avlastas regeringen sådana arbetsuppgifter som annars skulle ha behövt hanteras på den nationella nivån. En väl utvecklad statlig förvaltning i länen ger således förutsättningar för en fortsatt decentralisering inom staten.

Länsstyrelsen skall, som regeringens företrädare i länet, fungera som en länk mellan den centrala och den lokala nivån. Länsstyrelsen för ut en sammanhållen regeringspolitik i länet genom att tydliggöra, informera och ge råd om, genomföra och följa upp nationella mål. Länsstyrelsen tillämpar och utövar tillsyn över lagar och förordningar. Därutöver samordnar och driver länsstyrelsen utvecklingsfrågor, där uppdraget skiljer sig åt beroende på förekomsten av kommunala samverkansorgan. I alla län har länsstyrelsen i uppdrag att vara part i utvecklingsarbetet. Såväl i programarbetet som i dagliga avgöranden i enskilda ärenden handlar länsstyrelsens arbete om att göra avvägningar mellan olika sektorsintressen och mellan allmänna och enskilda intressen. Kommuner, företag och enskilda har rätt att förvänta sig *ett samlat besked från statens sida*.

Länsstyrelsen har uppgiften att till regeringen ge underlag om förhållandet i länet till grund för den nationella politiken. Regeringen har också behov av underlag för Sveriges ställningstaganden inom skilda områden i arbetet inom EU. Särskilt aktuell är EU:s pågående reformering av sammanhållningspolitiken, då det regionala utvecklingsarbetet allt tydligare har kommit att bli en del av det EU-gemensamma arbetet. Således sammanställer länsstyrelsen faktaunderlag och analyserar tillståndet i länet.

Länsstyrelsen är vidare den enda statliga regionala myndigheten som har ett övergripande ansvar för samordning för hållbar regional utveckling. Sammantaget är länsstyrelsen regeringens instrument för att koordinera den nationella politiken på regional nivå. I det regionala utvecklingsarbetet har länsstyrelsen i vissa fall varit otydlig i sin roll som statens företrädare och agerat på olika sätt i olika sammanhang. I den nya regionala utvecklingspolitiken vilar dock länsstyrelsens legitimitet som statlig regional aktör på att vara en del av det nationella systemet. De kommunala samverkansorganen är ett resultat av denna nya regionala utvecklingspolitik, av att regeringen lagt fast att det finns utrymme för två regionala utvecklingsaktörer: den statliga och de kommunala samverkansorganen. Statens roll som regional utvecklingsaktör är dock inte tillräckligt tydligt definierad.

En konsekvens av den nya regionala utvecklingspolitiken är således att länsstyrelsens roll som statens uttolkare, samordnare och uppföljare av nationella mål, och som en för staten sammanhållande samarbetspart för kommunerna bör tydliggöras. När utvecklingsfrågorna blir alltmer komplexa och det blir allt svårare för enskilda sektorsmyndigheter att hålla sig à jour med en samlad statlig syn på förutsättningar och möjligheter i varje län blir länsstyrelsens samordning allt viktigare.

¹⁶ Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén (Dir. 2004:93).

Länsstyrelsernas uppdrag om samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet kan ses som en del av det pågående definitionsarbetet.

3.2 Behovet av statlig samordning

Det finns huvudsakligen tre skäl för staten att bedriva ett utvecklingsarbete i syfte att förbättra samordningen av de statliga myndigheternas insatser för en hållbar regional utveckling:

- Den sektoriserade och komplexa statliga verksamheten kräver samordning på nationell och på regional nivå.
- Verksamheter som finansieras med statliga medel måste bedrivas så effektivt som möjligt för att undvika ekonomiskt resursslöseri.
- Staten skall uppträda samordnat gentemot kommuner, företag och medborgare såväl på nationell nivå som i länen.

Att uppdraget har lagts på länsstyrelserna har sin förklaring i länsstyrelsens roll som den statliga regionala myndigheten. Länsstyrelsen har dessutom i dag ett omfattande samordningsansvar, liksom ett ansvar för att göra tvärspektoriella avvägningar. Länsstyrelsen utgör en tvärspektoriell kontaktyta för medborgare och företag och är dessutom en dialogpartner för kommuner och landsting i det regionala utvecklingsarbetet.

Samhället är, utifrån ett politiskt perspektiv, organiserat i ett visst antal sektorer eller politikområden. Det är resultatet av en samhällsutveckling där det gemensamma intresset och ansvaret ständigt utvidgats till nya områden och där specialiseringen hela tiden ökat. Exempelvis är jämställdhet mellan kvinnor och män ett relativt nytt politikområde. Hälso- och sjukvårdspolitik kan inte sägas vara nytt, men det är ett område där specialiseringen gått mycket långt. Ju mer specialkompetens som krävs inom ett område, desto mer finns det att vinna på ökad arbetsdelning. Sektorisering har varit en förutsättning för den ökade effektivitet och produktivitet som skapat välstånd. Sverige har också varit ledande på flera områden med avseende på statens ambitionsnivåer.

Sektorisering i sig är således inte att betrakta som ett problem. Men när antalet sektorer ökar blir helheten allt svårare att överblicka, att urskilja gränser och samband mellan dem. Därmed blir det svårt att styra verksamheterna, och risken för att det uppstår problem ökar. Om sektorerna överlappar varandra finns det risk för dubbelarbete, och därmed för slöseri med resurser. Dessutom kan det bli otydligt, såväl för myndigheter som för enskilda företag och medborgare, vem som ansvarar för olika frågor. Olika överlappande sektorer kan också utveckla olika regelverk och motarbeta eller motverka varandra. När varje myndighet präglas av sitt sektorstänkande finns också en risk för att uppgifter faller mellan stolarna. Finansieringen av vissa uppgifter kan bli oklar och det finns risk för suboptimering. Flera myndigheter, bland annat Naturvårdsverket, Migrationsverket, Jordbruksverket och Kriminalvårdsstyrelsen, har i sina synpunkter på länsstyrelsernas samordningsuppdrag betonat behovet av regionala arenor för myndigheterna att mötas och samverka på, och att länsstyrelsen bör vara värd för sådana möten.¹⁷

Med ökad sektorisering följer därför ökade krav på samordning mellan olika sektorer för att få helhetssyn och för att uppnå övergripande politiska mål. Det gäller inte minst när man från början formulerar tvärspektoriella eller horisontella mål eller krav. Så leder exempelvis målet om en hållbar utveckling till krav på samordning ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv.¹⁸

Problem till följd av bristande samordning uppstår ofta i myndigheternas kontakter med medborgare eller företag. I mötet med förvaltningen kan det vara svårt, både som medborgare och som företagare,

¹⁷ För myndigheternas synpunkter, se bilaga 5.

¹⁸ Se mer om sektorisering i exempelvis *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, Statskontoret (2005:3).

att veta var man hämtar information, vem man skall fråga eller vem som har ansvar. Ofta uttrycks de problem som medborgare och företag möter i kontakter med ansvariga för olika sektorsmyndigheter som ”krångel” och ”byråkrati”. Risken för att medborgaren eller företaget skall uppleva krångel och svårigheter i kontakten med myndigheterna är förstås störst i de fall då deras fråga berör flera myndigheter eller huvudmän och då flera olika regelverk eller normsystem skall samordnas.

Roller och ansvarsfördelning vid statlig samordning på regional nivå

I länsstyrelsernas utredningsuppdrag, som ligger till grund för denna skrivelse, ingår att tydliggöra roller inom den statliga sektorn. Den nationella nivån, i bemärkelsen statliga verk, har sin tyngdpunkt i att ge underlag till regeringen för dess nationella reformer och EU-politik, att analysera och överblicka inom sitt sektorsområde och att administrera genomförandet av sektorspolitiken.

Regeringen har tydligt uttryckt behovet av samordning mellan sektorer, och gett länsstyrelsen ett omfattande ansvar för att, utifrån ett statligt helhetsperspektiv, samordna olika samhällsintressen inom sitt ansvarsområde på den regionala nivån:

”I länsstyrelsens ansvar ingår att både se till helheten och hävda sektorsintressen. I denna roll ingår att formulera statens samlade uppfattning på länsnivå och agera utifrån ett *statligt helhetsperspektiv* på denna nivå. Statens insatser på regional nivå samordnas och dialogen mellan stat och kommun underlättas av ett samlat statligt uppträdande. Detta bidrar till den decentralisering och uppbyggnad av mer avgränsat sektorstänkande som statsmakterna vid upprepade tillfällen bedömt vara angeläget.”¹⁹

Länsstyrelsens övergripande samordningsansvar finns preciserat i länsstyrelseinstruktionen. Där står att länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden. Också i länsstyrelseinstruktionen betonas att samordningen skall utgå från ett statligt helhetsperspektiv. Länsstyrelsen skall samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet. Länsstyrelsen bör också, i den utsträckning det inte strider mot vad som är föreskrivet i en lag eller någon annan författning, informera motsvarande myndighet i angränsande nordiska länder i sådana frågor om samhällsplanering och regionala utvecklingsinsatser inom länsstyrelsens verksamhetsområde som kan antas ha betydelse för den myndighetens verksamhet. I länsstyrelseinstruktionen stadgas också att en central myndighet, innan den meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län, skall samråda med länsstyrelsen. Det finns också särskilda föreskrifter om skyldighet för anställda vid Vägverkets regioner, Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsen att delta i handläggningen av en del ärenden och i övrigt bistå länsstyrelsen. Länsstyrelsens samordningsansvar, så som det är uttryckt i länsstyrelseinstruktionen, omfattar alltså långt mer än samordning inom ramen för regional utvecklingspolitik. Exempelvis har länsstyrelsen såväl samverkans- som samordningsansvar när det gäller fredstida krishantering och civilt försvar och det finns särskilda bestämmelser för länsstyrelsens samordning vid höjd beredskap.²⁰

I förordningen om regionalt utvecklingsarbete finns instruktioner för statliga myndigheters ansvar för att verka för att målen för den regionala utvecklingspolitiken uppnås. De skall bland annat beakta de regionala utvecklingsprogrammen och tillväxtprogrammen. De skall i god tid samråda med länsstyrelsen om de har för avsikt att minska eller dra in service i glesbygds- eller landsbygdsområden eller fatta beslut som är av väsentlig betydelse för den regionala utvecklingen i ett län. Myndigheterna skall samråda med länsstyrelsen när man överväger att minska verksamhet och tillsammans med andra berörda myndigheter, kommuner, landsting och privata intressenter, undersöka möjligheten att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten inom området. Statliga regionala myndigheter skall också informera sig om målen för länets utveckling som de framgår av det regionala

¹⁹ *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* (Prop. 2001/02:7).

²⁰ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

utvecklingsprogrammet, och redovisa för länsstyrelsen hur de avser att bidra till att uppnå målen. Statliga myndigheter skall dessutom på ett ändamålsenligt sätt bistå länsstyrelsen i det regionala utvecklingsarbetet. Och de statliga regionala myndigheterna skall löpande informera länsstyrelsen om pågående och planerad verksamhet som har betydelse för länets utveckling.²¹

Länsstyrelsens samordningsansvar inom olika sektorsområden som berör regional utveckling finns också preciserat i andra styrdokument än de ovan nämnda. Inom miljöområdet har länsstyrelsen exempelvis i uppdrag att sammanställa och tillhandahålla utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet.²² Inom samhällsplaneringen skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen i samråden med kommunerna.²³ Länsstyrelsen har samordningsuppgifter inom bland annat jämställdhetsområdet.²⁴ Länsstyrelsen har ansvar för att samordna arbetet för att anpassa, precisera och konkretisera de svenska miljö kvalitetsmålen.²⁵ Länsstyrelsen bedriver också ett samordningsarbete i form av tillsynsverksamhet i syfte att främja medborgarnas sociala trygghet och rätt till jämlika levnadsvillkor.²⁶

Det finns, utöver ovanstående, också särskilda instruktioner om samordning med länsstyrelsen i viss lagstiftning och i förordningar och regleringsbrev för enskilda myndigheter. Länsstyrelserna har med anledning av samordningsuppdraget kartlagt regeringens reglering och ansvarsfördelningen av statlig samordning. Detta arbete finns sammanfattat i bilaga till detta dokument.²⁷

3.3 Det nya regionala landskapet – länsstyrelser i samarbete med självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan

Under senare år har den regionala nivåns betydelse för tillväxt- och utvecklingspolitiken ökat. Den nya regionala utvecklingspolitiken har inneburit en omställning av statens förhållningssätt i och med att Sveriges utveckling och tillväxt i högre utsträckning ses som summan av de olika länens prestationer. Därtill har det svenska EU-medlemskapet introducerat nya arbetssätt och finansieringsinstrument som utformats för att användas på regional nivå. Det har också medfört en regional medvetenhet och en vilja hos landsting och kommuner, partiföreträdare, organisationer och näringslivsföreträdare att axla ett större ansvar för genomförandet av tillväxtpolitiken på regional nivå. Därför har också lagstiftningen ändrats på flera områden för att underlätta och främja samverkan på den regionala nivån mellan i första hand kommuner och landsting. I dag finns det juridiska möjligheter för samverkan i en eller annan form kring nästan alla kommunala uppgifter. Så sker också i kommunalförbund, där medlemmarna överlämnar beslutanderätten i frågor om exempelvis utbildning eller räddningstjänst till ett särskilt förbundsfullmäktige. Samverkan sker också genom gemensamma nämnder mellan flera kommuner eller landsting, eller i partnerskap eller lösligare nätverk där också exempelvis organisationer och högskolor kan ingå.

Sedan några år tillbaka kan också kommuner och landsting inom ett län bilda kommunala samverkansorgan som kan överta ansvar från länsstyrelsen för vissa regionala utvecklingsfrågor.²⁸ Från länsstyrelsen övertar samverkansorganet bland annat ansvaret för att utarbeta regionala utvecklingsprogram och regionala tillväxtprogram, och för att besluta om prioritering bland åtgärder

²¹ Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete.

²² Lag (2004:606) om ändring i Miljöbalken.

²³ Plan- och bygglag (1987:10).

²⁴ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

²⁵ Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier (SOU 2000/01:130 samt Dnr. M98/3090/8).

²⁶ Socialtjänstlag (2001:453).

²⁷ Se bilaga 2.

²⁸ Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen.

vid planering av länets infrastruktur. Dessutom får samverkansorganet ansvar för vissa statliga medel för regional utveckling, och för beredning av vissa strukturfondsärenden.

I Skåne och Västra Götalands län pågår till 2010 en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och landsting. Dessutom pågår på Gotland en försöksverksamhet där Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsens verksamhet inordnats i länsstyrelsen, denna har dock inte förlängts längre än till och med 2006.

Det finns således olika regionala organ med ansvar för regional utvecklingspolitik, vilket gör att landets 21 länsstyrelser har olika möjligheter och verktyg för att bedriva regionalt utvecklingsarbete. Framför allt finns det skillnader i vem som är huvudman för olika programbundna arbeten. Skillnaderna skall dock inte överdrivas. Också länsstyrelsen har långvarig erfarenhet av programbundet utvecklingsarbete, genom arbete med översiktsplanering, med länstransportplaner och tillväxtprogram.

Att arbetet med regionala utvecklingsprogram i dag i vissa län har självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan som huvudman har inneburit att många kommuner har engagerat sig i det regionala utvecklingsarbetet på annat sätt än tidigare. I *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götalands län – Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* konstaterar Statskontoret att en förklaring kan vara att det stora utrymmet för att utforma regionala utvecklingsprogram efter egna önskemål har inneburit en "plattform och en möjlighet att manifesteras självstyrelseorganens nya roll i länet."²⁹ I utvärderingen skriver Statskontoret att processen att ta fram regionala utvecklingsprogram i försökslänen har bidragit till en regional samsyn. I annat regionalt programarbete är eller har länsstyrelsen tidigare varit huvudansvarig, exempelvis för regionala tillväxtavtal/program, strukturfondsprogram och länstransportplaner. Sådant programbundet arbete har i hög grad fungerat som en gemensam plattform för regionalt samarbete och samsyn också med länsstyrelsen som ansvarig:

"Den samlade bilden av effekterna av att ansvaret för samordningen ligger på landstingen (självstyrelseorganen) är inte entydig. Det finns ett större intresse i försökslänen att arbeta med regionala strategier (RUP). Dessutom har projektmedlen en något tydligare tillväxtprofil i försökslänen. Däremot kan god samordning inom ramen för tillväxtprogrammet uppnås inom län med alla tre varianterna av samordnarroll (självstyrelseorgan, samverkansorgan eller länsstyrelser). Andra faktorer, som t.ex. länens storlek, homogenitet och samverkanshistoria, verkar ha större betydelse."³⁰

För länsstyrelsen innebär såväl självstyrelseförsöken som de kommunala samverkansorganen andra utgångspunkter i det regionala utvecklingsarbetet. I de flesta län innebär det också en begränsning i möjligheterna till synergieffekter genom tvärsektorielt arbete inom den egna organisationen, exempelvis mellan näringslivsutveckling, infrastrukturplanering och fysisk planering. Ett undantag är försöksverksamheten på Gotland, där Statskontoret i en utvärdering konstaterar att man genom att inordna Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens verksamhet i länsstyrelsen uppnått synergier mellan verksamheterna, framför allt mellan den skogligen verksamheten och naturvårdsverksamheten.³¹ På Gotland har länsstyrelsen också tillförts personal till följd av försöket med en utökad samordnad länsförvaltning. I andra län har länsstyrelsens bemanning minskat inom det regionalekonomiska området, vilket inneburit en begränsning av statens möjligheter att ta fram underlag för mer övergripande analyser av utvecklingen inom länen. Länsstyrelsen har dock fortsatt betydande resurser för det regionala utvecklingsarbetet i form av kunskap och resurser inom andra sektorer än regional utveckling (se kapitel 6 "Framgångs- och förbättringsområden för samordning för hållbar regional utveckling" och bilden på s. 29).

²⁹ *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland – Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Statskontoret (2004:32).

³⁰ Ibid.

³¹ *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? – Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen*, Statskontoret (2005:18).

I alla län, också i län med självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan, har länsstyrelsen ansvar för att samordna de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet. Statskontoret konstaterar i sin rapport om regionförsöken att självstyrelseorganens samordning påverkar länsstyrelsens samordningsroll och vice versa.³² Möjligheterna att bedriva regionalt utvecklingsarbete påverkas av i vilken mån kommuner och andra anser att länsstyrelsen är en önskvärd samverkanspartner i skilda frågor. Samverkan mellan de olika aktörerna i det regionala utvecklingsarbetet är dock på väg att finna sina nya former, där såväl länsstyrelsen som samverkansorganen ger uttryck för att länsstyrelsen mer samordnat bör representera staten. Statskontoret sammanfattar samordningsrollen i sin rapport:

"Samordning och resursutnyttjande påverkas av annat än av vilken organisation som har samordnarrollen. Mängden aktörer i länen och deras vilja att låta sig samordnas är viktiga faktorer, liksom förekomsten av politiker och tjänstemän som kan överbrygga meningsskiljaktigheter."³³

I Statskontorets rapport är det, som titeln antyder, samordningsroller och resursutnyttjande som står i fokus. Ansvarskommittén berör delvis samma saker i sitt delbetänkande, men ur ett demokratiskt perspektiv:

"Under senare år har ansvarsfördelningen mellan offentliga organ blivit mer komplex och svåröverskådlig. Ansvaret delas mellan olika nivåer och organ – man talar om 'flernivåstyrning'. Ett exempel är transportinfrastrukturen, där flera nivåer deltar i planeringsarbetet och där det t.o.m. blivit vanligt att kommunala organ bidrar till finansieringen för att påskynda investeringar. I arbetet med de regionala tillväxtprogrammen och med strukturfondsprogrammen har flernivåstyrning i partnerskap – som involverar såväl lokala, regionala och nationella offentliga organ som näringslivet – satts i system och anses ha vitaliserat arbetet med att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar. Samtidigt har emellertid flernivåstyrningen försvårat insynen och ansvarsutkrävandet.

Ansvarsfördelningen bör vara så tydlig som möjligt. En alltför stor invävdhet skapar oklarhet om vem som är ansvarig för vad."³⁴

3.4 Den regionala utvecklingspolitiken

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är, så som det formulerades i regeringens proposition *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*, "väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet". I propositionen, som antogs av riksdagen 2001, definierades begreppet:

"Med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner avses att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta till vara den potential och livskraft som finns i alla regioner.

Med hållbar avses att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Politiken skall därmed bidra till att öka den ekonomiska tillväxten i alla lokala arbetsmarknadsregioner för att därigenom öka den nationella tillväxten. På samma sätt skall politiken bidra till de sociala aspekterna, bl.a. sysselsättning, jämställdhet och välfärd, samt de ekologiska aspekterna, bl.a. minskad miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter samt god hälsa och livsmiljö. Det är viktigt att sociala och miljömässiga frågor ses som drivkrafter och möjligheter för tillväxt och utveckling.

³² *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland – Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Statskontoret (2004:32).

³³ Ibid.

³⁴ *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123).

[...] Med en god servicenivå i alla delar av landet avses att politiken skall bidra till att människor och företag har tillgång till kommersiell och offentlig service i tillräcklig omfattning.”³⁵

Regeringen uttrycker i propositionen att såväl den sociala dimensionen som den miljömässiga skall ses som drivkrafter och möjligheter för tillväxt och utveckling.

3.5 Det statliga utvecklingskapitalet

Mot bakgrund av det komplexa nätverk av aktörer som bedriver det regionala utvecklingsarbetet är det inte på något sätt enkelt eller självklart att avgöra med vilka ekonomiska medel arbetet bedrivs. I det regionala utvecklingsarbetet används resurser såväl från staten som från kommuner, landsting, organisationer och företag. En samverkan mellan olika aktörer kan ge betydande mervärden. Så har den så kallade triple helix-modellen kommit att användas flitigt för att åskådliggöra effekterna av samverkan mellan regionala aktörer inom forskning, politik och näringsliv.

Inom den statliga koncernen är den första svåra frågan för att klargöra vilka ekonomiska medel som används i det regionala utvecklingsarbetet vilka myndigheter som kan anses delta i det regionala utvecklingsarbetet. Långtifrån alla myndigheter har vidare någon regional redogörelse i sin ekonomiska redovisning. Svårigheterna är stora också när det gäller att bedöma den ekonomiska omfattningen av specifika insatser, som exempelvis de regionala tillväxtprogrammen. Nutek har av regeringen fått i uppdrag att sammanställa och redovisa finansieringen av tillväxtprogrammen och konstaterar att det är behäftat med stora svårigheter. Dels för att länen har kommit olika långt i genomförandet av det, men också för att bredden i programmen varierar mellan länen och för att länen i varierande grad ser verksamhet av reguljär karaktär som en del av tillväxtprogrammets genomförande. Så uppges för vissa län att hela Länsarbetsnämndens anslag samordnas inom ramen för tillväxtprogrammet, i andra län anger man att vissa av Länsarbetsnämndens projektinsatser ingår och för andra län är inga alls av dessa medel inräknade.³⁶

Några försök har dock gjorts att bedöma vilka statliga myndigheters insatser som bör räknas in i det regionala utvecklingsarbetet. Under 2004 gjorde regionalekonomiska enheten på Länsstyrelsen Östergötland en kartläggning och analys av de statliga myndigheternas verksamheter inom hållbar regional utveckling i länet. Resultatet av studien finns publicerad i rapporten *Statligt utvecklingskapital i Östergötland – En kartläggning och en diskussion*. I rapporten finns en genomgång av de resurser som statliga myndigheter avsätter för länet och av den ”regionala utvecklingspotentialen” hos var och en av dessa myndigheter.

Två kriterier användes vid urvalet av de myndigheter som skulle ingå i studien, där utgångspunkten var en promemoria från Näringsdepartementet med en sammanställning av myndigheters regleringsbrev för 2004 med uppdrag om eller anknytning till genomförande och utveckling av regionala tillväxtprogram: För det första skulle myndigheten bedriva verksamhet inom ett relevant politikområde. För det andra prioriterades de myndigheter som hade mest resurser. Med mest resurser avses i studien ”största mängden relevanta transfereringar”, vilket definieras som en myndighets totala anslag minus förvaltningskostnader och transfereringar som inte är påverkbara från ett regionalt perspektiv.³⁷

³⁵ *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (Prop. 2001/02:4).

³⁶ *Regionala tillväxtprogrammen 04 – På väg mot hållbar tillväxt?*, Nutek (maj 2005).

³⁷ Vad som bör betraktas som relevanta transfereringar kan diskuteras. I den studie som diskuteras här har bedömningen gjorts för varje myndighet utifrån flera informationskällor (Länsstyrelsen Östergötland, 2005:7).

<i>Tabell 1: Myndigheter med redovisningsskyldighet³⁸</i>			
	Skall delta i regionala utvecklingspolitiken	Samverkanspart i RTP	Får finansiera RTP
Arbetslivsinstitutet	X	X	
Arbetsmarknadsverket	X	X	X
Boverket		X	
Centrum för flexibelt lärande	X	X	
Fiskeriverket	X	X	X
Integrationsverket		X	
Invest in Sweden Agency	X	X	X
Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning	X	X	
Myndigheten för skolutveckling	X	X	
Naturvårdsverket		X	
Riksantikvarieämbetet	X	X	X
Skogsvårdsorganisationen ³⁹	X	X	
Statens energimyndighet	X	X	X
Statens jordbruksverk		X	
Statens kulturråd	X	X	X
Svenska ESF-Rådet	X	X	
Turistdelegationen	X	X	X
Verket för näringslivsutveckling (Nutek)	X	X	X
Vinnova	X	X	

Alla myndigheter har inte krav på sig enligt regleringsbrev att delta i det regionala utvecklingsarbetet. Av förordningen om regionalt utvecklingsarbete framgår dock att alla myndigheter är skyldiga att verka för att målet för den regionala utvecklingspolitiken uppnås.⁴⁰ Då förordningen står över enskilda regleringsbrev betyder det att det inte finns någon egentlig skillnad mellan de myndigheter som har ett direkt uppdrag i regleringsbrevet att genomföra den regionala utvecklingspolitiken och de myndigheter som inte har ett sådant uppdrag.

När det gäller transportverken Banverket, Vägverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket finns dock skrivningar i regleringsbreven som på annat sätt knyter verken till den regionala utvecklingspolitiken. Exempelvis hade Banverket i regleringsbrevet för 2005 i uppdrag att ”vara en samarbetspartner i de regionala tillväxtprogrammen genom att bidra med analys-, metod- och kompetensstöd inom sitt ansvars- och kompetensområde”.⁴¹

³⁸ Kolumnerna visar myndigheternas skyldigheter gentemot regional utveckling enligt regleringsbrev för 2004. Uppgifterna kommer från rapporten *Statligt utvecklingskapital i Östergötland* (Länsstyrelsen Östergötland, 2005:7) kompletterat med regleringsbreven för Statens folkhälsoinstitut och Försäkringskassan.

³⁹ Med Skogsvårdsorganisationen menas centralmyndigheten Skogsstyrelsen tillsammans med Skogsvårdsstyrelserna. Uppgifterna i tabellen avser regleringsbrevet för Skogsstyrelsen.

⁴⁰ Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete.

⁴¹ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Banverket, m.m. inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (Rskr. 2004/05:95).

4. Hur arbetar länsstyrelsen i dag?

Det regionala utvecklingsarbete som länsstyrelsen bedriver tar sin utgångspunkt i det av riksdagen definierade politikområdet regional samhällsorganisation, vars mål enligt regleringsbrevet är att: "Länet skall utvecklas på ett sådant sätt att de nationella målen får genomslag samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar." Politikområdet omfattar tre verksamhetsområden:

- Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete
- Tillsyn och vägledning
- Ärendehandläggning

Målet för det första verksamhetsområdet är: "Ett långsiktigt hållbart förverkligande av den nationella politiken genom samordning och hänsynstagande till olika sakintressen." Under verksamhetsgrenen utåtriktat sektorsövergripande arbete är målet att: "Länsstyrelserna skall stärka det sektorsövergripande arbetet och samordningen av de olika sakområdena för att uppnå effektiva lösningar och bidra till en hållbar regional utveckling."⁴² Länsstyrelserna uppfattar i detta två nyckelbegrepp:

- Samordning
- Hållbar utveckling

Länsstyrelsens arbete tar också sin utgångspunkt i den nationella strategin för hållbar utveckling. Hållbarhetsstrategin är till karaktären sektorsöverskridande, och kan sägas överlappa gränserna till flertalet av de verksamhetsområden länsstyrelsen har uppgifter inom. I *Nationell strategi för hållbar utveckling*, understryker regeringen att inriktningen mot en hållbar utveckling bör genomsyra länsstyrelsens hela verksamhet.⁴³

Landets länsstyrelser är i huvudsak uppbyggda utifrån de verksamhetsgrenar som finns definierade i länsstyrelseinstruktionen och organiserade i enheter efter sakkunskap. Departement och centrala verk har direktkontakter med skilda fackenheter inom länsstyrelsen.⁴⁴ Denna organisation, där det nationella sektors- eller stuprörsarbetet landar i en gemensam regional organisation, ger länsstyrelsen unika möjligheter till tvärsektoriellt arbete.

Det faktum att länsstyrelsen har uppgifter inom ett brett spektrum av politikområden innebär att länsstyrelsen har goda förutsättningar att bedriva ett framgångsrikt samordningsarbete, inte minst när det gäller hållbar utveckling. Länsstyrelsen har ansvar för att implementera och/eller samordna den statliga politiken på regional nivå inom politikområden som rör alla dimensioner av hållbar utveckling. Denna bredd i länsstyrelsens ansvar gör också att det finns generella kompetenser, som juridisk kompetens, som kan användas inom många olika sakområden. Som en följd inte minst av det regionala utvecklingsarbetets tvärsektoriella karaktär har de olika länsstyrelserna i dag tvärsektoriella avdelningar eller arbetsgrupper bestående av sakkunniga från olika sektorsområden.

Länsstyrelsen är inte ensam som aktör för att främja en hållbar regional utveckling, det finns många andra regionala aktörer med uppdrag som berör området. Också centrala sektorsmyndigheter deltar i det regionala utvecklingsarbetet, av vilka några finns angivna i tabell 1. Det innebär att länsstyrelsen i det regionala utvecklingsarbetet arbetar tvärsektoriellt såväl inom den egna organisationen som i samarbetet med andra statliga myndigheter, med kommuner, landsting, samverkansorgan, organisationer och företag.

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna.

⁴³ *Nationell strategi för hållbar utveckling* (Skr. 2001/02:172).

⁴⁴ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

Det är inte heller så att det regionala utvecklingsarbetet enbart bedrivs på en regional nivå som är synonym med länet. Länsstyrelsen arbetar och samarbetar i dag i allt högre utsträckning i funktionella regioner:

- Det svenska EU-medlemskapet och strukturfondsarbetet har inneburit en rad nya, funktionella regioner som omfattar flera län och delar av län.
- Genom landets fem vattenmyndigheter samarbetar enskilda länsstyrelser över länsgränserna kring kvaliteten på vattenmiljön.
- Enskilda länsstyrelser samarbetar över länsgränserna i sju samordningsregioner kring lantbruksadministrationen.
- I Öresundsregionen samarbetar myndigheter över nationsgränsen, och Länsstyrelsen i Skåne län har regeringens uppdrag att ansvara för den övergripande samordningen av de svenska myndigheternas arbete.
- I Mälardalen samarbetar fem länsstyrelser, bland annat i projektet Fördel Stockholm-Mälardalenregionen.

EU-medlemskapet har inneburit en ny roll för länsstyrelsen. Nationella myndigheter medverkar på Europainivå dels i utformningen av de nya europeiska regelverk som omfattar snart sagt alla aspekter av samhällslivet, dels i utformningen av nya instrument som syftar till att utveckla unionen ekonomiskt, teknologiskt och kulturellt. I implementeringen av såväl regelverk som i det övergripande utvecklingsarbetet inom unionen ställs också krav på länsstyrelsen och andra regionala myndigheter. Av särskild betydelse är det att aktivt medverka i det interregionala samarbetet inom unionen för att därigenom kunna ta del av utvecklingsresurser ur EU:s finansiella instrument och att medverka i den europeiska integrationsprocessen genom att stödja framväxten av alleuropeiska nätverk inom exempelvis industri, forskning och utbildning.

Den fortgående globaliseringen bidrar också till nya krav på insatser från länsstyrelsen. Globaliseringens förändringskraft innebär hot i form av utflyttning av väsentliga verksamheter och konkurrens inom traditionella sektorer, samtidigt som den ger möjligheter till tillväxt och utveckling av nya verksamheter. Länsmyndigheterna måste aktivt medverka i den fortlöpande strukturomvandlingen, både avseende avveckling av traditionella verksamheter och framväxten av nya. I båda dessa avseenden är initiativ till koordinering av samverkan mellan regionala aktörer på hemmaplan och i det internationella samfundet en viktig uppgift. Erfarenheterna från strukturfondsaktiviteter som Interreg och det pågående Barentssamarbetet bekräftar vikten av aktiva insatser på länsnivå för att initiera och utveckla formerna för samarbetet och för att nå konkreta resultat ifråga om industriellt, tekniskt och kommersiellt samarbete.

4.1 Länsstyrelsens samordningsarbete

Länsstyrelserna har fått i uppdrag att vidareutveckla och precisera det samordningsarbete som i dag bedrivs på många sätt, beroende på vilket politikområde och på vilken typ av ärende det handlar om. I förordningar om statlig samordning på regional nivå som beskrivits ovan förekommer begreppen samordning, samråd och samverkan. Begreppen används parallellt i olika förordningar och skapar därmed ottydlighet. När det gäller det regionala utvecklingsarbetet är det också stora skillnader i länsstyrelsens samordningsarbete beroende på om det avser samordning på en mer övergripande nivå (exempelvis arbetet kring regionala utvecklingsprogram, regionala tillväxtprogram, länstransportplaner eller statens intressen i det kommunala översiktsplanarbetet) eller samordning i ärendehandläggning där den enskilda tjänstemannen spelar stor roll för samordningen i varje ärende.

På den mer övergripande nivån är vanliga samordningssätt att länsstyrelsen tar initiativ till eller deltar i särskilda seminarier eller möten. Det är också vanligt att länsstyrelsen deltar i samverkansprojekt kring gemensamma utvecklingsfrågor. Publikationer och andra dokument med länsstyrelsen som

utgivare är ofta verktyg för sådan samordning. Sådana bildar ibland grund för traditionella remissförfaranden på den regionala nivån. I dag används också e-postgrupper kring olika frågor flitigt i länsstyrelsens samordningsarbete. Landshövdingens ordförandeskap i Länsarbetsnämnden, liksom i exempelvis strukturfondsdelegationer, vattendelegationer och rennäringsdelegationer, är en plattform för samordning såväl på programnivå som i viss ärendehantering. Den tradition och särställning som följer med landshövdingeämbetet ger också unika möjligheter till samordning. När landshövdingen bjuder in till samråd och samordning är aktörernas vilja att delta i samordningsprocessen i regel stor.

Internt på varje länsstyrelse och mellan länsstyrelser sker samordning kring olika frågor på de sätt som beskrivits ovan. Den interna samordningen på länsstyrelsen är en viktig del i mycket av den löpande ärendehandläggningen. Inom de flesta sektorsområden finns också ett nära samarbete mellan de enskilda länsstyrelserna.

I sin roll som den statliga regionala myndigheten har länsstyrelsen sammantaget väsentligt bredare kontaktytor mot kommuner, andra statliga myndigheter, landsting, kommunala samverkansorgan, organisationer, medborgare och företag än någon annan statlig myndighet. Genom sin regionala överblick och genom ett effektivt utnyttjande av de verktyg som man har till sitt förfogande är länsstyrelsen en aktiv part i det regionala utvecklingsarbetet.

4.2 Länsstyrelsens verktyg för hållbar utveckling

Länsstyrelsens huvuduppgifter, så som de formuleras i förordningar och regleringsbrev, kan sammanfattas i fyra punkter:

- Verka för att nationella mål, med hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar, får genomslag i länet.
- Samordna olika samhällsintressen.
- Främja länets utveckling och följa länets tillstånd.
- Bedriva en effektiv förvaltning.

Dessa huvuduppgifter är inte fristående i förhållande till varandra utan skall ses som skilda aspekter på länsstyrelsens samlade uppdrag och verksamheten präglas av alla fyra aspekterna på en gång. Ett karaktäristiskt drag är att länsstyrelsen kombinerar att vara verkställighetsansvarig för nationella mål med att analysera och driva på utvecklingen i länet.

En viktig utgångspunkt för länsstyrelsens arbete med att bedriva en effektiv statlig förvaltning är arbetet kring 24-timmarsmyndigheten. Det arbetet bottnar i uppgiften att vara brukar- eller medborgarorienterad till arbetssättet, och att alltid vara tillgänglig – dygnet runt, alla dagar i veckan. Medborgare och företag skall kunna få information, lämna uppgifter och uträtta andra ärenden när och därifrån det passar dem. Det har för länsstyrelsen, precis som för andra myndigheter, inneburit stora förändringar i publiceringen av informationsmaterial och blanketter. Flera av landets länsstyrelser har också gjort gemensamma satsningar kring utveckling av hemsidor och informationsmaterial, och man undersöker nu möjligheterna för att införa e-identifiering och e-signatur. 24-timmarsmyndigheten innebär också en betoning av det tvärsaktoriella arbetet då kommuner, medborgare och företag ställer höga krav på service och snabbhet – även när flera av länsstyrelsens enheter och när också andra myndigheter berörs. Ambitionen att medborgaren skall kunna få ett samlat besked från statens sida innebär att den statliga sektorns arbete med 24-timmarsmyndigheten har avgörande betydelse för samordningen av de statliga myndigheternas verksamhet.

Länsstyrelsens breda uppdrag innebär att länsstyrelsen har en rad olika verktyg till sitt förfogande för att bedriva regionalt utvecklingsarbete. Verktygen bygger på en kombination av kunskap, stöd och påverkan. Det är regeringen som ger länsstyrelsen legitimitet som statlig regional myndighet och som

utformar de verktyg som länsstyrelsen har att använda. Dessa verktyg utgör grunden också för länsstyrelsens samordning inom det regionala utvecklingsarbetet:

Tillståndsprövning

Länsstyrelsen är tillståndsmyndighet för en rad verksamheter som berör det regionala utvecklingsarbetet, exempelvis: fiske, ingrepp i kulturmiljöer, miljöfarlig verksamhet och internationella godstransporter. I detta arbete sker avvägningar för att främja såväl en ekonomiskt som en socialt och en ekologiskt hållbar utveckling.

Överklaganden

Många av de beslut som fattas i länens kommuner kan överklagas till länsstyrelsen, bland annat: plan- och byggfrågor, miljöfrågor och veterinära frågor. Också i sådana ärenden gör länsstyrelsen som regel sektorsövergripande avvägningar.

Tillsyn

Det bör här också understrykas att länsstyrelsens tillsynsansvar inom många områden har betydelse ur ett regionalt utvecklingsperspektiv. Exempelvis har tillsyn enligt miljöbalken betydelse i arbetet för såväl miljömässig som ekonomisk hållbarhet. Tillsyn enligt socialtjänstlagen och alkohollagen har betydelse i arbetet för social hållbarhet. Tillsynen enligt plan- och bygglagen har stor betydelse ur samtliga hållbarhetsperspektiv. Att myndighetsutövning i form av tillsyn av lagstiftningen vilar på länsstyrelsen bidrar till länsstyrelsens bredd och kunskap inom dessa områden.

Särskilda uppdrag

Länsstyrelsen har en rad särskilda uppdrag, exempelvis uppdraget att hålla samman arbetet för att ta fram regionala miljömål och insatser mot hedersrelaterat våld. Sådana uppdrag kan också gå till enskilda länsstyrelser. Så har storstadslänen ett nationellt uppdrag att samordna utvecklingen av skyddat boende för ungdomar som riskerar hedersrelaterat våld och Länsstyrelsen i Skåne län har i uppdrag att samordna de svenska myndigheternas gränsöverskridande arbete i Öresundsregionen.

Ekonomiska bidrag/stöd

Staten bidrar till arbetet för ett hållbart samhälle bland annat genom olika slags ekonomiska utvecklingsmedel som skall stimulera näringsliv, myndigheter och enskilda medborgare. Länsstyrelsen hanterar flera sådana stöd, exempelvis: stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling, till rennäring, investeringsstöd till företag, stöd till regionala utvecklingsprojekt, till bevarande av kulturmiljöer, till bredbandsutbyggnad och stöd till energieffektivisering och konvertering till förnyelsebara energikällor i offentliga lokaler. Dessutom är länsstyrelsen i många län förvaltningsmyndighet för EU:s strukturfonder.

Utredningar, kunskapsunderlag, uppföljning och utvärdering

Länsstyrelsen har enligt länsstyrelseinstruktionen, förordningen om regionalt utvecklingsarbete och specifika uppdrag till uppgift att producera kunskapsunderlag åt regeringen, andra myndigheter och åt kommunerna. Exempelvis producerar länsstyrelsen underlag för fysisk planering enligt plan- och bygglagen och miljöbalken, följer miljötillståndet i länet, bistår Post- och telestyrelsen i uppdraget att redovisa hur utbyggnaden av IT-infrastrukturen fortskrider och inventerar (i län utan regionalt självstyrelseorgan) tillgången på lediga lokaler för företag i länets lokala arbetsmarknadsregioner.

Oavsett hur det regionala utvecklingsarbetet är organiserat i länet handlar alltså en stor del av länsstyrelsens arbete om att göra sådana utredningar och ta fram kunskapsunderlag som har betydelse för det regionala utvecklingsarbetet. Dessutom har länsstyrelsen till uppgift att följa upp och utvärdera delar av det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen skall fortlöpande följa utvecklingen i länet och de lokala arbetsmarknadsregionerna. Länsstyrelsen skall också hålla sig underrättad om hur den löpande verksamheten vid de statliga myndigheterna följer det regionala utvecklingsprogrammet. I län utan samverkansorgan eller regionalt självstyrelseorgan skall länsstyrelsen dessutom löpande följa upp det regionala utvecklingsprogrammet och säkerställa en ändamålsenlig utvärdering av programmet.

5. Hinder och framgångsfaktorer för effektiv statlig samordning

Det som tidigare har beskrivits är i stora drag i vilken komplex regional verklighet och enligt vilka förutsättningar det regionala utvecklingsarbetet bedrivs. I beskrivningen kan skönjas en rad hinder för möjligheten att bedriva en effektiv statlig samordning på regional nivå. Den ur regionalt perspektiv otydliga myndighetsstrukturen med oklar ansvarsfördelning kan sägas vara ett övergripande hinder. Otydliga instruktioner till länsstyrelsen och till andra statliga myndigheter om såväl samordning som regionalt utvecklingsarbete utgör också stora hinder. Merparten av de förslag länsstyrelserna presenterar i kapitel 7 syftar till att överbrygga eller motverka dessa hinder.

Enligt länsstyrelsernas synsätt innebär det övergripande målet om en hållbar utveckling ett förhållningssätt som möjliggör en, i det längre perspektivet, framgångsrik samordning. Länsstyrelsens breda och tvärssektoriella uppdrag och regionala förankring och tydliga mandat är också viktiga framgångsfaktorer för en effektiv statlig samordning.

5.1 Hinder

Många myndigheter med splittrad geografisk indelning och delvis överlappande uppgifter

Myndighetsbegreppet är inte entydigt, och det stora antalet myndigheter och nya myndigheter med mot andra delvis överlappande uppgifter försvårar länsstyrelsens samordning. Vissa centrala myndigheter har också dubbla roller, dels som myndighetsutövande och som remissorgan till regeringen vid prövningsförfaranden, dels som rådgivande inom sakområden. Det kan i vissa fall leda till en obenägenhet att engagera sig i enskilda ärenden inför utsikten att ärendet kan bli föremål för prövning. Det innebär svårigheter för en effektiv samordning inom det regionala utvecklingsarbetet. Därför bör de centrala verkens ansvar för rådgivning inom sakområdet och som diskussionspart för den regionala nivån förtydligas.

För den enskilda länsstyrelsen är ett uppenbart hinder olikheterna i de statliga myndigheternas geografiska indelning. Få statliga myndigheter vars arbete kan anses bidra till en positiv regional utveckling har i dag en länsbaserad regional organisation. Utvecklingen går i det avseendet snarare åt det andra hållet – mot större geografiska indelningar och fler helt centraliserade sektorsmyndigheter.

Otydliga instruktioner om länsstyrelsens samordningsansvar

Länsstyrelsens samordningsuppdrag är formulerat i förordningen om regionalt utvecklingsarbete och i länsstyrelseinstruktionen. Andra förordningar och regleringsbrev till andra myndigheter är dock inte formulerade i linje med dessa. Den bristande samordningen i författningar och föreskrifter innebär att vissa myndigheter inte känner till eller inte vill utsätta sig för länsstyrelsens samordning. Det otydliga mandatet innebär att länsstyrelsen i sin samordningsroll ibland möter motstånd från andra regionala aktörer. Det finns därtill exempel på bristande samordning inom regeringskansliet i enskilda frågor.

Otydliga instruktioner om myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet

Ett övergripande hinder är att de nationella målen, vars uppfyllelse skall bidra till den regionala utvecklingen, vare sig är samlade eller tydligt formulerade. Detta gör det svårt för såväl länsstyrelsen

som andra myndigheter, kommuner och kommunala samverkansorgan att få överblick över målen och att anpassa dem till den regionala nivån.

Bristen på tydliga instruktioner får också till följd att det är oklart vilka myndigheter som förväntas delta i det regionala utvecklingsarbetet. Att regeringen därtill formulerat det övergripande målet om hållbar utveckling och att detta skall genomsyra det regionala utvecklingsarbetet ökar denna otydlighet ytterligare, då det är fler myndigheter som har sektorsansvar inom någon av hållbarhetsperspektivets tre dimensioner än uttalat ansvar inom området regional utveckling.

Det är också oklart vilka ekonomiska medel som används i det regionala utvecklingsarbetet, och därmed vilket utrymme det finns för prioriteringar.

Begränsade resurser för samordningsarbetet

Samordning är en naturlig del av länsstyrelsens arbete, både i län utan och i län med regionala självstyrelseorgan eller kommunala självstyrelseorgan. Mycket av det samordningsarbete som har betydelse för den regionala utvecklingen sker inom andra sektorsområden än det regionalekonomiska. Inom det regionalekonomiska området upplever man dock på vissa länsstyrelser att man i dag har begränsade resurser för övergripande statlig samordning av det regionala utvecklingsarbetet.

5.2 Framgångsfaktorer

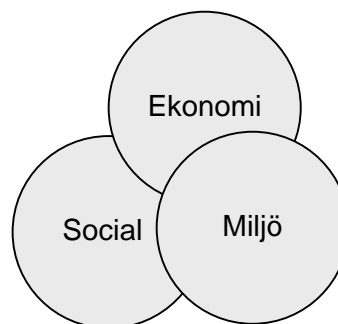
Hållbar utveckling

Målet om en hållbar utveckling är enligt länsstyrelsernas synsätt en grundläggande faktor och en utgångspunkt för ett långsiktigt sett framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete.

Sedan 1993 stadgas i regeringsformen att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. I *En svensk strategi för hållbar utveckling* redovisar regeringen vilka åtgärder som vidtagits och anger riktlinjer för det fortsatta arbetet med hållbar utveckling. Strategin kommer att revideras under 2006.

Det hållbara samhället är ett samhälle ”där ekonomisk utveckling, social välfärd och sammanhållning förenas med en god miljö”. Det är ett samhälle som genomsyras av demokratiska värderingar, och där medborgarna känner delaktighet och har möjlighet att påverka samhällsutvecklingen.⁴⁵

Begreppet hållbar utveckling omfattar en social, en ekologisk och en ekonomisk dimension. Med ”hållbar” avses i detta fall att de grundläggande förutsättningarna för utvecklingen består på lång sikt. De tre dimensionerna betraktas som likvärdiga och hållbar utveckling uppstår i överlappningen dem emellan. En socialt hållbar utveckling innebär att demokrati och demografi är utgångspunkter för en utveckling som säkerställer stabila sociala förhållanden med kvinnors och mäns livsvillkor i centrum. Med ekologiskt hållbar utveckling menas en utveckling där människor förvaltar, nyttjar och skapar en samhällsstruktur genom vilken man hushållar med natur- och kulturresurser så att även kommande generationer kan leva i en långsiktigt god livsmiljö. En ekonomiskt hållbar utveckling innebär att den ekonomiska tillväxten är god och att företagen är



Dimensioner av hållbar utveckling.

⁴⁵ *En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig* (Skr. 2003/04:129).

konkurrenskraftiga. I enskilda frågor kan ett eller två av de tre perspektiven väga tyngre i synnerhet på kort sikt, exempelvis i arbetet för att bevara skyddsvärd miljö eller för att ett företag skall kunna investera. Alla tre perspektiven måste dock beaktas, och för att den sammantagna utvecklingen skall vara hållbar måste samtliga tre dimensioner uppfyllas.

Regeringen har slagit fast att fyra strategiska framtidsfrågor kommer att stå i fokus för regeringens politik för hållbar utveckling under mandatperioden, vilka i sig integrerar hållbarhetens olika dimensioner och relaterar till olika politikområden:

- Miljödriven tillväxt och välfärd
- En god hälsa – framtidens viktigaste resurs
- En samlad politik för hållbart samhällsbyggande
- Barn- och ungdomspolitik för ett åldrande samhälle

I arbetet med dessa strategiska framtidsfrågor pekar regeringen på hur företag, institutioner, myndigheter, kommuner och enskilda medborgare bidrar till den hållbara utvecklingen. Inte minst staten och dess myndigheter på central, regional och lokal nivå har en viktig roll. De statliga myndigheterna verkar inom alla aspekter av den hållbara samhällsutvecklingen. Regeringen anger här att:

”En bättre samordning av olika insatser kan medverka till att målkonflikter och suboptimeringar undviks till förmån för synergieffekter och långsiktiga resultat.”⁴⁶

Länsstyrelsens arbete med hållbar regional utveckling är kopplat till den nationella strategin för hållbar utveckling, vars inriktning skall anpassas och preciseras från situationen i länet. Länsstyrelsen skall i det regionala utvecklingsarbetet verka för att de nationella målen genomförs, dels genom sin roll som regionalt organ inom vissa sektorer, dels genom att göra sammanvägningar mellan sektorer. Länsstyrelsen skall främja länets utveckling genom att analysera förhållanden i länet och samordna de statliga regionala utvecklingsinsatserna. I län med regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan ansvarar dessa för programarbetet inom det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsens roll är i dessa län att hävda och samordna statliga intressen och att, liksom i län utan självstyrelse- eller samverkansorgan, att följa upp och utvärdera hur den nationella politiken förverkligas.

Länsstyrelsens breda och tvärsektoriella uppdrag

Länsstyrelsen är den enda tvärsektoriella statliga myndigheten på regional nivå. Länsstyrelsen är organiserad och har sakkunskaper och resurser anpassade för att på olika sätt verka för, och samordna verksamheter som berör, alla dimensioner av en hållbar regional utveckling. Länsstyrelsen har verktyg för att bedriva regionalt utvecklingsarbete i form av tillståndsgivning, tillsyn, ekonomiska bidrag, kunskapsunderlag och utvärderingar. Länsstyrelsen har god regional överblick, insikt i planerings- och beslutsprocesser och erfarenhet av programbundet utvecklingsarbete. Genom nära samarbete med centrala myndigheter och regeringen är länsstyrelsen väl insatt i den nationella politiken. Utvecklingen av nya arenor för samverkan mellan myndigheter ger länsstyrelsen ännu bättre förutsättningar att stå för en statlig helhetssyn på regional nivå.

Detta länsstyrelsens breda uppdrag, med uppgifter inom många sektorsområden, är en stabil plattform och en viktig faktor för samordningsarbetet. Resonemanget utvecklas i nästa kapitel, ”Framgångs- och förbättringsområden för samordning för hållbar regional utveckling”.

⁴⁶ Ibid.

Regional närvaro - närhet till medborgarna

Som den enda tvärssektoriella statliga myndigheten på regional nivå har länsstyrelsen god kännedom om de regionala och lokala förutsättningarna för att bedriva regionalt utvecklingsarbete för en hållbar utveckling. Men länsstyrelsens regionala närvaro och regionala uppdrag innebär också att länsstyrelsen är en statlig kontaktyta för den enskilde medborgaren. Detta är en viktig utgångspunkt för länsstyrelsens uppdrag att samordna statliga myndigheter. Som regeringen uttrycker det:

”Medborgaruppdraget förenar och håller samman statens vitt skilda verksamheter. Oavsett vilken verksamhet det handlar om är det uppdraget gentemot medborgaren som förpliktar. Det är för medborgaren förvaltningen finns till och det är utifrån ett medborgarperspektiv förvaltningen bör vidareutvecklas.”⁴⁷

För den enskilde medborgaren är det ofta av underordnad betydelse vem som är huvudman för en verksamhet, så länge verksamheten fungerar och medborgaren får den service hon eller han förväntar sig. Regeringen har tydligt deklarerat att medborgaren i det enskilda ärendet, så långt möjligt, bara skall behöva ha kontakt med en myndighet och av denna kunna få ett samlat besked.⁴⁸ Det behovet finns också formulerat utifrån kommunalt perspektiv och ur företagarperspektiv. Det ställer stora krav på samordning mellan statliga myndigheter på nationell nivå, på regional nivå och mellan nationell och regional nivå.

Om de statliga besluten fattas hos nationella sektorsmyndigheter ställs krav på den enskilda länsstyrelsen och dess samordning mellan olika sakområden. Det behövs därför också interna arenor för kontinuerligt informationsutbyte och insatser för gemensamma mål. Det finns på de flesta länsstyrelser i dag tvärssektoriella arbetsgrupper, hållbarhetsavdelningar eller horisontella råd. Dessa grupper, och utvecklingen av det interna och länsstyrelsegemensamma tvärssektoriella arbetet, är utan tvekan en viktig framgångsfaktor för en framgångsrik statlig samordning.

21 självständiga myndigheter med gemensam kompetens

Begreppet länsstyrelsen används i denna rapport som samlingsnamn för 21 självständiga myndigheter som, utifrån gemensamma ramar, självständigt genomför de myndighetsuppgifter som ålagts dem. Men länsstyrelsen har också långtgående samarbete inom många områden. Tidigare har nämnts att enskilda länsstyrelser samarbetar i funktionella regioner som vattenmyndigheter kring kvaliteten på vattenmiljön och i särskilda regioner för lantbruksadministration. Samarbetet är också utvecklat kring olika praxisfrågor, exempelvis inom körkortområdet. En länsstyrelse kan också förordna tjänstemän vid annan länsstyrelse att föredra ärenden. På så sätt kan den gemensamma kompetensen hos länsstyrelsen bättre tas till vara.

Det finns också anledning att poängtera att det mellan många länsstyrelser finns långtgående samarbete också i internadministrativa frågor som löneadministration och webblösningar. Det finns, av service- och effektivitetsskäl, anledning för alla länsstyrelser att utveckla denna typ av samarbeten, vilket nyligen också redovisats i det regeringsuppdrag som länsstyrelserna fick i maj 2005 om just vidareutveckling av samordningen mellan länsstyrelserna.⁴⁹ Länsstyrelsens interna arbete behandlas dock inte vidare här.

Tydliga mandat

Den mest grundläggande framgångsfaktorn för en fungerande statlig samordning är att länsstyrelsen har ett tydligt mandat från regeringen för detta inom varje enskilt område. Ett sådant tydligt mandat är

⁴⁷ Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (Prop. 1997/98:136).

⁴⁸ En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, Justitiedepartementet (juni 2000).

⁴⁹ Vidareutveckling av samordningen mellan länsstyrelserna (Fi2005/2459).

utgångspunkten för kontakter och samverkan med såväl centrala myndigheter som regionala och lokala aktörer kring olika frågor.

Miljömålsarbetet är ett bra exempel på hur länsstyrelsen genom ett tydligt mandat kan samordna ett regionalt utvecklingsarbete. Också samordningen av det regionala tillväxtavtalet och, i många län, det regionala tillväxtprogrammet är goda exempel, liksom samordning av jämställdhetsarbetet i länet och den nu aktuella bredbandsutbyggnaden.

Om inte länsstyrelsens samordningsmandat är tillräckligt tydligt eller känt av andra statliga myndigheter riskeras legitimiteten i länsstyrelsens samordningsroll. Problemen med att statliga sektorsmyndigheter inte vill låta sig samordnas av länsstyrelsen kan bara lösas med en starkare vilja och lagstiftning från regeringens och riksdagens sida.

Sammanfattningsvis är utmaningen för regeringen att använda sin statliga regionala myndighet – länsstyrelsen – som verktyg för hållbar regional utveckling. Med den utgångspunkten presenteras förslagen i kapitel 7.

6. Framgångs- och förbättringsområden för samordning för hållbar regional utveckling

I detta kapitel utvecklas resonemangen kring vad som krävs för en framgångsrik statlig samordning. Utgångspunkten är frågan om vilken samordning som krävs för en långsiktigt hållbar utveckling. I visionen om det hållbara samhället är förmågan att långsiktigt förvalta och investera i mänskliga, sociala och fysiska resurser avgörande. En statlig samordning inom ramen för hållbar utveckling handlar därmed konkret om resurseffektivisering – ekonomiskt, socialt och miljömässigt. En hållbar utveckling kräver en samordning av olika sektorer med det gemensamma målet att samhället skall byggas inom ramen för vad miljön och människan tål, det vill säga ett hållbart samhällsbyggande.

6.1 Länsstyrelsen – en ryggrad för samordning för hållbar regional utveckling

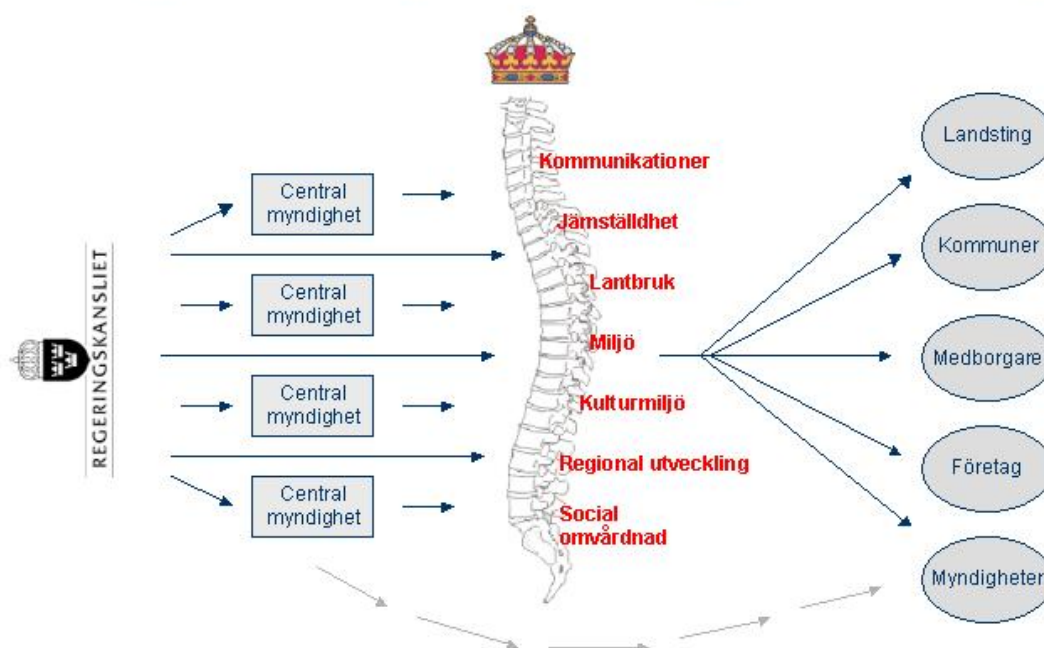
I *Nationell strategi för hållbar utveckling* betonar regeringen de förändringsprocesser som leder till ett hållbart samhälle – förändringsprocesser där man tar hänsyn till alla hållbarhetens tre dimensioner. Ur det perspektivet handlar arbetet för en hållbar utveckling snarare om ett förhållningssätt än en strävan efter att nå ett antal i förväg uppställda mål.

Länsstyrelsen har omfattande arbetsuppgifter och sektorsansvar inom alla tre dimensioner av hållbar utveckling. Sammantaget utgör dessa en stark ryggrad för länsstyrelsen i det regionala utvecklingsarbetet:

- Länsstyrelsen har, som tidigare nämnts, till uppgift att samordna arbetet med regionala miljömål. Men länsstyrelsen har också till uppgift att koordinera det regionala miljöarbetet på andra sätt, genom: tillståndsgivning, bidrag för särskilda insatser och tillsyn.
- Ur ekonomiskt perspektiv har olika länsstyrelser delvis olika verktyg beroende på var i landet man befinner sig och vilka andra regionala organ det finns. I många län har länsstyrelsen till uppgift att ta fram regionala utvecklings- och tillväxtprogram. I andra län, med självstyrelseorgan eller samverkansorgan, är uppgiften begränsad till att verka för programmets genomförande. Länsstyrelsen kan bevilja regionala utvecklingsmedel som i vissa län kan användas till investeringsstöd för företag, och i vissa län har man strukturfondsmedel att fördela.
- Länsstyrelsen har också omfattande ansvar inom det sociala området, såväl genom kunskapsuppbyggnad, uppföljningar och utvärderingar, som genom stöd och samordning. Länsstyrelsen har bland annat till uppgift att bidra till jämställdhet mellan kvinnor och män genom att samverka och samordna, att beakta integrationsfrågor och att ge tillstånd till och utöva tillsyn över olika sociala verksamheter.

Detta ansvar för hållbarhetens dimensioner, eller det förhållningssätt som länsstyrelsen har i detta arbete, har länsstyrelserna valt att åskådliggöra med hjälp av en ryggrad. Ryggraden består av enskilda men ändå sammanlänkade kotor. Varje kота utgörs av de sektorskompetenser som ryms inom länsstyrelsen – i bilden på s. 29 nämns bland annat kommunikationer, jämställdhet, miljö och regional utveckling. Det finns naturligtvis fler områden som har betydelse för en långsiktigt hållbar regional utveckling. Inom de enskilda länsstyrelserna är de olika sektorskompetenserna ofta organiserade sektorsvis, men med uppdrag att i länsstyrelsens namn fatta sektorsavvägda, tvärsektoriella beslut. Länsstyrelsen har också uppdrag som är tydligt tvärsektoriella, exempelvis krishantering, fysisk planering och landsbygdsutveckling. Att länsstyrelsen omfattar denna bredd av sektorskompetens och har långvarig erfarenhet av att fatta tvärsektoriella beslut är en styrka – tillsammans utgör kotorna den sammanhängande ryggrad som bär upp länsstyrelsens arbete för en hållbar regional utveckling.

Statlig samordning för hållbar regional utveckling



Det faktum att länsstyrelsen har ansvar inom många olika sektorer utgör en ryggrad i arbetet för en hållbar regional utveckling.

Det breda sektorsansvar som länsstyrelsen har innebär att många statliga beslut förmedlas genom länsstyrelsen – antingen direkt på uppdrag av regeringen eller via centrala sektorsmyndigheter. De som påverkas av dessa beslut – medborgare, företag, kommuner – har rätt att förvänta sig **ett samlat besked från statens sida**. Länsstyrelsens förmåga att fatta väl avvägda tvärsektorieella beslut är ofta en förutsättning för att det skall kunna uppfyllas.

Arbetet för hållbar utveckling bedrivs i dag inom flera olika och ofta separerade verksamhetsområden: inomkommunalt, mellankommunalt, regionalt och nationellt. För att få till stånd en optimal hållbar regional utveckling krävs ökad samordning mellan sektorer i statlig planering och bättre samverkan i dialogen mellan stat och kommun. En samordning på regional nivå kräver samordning på den nationella nivån och inom regeringskansliet. Behovet av tydligare samverkan mellan departement och länsnivå kräver arenor där regionala och nationella företrädare får tillfälle till dialog om växelverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen och den nationella strategin för hållbar utveckling, något som också efterfrågas av flera myndigheter som lämnat synpunkter på länsstyrelsernas samordningsuppdrag.⁵⁰ Några steg har tagits för att åstadkomma bättre samordning. Dels har man inom regeringskansliet upprättat ett särskilt samordningskansli för hållbar utveckling. Dels har man skapat det nationella Hållbarhetsrådet med uppgift att stimulera till samarbete och bidra till ett förverkligande av den nationella strategin för hållbar utveckling. Dessa råd har en viktig uppgift för att bidra till en bättre dialog kring hållbarhetsfrågor. En bättre dialog, där man kan tydliggöra målkonflikter och möjliga synergier, kan bidra till ökad konkretisering och öka takten i det regionala och nationella hållbarhetsarbetet.

⁵⁰ För myndigheternas synpunkter, se bilaga 5.

En samlad statlig syn på regional nivå

För att länsstyrelsen skall kunna vara en aktiv och trovärdig part i det regionala utvecklingsarbetet krävs en samlad statlig syn på förutsättningar och utvecklingsmöjligheter i länen. En länsstyrelse som i första hand förmedlar olika statliga sektorsunderlag och sektorssynpunkter begränsar sin samordningsroll till det som kan hänföras till statens serviceskyldighet. Att vara en aktiv part för statens räkning i det regionala utvecklingsarbetet förutsätter däremot en statlig samverkan som bygger på initiativkraft och samordnade aktiviteter. Staten måste ha god överblick över olika aktörers roll i samhällsutvecklingen och inte minst kunskap om och respekt för enskilda sektorsmyndigheters skilda uppdrag, ansvar och befogenheter.

Med nuvarande regionala organisation, då 21 länsstyrelser i det regionala utvecklingsarbetet skall samverka med statliga myndigheter på central nivå, är det förstas svårt att finna praktiska former för länets samverkan med varje enskild myndighet. Resurser för myndigheternas verksamhet på den regionala nivån saknas i många fall i den nuvarande myndighetsstrukturen. För att underlätta de statliga myndigheternas arbete för att tillämpa de nationella perspektiven på den regionala nivån är det rimligt att utgå från en gemensam nationell strategi ur vilken de nationella perspektiven och de regionala sammanhangen kan utläsas.

Länsstyrelsen behöver få ett tydligare mandat att representera hela den statliga sektorn, eller ”koncernen”, i frågor som rör den regionala utvecklingen. Förordningen om regionalt utvecklingsarbete är tydlig avseende statliga myndigheters skyldigheter att informera sig om målen för länets utveckling och att redovisa hur de i sin planering avser att bidra till att uppnå målen. Det varierar dock i vilken omfattning detta sker, på många håll är omfattningen blygsam. Länsstyrelsens samordningsroll behöver betonas också i dessa myndigheters instruktioner eller regleringsbrev. De centrala verkens insatser på den regionala nivån bör därför tydligare länkas till länsstyrelsen och genomföras i samråd med berörda länsstyrelser. Arbetsinsatser från centrala myndigheter direkt gentemot kommunerna bör ske i samverkan med länsstyrelsen för att kunna samordnas med andra myndigheters insatser och för att anpassas efter regionala förhållanden.

Länsstyrelsen som aktör för hållbar utveckling på den regionala arenan

Detta kapitel beskriver hur länsstyrelsen har, och i än högre grad än i dag behöver ha, hållbar utveckling som förhållningssätt i sitt arbete. Länsstyrelsens ansvar för samordning av statliga insatser bör utvecklas till att vara en självklar och naturlig del av arbetet med hållbar regional utveckling, när länsstyrelsen:

- Ger råd och vägledning
- Tar initiativ till strategiska samverkansprocesser och projekt
- Tar fram planeringsunderlag
- Gör regionala analyser
- Regionaliserar nationella mål och strategier
- Beviljar bidrag
- Prövar överklaganden
- Ger tillstånd
- Utövar tillsyn
- Följer upp och utvärderar statliga insatser på regional nivå

Länsstyrelsen behöver delta i regionala nätverk och ge **råd och vägledning** om hur nationella mål och intressen kan tillgodoses i den regionala utvecklingsplaneringen. Ett exempel är att länsstyrelsen avger granskningsyttranden över kommunala översiktsplaner om hur kommunerna säkerställer de statliga intressena och nationella målen. På så sätt tolkar och omvandlar länsstyrelsen nationella mål och intressen utifrån det egna länets förutsättningar. Det kan handla om att länsstyrelsen tar initiativ till

diskussioner och samråd i strategiska utvecklingsfrågor och bjuder in olika statliga och regionala företrädare för att belysa komplexa problem och motstående intressen. Denna rådgivning kan leda vidare till problemformuleringar och olika former av samverkan i partnerskap och planering.

Länsstyrelsen behöver också ta initiativ till och medverka i **strategiska samverkansprocesser och projekt** som på olika sätt stödjer starka utvecklingsmiljöer. I sådana processer deltar olika nationella, regionala och lokala offentliga och privata aktörer beroende på vilka frågor som behandlas. Nätverksprocesser och partnerskap kan leda fram till samordnade beslut i olika myndigheter och företag. Exempel på sådana processer är arbetet med regionala transportplaner och tillväxtprogram där det regionala samverkansorganet är huvudman. Länsstyrelsens medverkan i dessa fall kan ses som en form av rådgivning och samordning av staten. Andra exempel är naturligtvis när länsstyrelsen tar särskilda initiativ och driver på för en hållbar utveckling i länet.

Det statliga tillsynsarbetet inom miljövard, socialtjänst, hälso- och sjukvård, arbetsmiljö, folkhälsa etc. kan också ses som delar av strategiska samverkansprocesser som har betydelse för regional utveckling och där länsstyrelsen kan utveckla sin samordning av staten. Många av de statliga myndigheter som lämnat synpunkter på länsstyrelsens samordningsuppdrag betonar att den tillsyn som länsstyrelsen utför över olika verksamheter är betydelsefull för en hållbar utveckling.⁵¹

För att länsstyrelsen och andra aktörer skall kunna arbeta offensivt och effektivt behövs kunskaper kring hur situationen ser ut i länet inom de olika dimensionerna. Länsstyrelsen bör således ha en bild av förutsättningarna för hållbar – i bred bemärkelse – utveckling i länet eller regionen. Detta kräver tydliga analyser och beskrivningar av såväl miljötillstånd som levnadsförhållanden och välfärdstillstånd. Länsstyrelsen har som uppgift att ställa samman och förmedla samordnade och aktuella statliga regionala **planeringsunderlag, kunskapsunderlag och länsbedömningar**, en form av kunskapsuppbyggnad och utvecklad rådgivning. Regeringen har behov av systematiserade kunskapsunderlag till grund för den nationella politiken för hållbar utveckling, exempelvis för arbetet med miljömål och folkhälsomål och för att formulera ett nationellt program för den framtida sammanhållningspolitiken. Länsstyrelsen har också i uppdrag att tillhandahålla kunskapsunderlag till kommunerna för deras arbete, till företag för exempelvis miljöprövningar och till enskilda. Ett verktyg för att presentera detta är den gemensamma webbportal som länsstyrelsen utvecklar i enlighet med regeringens uppdrag om 24-timmarsmyndigheten.

I sådana planeringsunderlag som ligger till grund för kommunala samverkansorgans regionala utvecklingsplanering kan det vara lämpligt att länsstyrelsen särskilt redovisar det statliga behovet av samråd inom och mellan länen för att på lämpliga sätt kunna uppnå de nationella målen. Det bör också ligga på länsstyrelsen att följa upp att underlagen beaktas i utvecklingsplaneringen.

Planeringsunderlag eller länsbedömningar kan vara sektorsvisa eller rymma avstämningar mellan flera olika intressen och politikområden. Länsstyrelsens underlag för fysisk planering är en del av detta. Vilka underlag som en länsstyrelse tar fram behöver utvecklas över tiden och anpassas till situationen och behoven i länet. Metoder för att ta fram underlag och länsbedömningar behöver utvecklas vidare i samarbete mellan länsstyrelsen och andra statliga myndigheter.

Länsstyrelsen har också särskilda uppdrag av regeringen att **regionalisera nationella mål och strategier** inom några områden:

- Miljökvalitet
- Landsbygdsutveckling

I detta ligger att aktivt anpassa och förtydliga nationella mål och intressen som behöver utvecklas i ett län. Strategierna bör tas fram i brett samarbete mellan statliga och kommunala företrädare, organisationer och företag för regional påverkan, förankring och insyn.

⁵¹ Ibid.

Det ligger på länsstyrelsen att i löpande *handläggning av ärenden* göra helhetsbedömningar ur breda statliga perspektiv. Olika intressen skall vägas mot varandra och väsentliga statliga anspråk skall bevakas och få genomslag i besluten. I ett stort antal av länsstyrelsens ärenden sker samråd med andra statliga myndigheter och länsstyrelsen har rollen att väga olika allmänna sektorsintressen och olika enskilda intressen mot varandra i besluten.

Länsstyrelsens trovärdighet beror i stor utsträckning på om man genom tydligt agerande lyckas skapa förståelse och respekt för sina olika roller och göra lämpliga intresseavvägningar i sina beslut. Det handlar om att medvetandegöra och tydliggöra de olika uppgifterna och att ha ett förhållningssätt för hur länsstyrelsen bör agera i förhållande till kommuner, samverkansorgan, företag och enskilda.

Länsstyrelsen har som uppgift att samråda med kommunerna och regionala företrädare om frågor som rör regional utveckling och det regionala utvecklingsprogrammet. Länsstyrelsen skall särskilt ta tillvara och samordna statliga mål och intressen. Länsstyrelsen bör se som sin uppgift att, ur ett hållbarhetsperspektiv, *företräda statens samlade intressen* i det regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen bör också ha till uppgift att *följa upp andra statliga myndigheters insatser* i det regionala utvecklingsarbetet.

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regional utveckling. Länsstyrelsen bör tilldelas uppgiften att *följa upp arbetet för* en hållbar regional utveckling, och att bevakas att den svenska strategin för hållbar utveckling får ett långsiktigt genomslag i länet. Denna uppgift är också en del i arbetet med att ta fram planeringsunderlag, kunskapsunderlag och länsbedömningar. Sådan uppföljning innebär en övergripande form av tillsyn som kan ske genom utvärdering, rådgivning, information och liknande för att stödja långsiktiga och hållbara perspektiv i länets utveckling. Tendenser till förändringar i länet som motverkar en hållbar utveckling bör uppmärksammas och motverkas. Denna uppföljning kan betonas genom att länsstyrelsen får ett tydligare uppdrag att *redovisa hur arbetet för en hållbar regional utveckling fortskrider* än den redovisning som i dag sker genom årsredovisningarna. En redovisning av detta bör, utöver länsstyrelsens egna verksamheter, bygga på underlag som sektorsorganen tillhandahåller.

6.2 Länsstyrelsens roll i byggandet av ett hållbart samhälle

Regeringens övergripande mål om en hållbar utveckling syftar till att skapa ett samhälle som både tryggar välfärden och goda levnadsförhållanden för kommande generationer.⁵² Länsstyrelserna har i arbetet kring regeringsuppdraget om statlig samordning försökt att tydliggöra hur detta samhällsbyggnadsarbete sker på regional nivå och länsstyrelsens roll i detta.

Begreppet samhällsbyggnad används här i vid bemärkelse, och omfattar alla de politikområden som medverkar till ”byggandet av samhället”. Det är alltså inte någon ny modell för hur det statliga strategiarbetet bör bedrivas som presenteras, utan en modell som utgår från dagens programbundna arbete.

En viktig del i den regionala utvecklingsplaneringen är att tolka innebörden av och precisera den svenska hållbarhetsstrategin på regional nivå. Det regionala utvecklingsprogrammet skall vara det samlade dokumentet för länets utveckling och som sådant bygga på och ta tillvara de förutsättningar och mål som anges i andra regionala planer och program. Regionala utvecklingsprogram är visions- och strategidokument med socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbara utgångspunkter och har inte nödvändigtvis en fysisk dimension. Strategiskt viktiga fysiska strukturer kräver dock en geografisk analys och ekonomiska överväganden. Olika utvecklingsalternativ i utvecklingsprogrammen och de fysiska strukturer som krävs för dessa måste förhålla sig till kommunernas översiktsplanering och baseras på goda regionala planeringsunderlag. Det handlar till exempel om att analysera

⁵² *Nationell strategi för hållbar utveckling* (Skr. 2001/02:172).

bostadsstrukturer eller bebyggelsemönster och arbetsplatsstrukturer tillsammans med transportinfrastrukturer, men också om att ta hänsyn till natur- och kulturvärden.

För att kunna bygga ett hållbart samhälle behövs en större samverkan mellan regionalekonomisk utvecklingsplanering och fysisk samhällsplanering. En bättre, sektorsintegrerad samhällsplanering skulle i större utsträckning än i dag vara ett samarbete mellan olika sektorer och aktörer. Olika utvecklingsprogram och plandokument skulle genereras ur en gemensam samhällsbyggnadsprocess, insatt i ett europeiskt perspektiv. Ett viktigt begrepp i detta perspektiv är ”regional utvecklingsplanering”, som blev den svenska översättningen av EU:s begrepp ”Spatial planning”. Sådan planering skall bestå av regionalekonomisk planering och samtidigt ha en fysisk, eller ”territoriell”, samhällsplaneringsdimension. I regional utvecklingsplanering ingår generellt sett dels ekonomiska näringslivsorienterade utvecklingsfrågor, dels fysiskt/rumsliga (”territoriella”) samhällsplaneringsfrågor.

Samhällsbyggandets aktörer

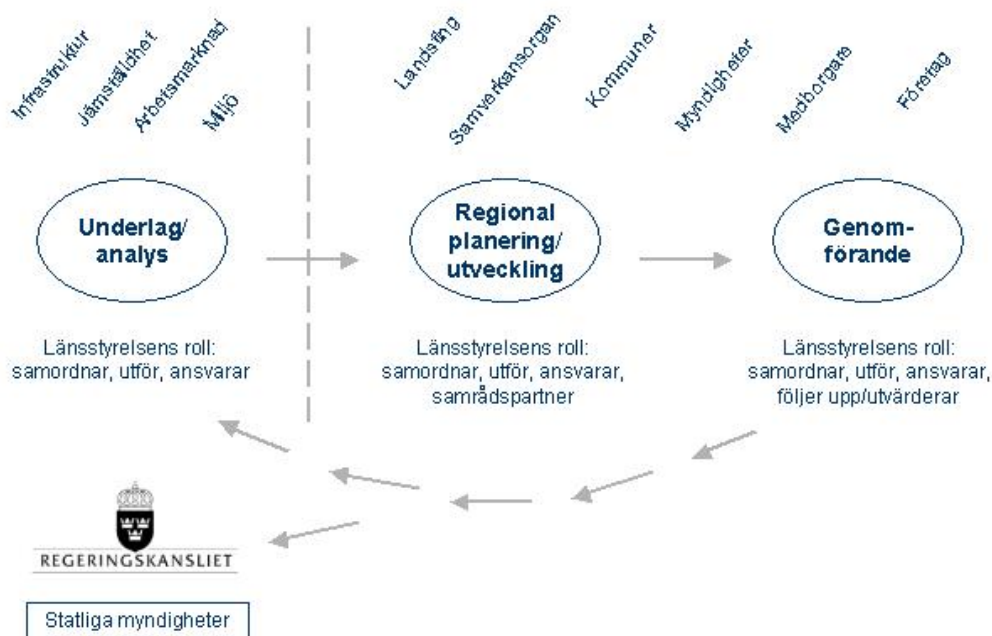
Staten har ett övergripande ansvar för samhällsbyggandet, också på regional nivå. Det är staten som formulerar nationella mål, värnar nationella intressen, finansierar stora infrastruktursatsningar och stödjer arbetet för en hållbar regional utveckling. Staten är i detta sammanhang många aktörer med gemensamma mål: regeringen, olika sektorsmyndigheter och länsstyrelsen.

Länsstyrelsen är statens företrädare på den regionala nivån. Sett ur ett samhällsbyggnadsperspektiv skall länsstyrelsen verka för att nationella mål som miljö kvalitetsmålen, målen för regional utveckling och transportpolitiska mål, får genomslag i länet. I det arbetet är länsstyrelsens samordningsansvar av stor betydelse.

Samtidigt är länsstyrelsen bara en aktör bland många andra – enskilda, företag, kommuner och organisationer – på den regionala nivån, och därmed i arbetet för ett hållbart samhällsbyggande. Det regionala utvecklingsarbetet har under de senaste åren genomgått stora förändringar, vilket bland annat har inneburit att aktörerna på den regionala arenan har blivit fler. Det beror framför allt på försöksverksamheterna med regionala självstyrelseorgan och de kommunala samverkansorganen som i vissa län har tagit över programansvar och andra arbetsuppgifter i det regionala utvecklingsarbetet från länsstyrelsen. Det har i många län lett till ett ökande intresse för och engagemang i det länsövergripande utvecklingsarbetet från kommunernas och landstingens sida. Det ökade intresset och engagemanget är mycket positivt sett ur det breda samhällsbyggnadsperspektivet.

Förändringarna kring roller och ansvarsfördelning har dock inom vissa områden lett till otydlighet om vem som har ansvaret för vissa arbetsuppgifter och om hur de bör utföras. Länsstyrelserna har inte för avsikt att med detta dokument delta i någon maktstrid om hur arbetsuppgifter och ekonomiska resurser för det regionala utvecklingsarbetet bör fördelas i enskilda län. Avsikten är däremot att tydliggöra länsstyrelsens roll i samhällsbyggandet både i län där länsstyrelsen har programansvar och i län där länsstyrelsen inte har programansvar. I det följande ges exempel på hur länsstyrelsen verkar och kan verka för att i ett brett perspektiv medverka till ett hållbart samhällsbyggande på den regionala arenan utifrån den nationella strategin för hållbar utveckling. Länsstyrelserna försöker tydliggöra detta med hjälp av en bild, en ”samhällsbyggnadsmodell” med tre faser: underlag/analys, regional planering/utveckling och genomförande. Länsstyrelsen verkar som statens regionala företrädare i dessa tre faser. Uppgifterna enligt bland annat miljöbalken, plan- och bygglagen, förordningen om regionalt utvecklingsarbete och miljömålsarbetet utgör grunden för en sammanhållen process för hållbar samhällsbyggnad.

Länsstyrelsens roll i det regionala utvecklingsarbetet



Länsstyrelsen har uppgifter inom alla faser av det regionala utvecklingsarbetet, men olika roller beroende på regionala förutsättningar och på vem som har ansvaret för det programbundna arbetet. Arbetet med att ta fram underlag och analyser sker kontinuerligt, medan mycket av programarbetet sker cykliskt, i fastställda tidsintervall.

Underlag/analys

Planeringsunderlag

Ett hållbart samhälle kan bara byggas på goda underlag som speglar samhället ur ett ekonomiskt, ett socialt och ett ekologiskt perspektiv. Därmed har staten ett intresse av att det produceras sådana goda underlag såväl på nationell nivå som på regional nivå. Att länsstyrelsen är stationerad på den regionala nivån innebär att länsstyrelsen har god lokalkännedom om de rådande regionala förutsättningarna för utveckling och goda möjligheter att företräda staten så som regeringen ger uppdrag över tiden.

För att de regionala utvecklingsprogrammen skall bidra till att nationella mål får genomslag och till att främja en hållbar regional utveckling måste det planeringsunderlag som ligger till grund för programmen utvecklas. Det krävs samordning och regional anpassning av nationella mål, statliga intressen och regionala frågor av betydelse för länet genom ett sektorssamordnat regionalt planeringsunderlag. Sådana underlag kan behöva anpassas efter det geografiska verksamhetsområde som planeringsuppgiften kräver, alltså efter olika funktionella regioner och inte bara efter länet.

Länsstyrelsen har, som beskrivits tidigare i detta dokument, inom många områden till uppgift att kontinuerligt ta fram statliga planeringsunderlag för det regionala utvecklingsarbetet. Dessa underlag skall underlätta det regionala arbetet med att formulera regionala strategier och att bryta ner och

anpassa nationella mål på den regionala nivån. Det bör ingå i länsstyrelsens samordningsansvar att, för regeringen och andra statliga myndigheter, ta fram sådana underlag om regionala förutsättningar, liksom att ta fram underlag för regionala aktörer utifrån nationella prioriteringar. Det innebär bland annat att ställa samman och utveckla de underlag som behövs för regional utveckling, för bevakning av nationella intressen och för kommunernas och eventuella kommunala samverkansorgans planering. Till exempel underlag om nationella mål för investeringar i exempelvis infrastruktur och för utbyggnad av vindkraft, eller könsuppdelad statistik om länets företagande, arbetsliv och utbildningsnivå.

Analys

I det regionala utvecklingsarbetet bör man, så långt det är möjligt, eftersträva gemensam kunskapsförsörjning och gemensamma kunskapsunderlag för arbetet med regionala utvecklingsprogram. Samsyn och gemensamma utgångspunkter har stor betydelse för en utvecklad dialogprocess mellan central, regional och kommunal nivå. När nationella mål skall översättas till regional och kommunal nivå behövs således både länsstyrelsens regionala överblick och regionala analyser.

Det finns andra producenter som kan bidra med underlag och analyser för det regionala utvecklingsarbetet, inte minst andra statliga aktörer som Nutek, ITPS, SCB och universitet och högskolor. Länsstyrelsen har dock, genom att vara en samlad organisation med brett sektorsansvar och därmed bred sektorskompetens, andra möjligheter att göra tvärspektoriella men också fördjupade analyser som bygger på avvägningar mellan motstående riksintressen. I arbetet med att ta fram underlag för samhällsbyggande har dock staten ett gemensamt ansvar. För länsstyrelsen har det regionala perspektivet och konkretiseringen av nationella mål och riktlinjer större tyngd i arbetet än underlag i detaljfrågor. Genom en god samordning inom staten och genom avstämning och samråd med kommuner kan regionala planeringsunderlag och analyser få stor betydelse för den hållbara utvecklingen i länet och användas för både planering och konsekvensbedömningar.

Regionala analyser ger underlag för att identifiera målkonflikter mellan olika intressen, för att belysa samband och sammanhang mellan skilda frågor och för att belysa konsekvenser av olika handlingsalternativ. Regionala analyser kan också vara till hjälp för den enskilda kommunen att se sin egen roll i det regionala sammanhanget, samtidigt som kommunen kan peka på behov av ökad regional samverkan mellan olika kommuner. Regionala analyser fungerar dessutom som underlag för såväl den nationella politiken som det EU-gemensamma arbetet. Sammanställningar och utvärderingar av arbetet för en hållbar regional utveckling kan i sig fungera som underlag för fortsatt planering.

Regional planering/utveckling

I den regionala planeringen och det regionala utvecklingsarbetet har länsstyrelsen olika roller beroende på om länsstyrelsen är huvudman för det programbundna arbetet eller om det ansvaret vilar på ett regionalt självstyrelseorgan eller ett kommunalt samverkansorgan. Ansvaret för att ta fram och genomföra ett regionalt utvecklingsprogram, ett tillväxtprogram eller en länstransportplan innebär ett stort samordningsansvar och möjligheter att prioritera utifrån regionala förutsättningar.

Oavsett vem som har ansvaret för sådan regional planering har länsstyrelsen ett särskilt ansvar för att samordna de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet. Som den statliga regionala myndigheten skall länsstyrelsen, i dialog med kommuner, landsting och andra aktörer i länet, verka för att nationella mål tillgodoses i byggandet av ett hållbart samhälle. I det programbundna arbetet bör länsstyrelsen precisera vilka mål och strukturer som är av nationellt intresse och verka för att dessa redovisas. Dessutom bör länsstyrelsen medverka till en diskussion om möjligheterna till finansiering av det som kan betraktas som statens ansvar. Därmed är länsstyrelsen en samrådspartner i

det regionala utvecklingsarbetet för såväl andra statliga myndigheter som för kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan.

Det är också en samordningsuppgift för länsstyrelsen att se till att utvecklingsperspektiv i den kommunala översiktsplaneringen blir kända hos statliga myndigheter och för att nationella perspektiv uppmärksammas i den kommunala planeringen. Tillsammans med kommunerna bör såväl länsstyrelsen som andra regionala aktörer verka för att mellankommunala och regionala frågor av större vikt i kommunens strategiska planering också hanteras i den läns- eller regionövergripande planeringen. Det är dock en kommunal uppgift att pröva hur regionala mål och strukturer kan konkretiseras och hanteras i den kommunala planeringen.

Översiktsplaneringen är enligt plan- och bygglagen ett instrument för mellankommunal samordning och regionalt utvecklingsperspektiv. I allt fler kommuner har den fysiska översiktsplaneringen fått inriktning på utvecklingsfrågor och används också som verktyg i kommunernas strategiska planering. Underlag från översiktsplaneringen används dock i dag i liten utsträckning i den regionala utvecklingsplaneringen, och underlag från regional utvecklingsplanering används i liten utsträckning i översiktsplaneringen.

Enligt bland annat PBL-kommittén efterlyser kommunerna ett tydligare och mer samlat besked från statens sida. Det förekommer att centrala verk agerar i ett senare skede eller i annan ordning med stöd av sin sektorslagstiftning, också i de fall länsstyrelsen inte har haft några grundläggande invändningar i tidigare skeden.⁵³ Bättre samordnade, regionala sektorsövergripande underlag skulle ha stor betydelse för en utvecklad dialog mellan nationell, regional och lokal nivå. De centrala verkens insatser på den regionala nivån bör tydligare länkas till länsstyrelsen och genomföras i samråd med berörda länsstyrelser. Arbetsinsatser från centrala myndigheter direkt ut till kommunerna bör planeras och genomföras i samverkan med länsstyrelsen för att bland annat kunna samordnas med andra myndigheters insatser och ges relevanta regionala förtecken.

Genomförande och uppföljning

Genomförande

Med utgångspunkt i de resonemang som här har förts om att länsstyrelsens samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet borde definieras som samordning för en hållbar regional utveckling har länsstyrelsen utan tvekan ett stort ansvar för genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet. Ett sådant synsätt får också till följd att väsentligt många fler myndigheter än i dag får ansvar för att delta i genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet.

Länsstyrelsen skall medverka i genomförandet av den nationella strategin för hållbar utveckling. Länsstyrelsen har dock olika medel för att delta i genomförandet av det hållbara samhällsbyggandet beroende på var i landet länsstyrelsen finns och på associationsformerna för det regionala utvecklingsarbetet. I vissa län är länsstyrelsens roll att vara huvudman för genomförandet av regionala program som regionala utvecklings- och tillväxtprogram, landsbygdsutvecklingsprogram och länstransportplaner. I andra län är länsstyrelsens roll framför allt att delta i programarbetet och att samordna de statliga myndigheternas insatser i detta.

Länsstyrelsen har också olika ekonomiska verktyg för genomförandet av regionala utvecklingsprogram och regionala tillväxtprogram. Vissa län omfattas av EU:s strukturfonder, vissa län har större ekonomiskt utrymme än andra genom anslaget 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder. Länsanslaget ger goda möjligheter att prioritera och kombinera insatser, vilket skapar goda

⁵³ PBL-kommittén, *Seminarium om länsstyrelsens roll och samordningen av statens intressen i PBL den 3 februari 2004* (minnesanteckningar 2004-02-24).

förutsättningar för en flexibilitet i de statliga åtgärderna. Vilka statliga medel som används var kan och bör variera utifrån regionala förutsättningar. En väl avvägd mix där olika stödinsatser används i olika skeden i en utvecklingsprocess ger resultat både på kort och på lång sikt.

Ur ett brett samhällsbyggnadsperspektiv skulle de erfarenheter länsstyrelsen har inom olika områden kunna tillämpas inom andra områden i högre utsträckning än vad som sker i dag. Exempelvis skulle länsstyrelsens tillsynserfarenhet kunna användas inom fler områden, exempelvis utbildningsområdet. Länsstyrelsens samordningsansvar för hållbar regional utveckling skulle kunna utvidgas till att explicit också omfatta de statliga myndigheternas insatser inom integrationsområdet. Det arbete som bedrivits för att regionalisera de nationella miljömålen skulle kunna tillämpas också inom andra områden, exempelvis vad gäller nationella folkhälsomål.

Uppföljning

Staten har ett intresse av och ett ansvar gentemot skattebetalarna att följa den regionala utvecklingen och se till att satsade statliga resurser ger det resultat som förväntats. Länsstyrelsen medverkar redan i dag i det statliga uppföljningsarbetet, och har en god bild av förhållandena och utvecklingen i länet. Länsstyrelsen gör uppföljningar av det programbundna utvecklingsarbetet, exempelvis de regionala tillväxtprogrammen. Länsstyrelsen har också uppföljningsansvar inom en rad andra områden med betydelse för en hållbar regional utveckling, exempelvis av hur kommunerna förhåller sig till de övergripande planeringsunderlagen i sin fysiska planering och inom miljömålsarbetet. Sådana sammanställningar, uppföljningar och utvärderingar skall, enligt ett processinriktat arbetssätt, utgöra underlag för fortsatt planering och för det fortsatta regionala utvecklingsarbetet.

Som den statliga regionala myndigheten bör länsstyrelsen också ha ett uttalat ansvar för att ge en samlad bild av arbetet för en hållbar utveckling i länet. En sådan uppgift innebär en övergripande form av tillsyn och kan vara ett sätt att bevaka att den svenska strategin för hållbar utveckling får ett långsiktigt genomslag i länet. Ett sådant arbete är en del i en regional lärandeprocess, men också ett viktigt kunskapsunderlag för regeringens och centrala myndigheters fortsatta prioriteringar i det regionala utvecklingsarbetet. Därför bör länsstyrelsen också ha ansvar för att återkommande redovisa den hållbara regionala utvecklingen för regeringen och berörda statliga sektorsmyndigheter.

7. Förslag för effektivare samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet

Byggandet av ett hållbart samhälle angår alla, och det regionala utvecklingsarbetet bedrivs av många parter, såväl privata som offentliga, på den regionala nivån. För att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken, ”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”, krävs en konstruktiv samverkan mellan staten, kommuner, landsting, kommunala samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan, mellan företag och organisationer. En viktig utgångspunkt i denna samverkan är att staten uppträder med tydliga, och för de statliga myndigheterna gemensamma, utgångspunkter inom den regionala utvecklingspolitiken.

Som framgår av de resonemang som har förts i detta dokument bör länsstyrelsen, som den enda sektorsövergripande statliga myndigheten på regional nivå, ha ett tydligt mandat att samordna andra statliga myndigheters verksamhet. Enligt länsstyrelsernas uppfattning ger dock samordning avseende regional utvecklingspolitik som det nu är utformat ett för begränsat och otydligt mandat. Uppgiften bör istället vara att samordna statliga myndigheter inom ramen för hållbar utveckling i sin helhet. Fler myndigheter än i dag skulle därmed få ansvar inom det regionala utvecklingsarbetet, och som en följd av det beröras av länsstyrelsens samordningsansvar.

I det regionala utvecklingsarbetet efterlyser såväl statliga sektorsmyndigheter som regionala aktörer metoder och verktyg för att bättre integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling. I synnerhet det sociala perspektivet framstår ofta som fragmentariskt i exempelvis de regionala utvecklingsprogrammen. Länsstyrelsen har, genom bredden av sin verksamhet, goda förutsättningar för att bedriva arbete för en hållbar regional utveckling också utifrån den sociala dimensionen. Dels är, som tidigare beskrivits, den sociala tillsynen en del i länsstyrelsens arbete för en hållbar regional utveckling. Länsstyrelsen har också, om än med begränsade ekonomiska resurser, ett omfattande övergripande jämställdhetsansvar. Dessutom har länsstyrelserna i storstadsregionerna fått ett särskilt uppdrag vad gäller integration. Detta till trots behöver förutsättningarna för att integrera det sociala perspektivet i det regionala utvecklingsarbetet stärkas, bland annat vad gäller de nationella folkhälsomålen.

Som den statliga regionala myndigheten borde länsstyrelsens samordningsansvar omfatta ett tydligt ansvar för att anpassa nationella mål och konkretisera dem för den regionala nivån. För det regionala utvecklingsarbetet innebär det att länsstyrelsen har till uppgift att bevaka statens samlade intressen i det programbundna regionala utvecklingsarbetet. Länsstyrelsen bör också ha ansvar för att följa upp arbetet på den regionala nivån för en hållbar utveckling.

För att förtydliga den statliga närvaron på regional nivå och minska antalet nya myndigheter bör nya statliga uppgifter på regional nivå eller nya myndigheter så långt det är möjligt samordnas med länsstyrelsens verksamhet. Det ger ekonomiska fördelar och förenklar för medborgare, företag och kommuner.

Statliga sektorsmyndigheter som saknar regional representation skall också arbeta genom länsstyrelsen, så som bland annat Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet gör i dag. Flera myndigheter efterlyser också den möjligheten. Såväl Statens folkhälsoinstitut som Integrationsverket har med anledning av länsstyrelsernas samordningsuppdrag uttryckt en vilja att länsstyrelsen skall få tydligare ansvar för folkhälsofrågor och för integrationsfrågor.⁵⁴

En översyn av många myndigheters regionala verksamhet skulle sannolikt visa på möjligheterna till stora samordningsvinster genom en ökad samordning med länsstyrelsen. Så visar försöksverksamheten på Gotland, enligt Statskontorets utvärdering, på synergieffekter mellan skogsverksamheten och

⁵⁴ För myndigheternas synpunkter, se bilaga 5.

länsstyrelsens naturvårdsverksamhet.⁵⁵ När Skogsvårdsorganisationen nu, på uppdrag av regeringen, omorganiseras till en samlad central myndighet skapar det förutsättningar för att på sikt integrera det praktiska arbetet på regional nivå i länsstyrelsens naturvårds- och lantbruksverksamhet. En förutsättning är dock att den uppdragsverksamhet som dagens Skogsvårdsstyrelser utför skiljs från myndighetsutövningen. Ett första steg kan vara att länsstyrelsen utgör värdmyndighet för den regionala skogsorganisationen genom samlokalisering. På så sätt gör staten samordningsvinster i miljöarbetet och i form av minskad administration.

Länsstyrelserna anser att utgångspunkten för den vidare utformningen av ekonomiska utvecklingsmedel inom hållbar utveckling skall vara att den statliga ekonomiska stödverksamheten på regional nivå hanteras av länsstyrelsen, som varande den statliga regionala myndigheten. En sådan utveckling stödjer den samordning som krävs för att arbetet för en hållbar utveckling skall kunna drivas mer offensivt från statens sida, och tillmötesgår kravet från företag och kommuner om att möta en regional part i frågor om företagsstöd och andra transfereringar från statsbudgeten. För statsförvaltningen totalt sett kommer det att medföra lägre transaktionskostnader då befintliga administrativa system hos länsstyrelsen kan användas istället för flera parallella system. Därför föreslår länsstyrelserna att regeringen skall ge Statskontoret i uppdrag att utreda möjligheterna att överföra fler myndighetsuppgifter som avser ekonomiskt stöd till enskilda och företag från nationella myndigheter till länsstyrelsen.

Länsstyrelserna anser också att det bör tydliggöras vilka statliga medel som används för regionalt utvecklingsarbete. Det är i dag mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en samlad och för länen enhetlig bild av vilka medel som används i detta arbete. Med ett tydligt uppdrag till de statliga myndigheterna att redovisa detta kan såväl regionala aktörer som regeringen få en bättre uppfattning om vilka medel som nyttjas i det regionala utvecklingsarbetet. I arbetet med att planera, samordna och genomföra insatser för regional utveckling är det också viktigt att veta i vilken utsträckning och på vilket sätt de olika myndigheternas resursströmmar går att påverka utifrån ett regionalt perspektiv.

Länsstyrelserna har genom två arbetsgrupper inom ramen för detta uppdrag granskat sina egna och en rad andra statliga myndigheters styrdokument avseende samordning och regional utvecklingspolitik. Med detta arbete som utgångspunkt presenterar länsstyrelserna de förslag till förändringar av författningar och instruktioner som presenteras i en särskild bilaga.⁵⁶

7.1 Förslag

Regeringen bör se över hur länsstyrelsens samordningsuppdrag är formulerat i författningar och instruktioner

För att länsstyrelsen skall bli effektiv i arbetet med samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet krävs tydliga mandat från regeringen – såväl i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev för länsstyrelsen som för andra nationella och regionala myndigheter. I förvaltningslagen slås fast att:

”Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.”⁵⁷

Detta är inte i sig ett uppdrag till länsstyrelsen att samordna verksamhet, men är ändå en stark skrivning som ger länsstyrelsen möjlighet att ställa krav på samverkan. I andra lagar är

⁵⁵ *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? – Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen*, Statskontoret (2005:18).

⁵⁶ Se bilaga 2.

⁵⁷ Förvaltningslag (1986:223).

samordningsuppdraget tydligare uttryckt för en specifik uppgift, exempelvis i plan- och bygglagen enligt vilken länsstyrelsen skall samordna statens intressen avseende samråd om översiktsplaner.⁵⁸

Länsstyrelserna har inom ramen för regeringsuppdraget genom två arbetsgrupper kartlagt och sammanställt instruktionerna inom de politikområden som anses vara av särskild betydelse för regional utveckling för andra statliga myndigheter och jämfört med länsstyrelsens instruktioner.⁵⁹ En övergripande slutsats efter kartläggningen är bristande tydlighet från regeringens sida. Även om viss tydlighet kan utläsas i länsstyrelseinstruktionen, vissa andra förordningar och regleringsbrevet avseende länsstyrelserna samt propositioner avseende samordning och skyldigheter gentemot andra statliga myndigheter, finns ingen motsvarande tydlighet i övriga instruktioner och regleringsbrev. I länsstyrelseinstruktionen är det inte heller tydligt uttryckt vilka myndigheter som länsstyrelsen skall samverka med. Mycket av de skrivningar som finns kännetecknas av frivillighet och samarbete utifrån egna bedömningar. I andra myndighetsinstruktioner och regleringsbrev nämns samarbete med länsstyrelsen i termer som utgår från respektive myndighet. Exempel på språkbruket är: ”stödja och bidra till”, ”samråda med”, ”medverka i” och ”vägleda”. Skrivningarna i instruktioner, övriga förordningar och regleringsbrev avseende samordningsansvaret för länsstyrelsen är alltså inte kongruent med skrivningar i motsvarande dokument som rör andra statliga myndigheter. Detta undergräver legitimiteten för länsstyrelsens samordningsuppdrag och leder till svårigheter i kommunikationen mellan myndigheter.

Ett exempel är då regeringen i *En svensk strategi för hållbar utveckling* förutsätter samordning inom olika politikområden avseende hållbar utveckling för att omsätta den nationella hållbarhetsstrategin på regional och lokal nivå. Om länsstyrelsen, som den statliga regionala samordningsmyndigheten, skall kunna bevaka statens intressen i denna samordning krävs ett tydligt mandat för länsstyrelsen, men också skyldigheter för andra statliga myndigheter att medverka till och underkasta sig sådan samordning.

Ett annat, än mer konkret, exempel är regleringsbrevet för länsstyrelsen för år 2005 där det står:

”Länsstyrelsen skall bidra till ökad jämställdhet i länet. Särskilt fokus skall under året läggas på Regional utveckling, Landsbygdsutveckling, Social tillsyn, Kommunikationer och Hållbar samhällsplanering och boende. Samverkan skall ske med strategiska statliga myndigheter och andra viktiga aktörer i länet.”⁶⁰

För att ett sådant mål skall kunna uppnås och för att länsstyrelsens arbete skall få legitimitet bör uppdraget också formuleras i andra myndigheters regleringsbrev. Länsstyrelserna anser att det av förordningarna skall framgå att berörda myndigheter är skyldiga att **samråda** och **samarbeta** med länsstyrelsen i frågor av betydelse för en hållbar regional utveckling.

De centrala verkens ansvar för rådgivning inom sitt sakområde och som diskussionspart för den regionala nivån måste förtydligas. I förordningar och framtida regleringsbrev bör finnas överensstämmelse mellan instruktionerna till berörda verk och till länsstyrelsen. Statliga myndigheter som avser att verkställa åtgärd i länet bör inhämta synpunkter från och samråda med länsstyrelsen om effekter av åtgärden. Särskilt viktigt är detta för myndigheter som direkt kan påverka länsutvecklingen, såsom Länsarbetsnämnden, Vägverket, Banverket och myndigheter inom utbildningsväsendet. Statliga myndigheter vars verksamhet påverkar det regionala utvecklingsarbetet bör, liksom i dag NUTEK och ITPS, få instruktioner om att samarbeta med länsstyrelsen. Dessa myndigheter bör också få instruktioner om deltagande i genomförandet av de regionala tillväxtprogrammen. För att länsstyrelsen skall kunna samordna de olika samhällsintressena ur ett hållbarhetsperspektiv måste underlag för detta lämnas av sektormyndigheter. Dessutom bör

⁵⁸ Plan- och bygglag (1987:10).

⁵⁹ Detta arbete finns sammanfattat i bilaga 2.

⁶⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna.

myndigheterna ha i uppdrag att tillhandahålla underlag för länsstyrelsens uppföljning av arbetet för hållbar regional utveckling (se särskilt förslag angående detta på s. 42).

Länsstyrelserna föreslår därför att regeringen ser över hur länsstyrelsens samordningsuppdrag är formulerat i författningar och instruktioner. En utgångspunkt eller portal för revideringen av författningar och instruktioner skulle kunna vara att det i verksförordningen förs in en bestämmelse om att en myndighet är skyldig att samråda med länsstyrelsen innan beslut fattas som har betydelse för en hållbar regional utveckling. En sådan paragraf skulle kunna lyda:

”En myndighet skall inom ramen för sitt verksamhetsområde beakta vikten av statlig samordning och värdet av en långsiktigt hållbar utveckling. En myndighet är skyldig att samråda med berörd länsstyrelse i frågor som är av väsentlig betydelse för en hållbar regional utveckling.”

Som utgångspunkt för regeringens översyn har länsstyrelserna i en särskild bilaga sammanfattat den kartläggning av dagens förordningar som två arbetsgrupper inom ramen för uppdraget har gjort. I denna bilaga finns också konkreta förslag till förändringar i dagens förordningar och instruktioner för tolv myndigheter som länsstyrelserna anser har särskilt stor betydelse för arbetet för en hållbar regional utveckling. Förslagen är inte heltäckande, utan skall ses som en exempelsamling på hur länsstyrelsens samordningsansvar kan förtydligas för dessa myndigheter.⁶¹

Länsstyrelsens ansvar för att bryta ner och anpassa nationella mål efter regionala förutsättningar tydliggörs

För att län och kommuner skall kunna arbeta efter nationella mål fastlagda av regeringen krävs att målen anpassas efter regionala förhållanden. Bland annat har det i översynen av plan- och bygglagen framkommit att det finns behov av en bättre samordning och regional anpassning av nationella mål och statliga intressen. Flera statliga myndigheter, bland annat Boverket, menar att det är en uppgift som bör ligga på länsstyrelsen.⁶² Som förebild för sådana diskussioner tjänar ofta länsstyrelsens arbete med att regionalisera de nationella miljömålen, bland annat menar Statens folkhälsoinstitut att det arbetet tjänar som förebild för hur arbetet med mål för folkhälsan borde bedrivas.⁶³

Mot den bakgrunden bör länsstyrelsen få ett tydligare övergripande ansvar för att, i samverkan med myndigheter och kommuner, organisationer och företag, anpassa av regeringen och riksdagen fastlagda nationella mål efter den regionala nivåns förutsättningar.

Länsstyrelsen får i uppdrag att följa upp de statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet

Länsstyrelsen, som den statliga regionala myndigheten, har till uppgift att själv företräda, men också bevaka, statens intressen i det regionala utvecklingsarbetet. I förordningen om regionalt utvecklingsarbete är detta uttryckt som att länsstyrelsen, både i län som har samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan och i län som saknar sådant, skall ”verka för att det av riksdagen fastställda målet för regional utvecklingspolitik uppnås i länet och beakta de nationella målen för integration, jämställdhet och miljö för att säkerställa en hållbar regional utveckling”.⁶⁴

⁶¹ Se bilaga 2.

⁶² För myndigheternas synpunkter, se bilaga 5.

⁶³ Bilaga 5 samt *Folkhälsopolitisk rapport 2005*, Statens folkhälsoinstitut (R 2005:5).

⁶⁴ Förordning (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete.

Detta gör länsstyrelsen bland annat genom att man avger granskningsyttranden över kommunala planförslag, men också genom att länsstyrelsen i underlag till och i samråd med kommunerna verkar för att riksintressen hanteras på ett acceptabelt sätt.

Länsstyrelsens mandat för detta arbete bör förtydligas genom uppdraget att också följa upp och utvärdera de statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Sådana uppföljningar skulle kunna utgöra grunden för statens fortsatta medverkan i genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet.

Länsstyrelsen får i uppdrag att följa upp arbetet för hållbar regional utveckling

Länsstyrelsens mandat att verka för att riksdagens mål för regional utvecklingspolitik uppnås bör också, i enlighet med de resonemang som förts om hållbarhetsperspektivet som en förutsättning för ett långsiktigt framgångsrikt regionalt utvecklingsarbete, också förtydligas genom uppgiften att följa upp arbetet för en hållbar regional utveckling. Detta uppföljningsansvar bör preciseras till att bevaka att den svenska strategin för hållbar utveckling får ett långsiktigt genomslag i länet.

Ett uppföljningsansvar för arbetet med en hållbar regional utveckling kan betraktas som en övergripande form av tillsyn, som kan ske genom utvärdering, men också genom rådgivning, information och liknande för att stödja långsiktiga och hållbara perspektiv i arbetet för en positiv utveckling i länet. Ett sådant regionalt uppföljningsansvar skulle kunna genomföras i samverkan med bland andra Hållbarhetsrådet, som har till uppgift att driva på det lokala och regionala arbetet för hållbar utveckling, stimulera tvärssektoriell samverkan och förmedla resultat, erfarenheter och goda exempel.

Länsstyrelsen får ansvar för att återkommande redovisa den hållbara regionala utvecklingen för regeringen

Då länsstyrelsen har i uppdrag att företräda statens samlade syn i det regionala utvecklingsarbetet och på det regionala utvecklingsprogrammet bör länsstyrelsen också ha ett tydligt uttryckt ansvar för att årligen föra information angående tillståndet i länet vidare till regeringen och berörda statliga sektorsmyndigheter. Utgångspunkten bör vara hur arbetet med hållbar utveckling fortskrider i länet. En sådan redovisning bör, utöver uppgifter från länsstyrelsens verksamhet, bygga på underlag som sektorsorganen har till uppgift att tillhandahålla.

Länsstyrelsen skall vara den statliga regionala tillsynsmyndigheten

Den statliga tillsynsverksamheten har under de senaste decennierna utvecklats från att vara enbart kontrollerande till att omfatta verksamhetstillsyn och vara erfarenhetsskapande och utvecklande. Tillsyn har i och med detta kommit att bli viktiga delar av utvecklingsarbetet, både i den miljömässiga och i den sociala dimensionen. Länsstyrelsen bedriver i dag ett omfattande tillsynsarbete inom olika sektorsområden med stor betydelse för en hållbar regional utveckling. Exempelvis har, så som beskrivs i avsnitt 4.2 "Länsstyrelsens verktyg för hållbar utveckling" tillsynen enligt miljöbalken betydelse i arbetet för såväl miljömässig som ekonomisk hållbarhet och tillsyn enligt socialtjänstlagen och alkohollagen betydelse i arbetet för social hållbarhet. Mot bakgrund av detta redan mycket omfattande tillsynsansvar bör länsstyrelsen ha det uttalade uppdraget att vara den statliga regionala tillsynsmyndigheten.

Regeringen beslutade i september 2000 att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument, som bättre bidrar

till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. I utredningen konstaterades bland annat att det statliga tillsynsansvaret behöver renodlas och förtydligas. Tillsynsverksamheten är mycket omfattande och kostar sammantaget för stat och kommun drygt 4 miljarder kronor varje år. Ungefär 90 myndigheter har tillsynsuppdrag, och till dessa kommer landets alla primärkommuner. Det råder inte sällan otydlighet mellan centrala myndigheters tillsynsuppdrag och regionala myndigheters uppdrag, och utredningen påvisade att samma ord och begrepp har olika innebörd i olika speciallagstiftningar.⁶⁵

Länsstyrelserna anser att behovet av att renodla och förtydliga den statliga tillsynen kvarstår. Den uppfattningen delas av flera av de myndigheter som lämnat synpunkter på länsstyrelsernas samordningsuppdrag. Kemikalieinspektionen, Kriminalvårdsstyrelsen och Djurskyddsmyndigheten betonar länsstyrelsens tillsynsroll inom olika områden och Livsmedelsverket betonar att ansvarsfördelningen inom livsmedelstillsynen bör förtydligas.⁶⁶ En tydligare tillsynsroll skulle också underlätta för kommuner och enskilda att förstå principerna bakom tillsynen och de begrepp som samhället använder sig av.

Det finns också betydande möjligheter till effektivitetsvinster. Många tillsynsområden är i dag underbemannade och tillsynsinstrumentet därmed svagt och otydligt. En tydligare strukturerad tillsyn, där ytterligare tillsynsuppgifter överförs till länsstyrelsen, skulle ge möjligheter att utvidga den statliga tillsynens omfattning och kvalitet.

Länsstyrelsen har redan i dag ett brett tillsynsansvar inom det sociala området, och ansvarar för den löpande tillsynen av kommunernas socialtjänst, medan Socialstyrelsen har det övergripande nationella ansvaret. Länsstyrelserna menar att den ansvarsfördelningen skulle kunna tillämpas inom andra tillsynsområden som Socialstyrelsen i dag ansvarar för, och att länsstyrelsen skulle kunna vara regional tillsynsmyndighet också för hälso- och sjukvård.

Ett annat område där staten skulle kunna bedriva ett mer effektivt och aktivt tillsynsarbete genom länsstyrelsen är inom livsmedelsområdet. Livsmedelsverket har till uppgift att arbeta för säkra livsmedel av hög kvalitet, pålitlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor. Livsmedelsverket har ett överordnat ansvar för att leda och samordna kontrollen av livsmedel och dricksvatten i landet. Den övervägande delen av tillsynsverksamheten, av cirka 52 000 anläggningar, gör kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder. Livsmedelsverket leder och samordnar tillsammans med länsstyrelsen kommunernas tillsyn. Men Livsmedelsverket utövar också själv tillsyn av omkring 600 anläggningar, exempelvis slakterier. Länsstyrelserna menar att Livsmedelsverkets tillsynsuppgifter skulle kunna överföras till länsstyrelsen som statlig regional tillsynsmyndighet, och därmed frigöra resurser för Livsmedelsverkets huvudsakliga verksamhet.

Tillsynen av förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen, skolan och vuxenutbildningen sker i dag av Skolverket. Verkets huvudsakliga uppgift är dock att ange mål för skolverksamheten genom att revidera kursplaner, betygskriterier och andra styrdokument, och att stimulera och stödja kommuner och skolor i arbetet att öka sin målpåfyllelse. Skolverket har dessutom ansvar för att bedöma ansökningar om startandet av friskolor.

Inför 1991 års reform om samordnad länsförvaltning föreslogs, i den utredning som låg till grund för reformen, att länskolnämndernas operativa tillsyn skulle utföras av länsstyrelsen. När länskolnämnderna avskaffades minskade tillsynen av skolhuvudmännen markant.⁶⁷ Länsstyrelserna anser att förslagen enligt utredningen fortfarande skulle kunna bidra till en effektivisering av den statliga sektorn i allmänhet och den regionala tillsynsverksamheten i synnerhet. Att utse länsstyrelsen

⁶⁵ Delbetänkande *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag* (SOU 2002:14) samt slutbetänkande *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100).

⁶⁶ För myndigheternas synpunkter, se bilaga 5.

⁶⁷ *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag* (SOU 2002:14).

till operativ tillsynsmyndighet över skolverksamheten skulle också ge större utrymme för Skolverkets huvudsakliga uppgifter.

Länsstyrelserna anser därför, mot bakgrund av ovanstående resonemang om länsstyrelsen som den statliga regionala tillsynsverksamheten och de idéer som låg till grund för reformen om samordnad länsförvaltning, att regeringen borde utreda hur Livsmedelsverkets och Skolverkets tillsynsverksamhet skulle kunna överföras till länsstyrelsen. Om länsstyrelsen skulle få ett sådant ansvar skulle på sikt också länsstyrelsens generella kompetens inom dessa områden öka, vilket vore värdefullt för statens övergripande arbete för hållbar regional utveckling.

Regeringen bör tydliggöra länsstyrelsens uppdrag att bedriva internationellt arbete

Regeringen har, så sent som i budgetpropositionen för 2006, uttryckt att samarbetet över nationsgränserna bör öka, också på regional nivå:

”Det finns en stor potential för stora delar av landet i ett ökat gränsöverskridande samarbete avseende bl.a. näringsliv, service och kultur. Samarbetet över de nationella gränserna bör därför öka. Det kan t.ex. ske genom EU:s program för regionalt gränsöverskridande och transnationellt samarbete.”⁶⁸

Flera av landets länsstyrelser som geografiskt gränsar till Norge, Danmark eller Finland har, liksom många kommuner, sedan lång tid tillbaka ett etablerat samarbete med sina grannar. Det rör sig ofta om samarbete sprunget ur vänortssamarbete eller om samarbete kring praktiska gränsproblem. För år 2004 redovisade bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län gränssamarbete med Åland och Finland inom kultur, turism och vattenskydd. Länsstyrelsen i Västra Götalands län redovisade samarbete med Norge och Danmark om regional utveckling och miljö. Länsstyrelsen i Gävleborg samarbetade med Norge om bland annat jämställdhet. Länsstyrelsen i Norrbottens län samarbetade bland annat med Norge kring renbeteskonventionen och med Finland kring miljöövervakning av Torne älv. Många länsstyrelser har också samarbetsavtal med grannländerna eller med andra länder i det geografiska närområdet, som Estland, Ryssland och Polen.⁶⁹

Genom det svenska EU-medlemskapet har den svenska regionalpolitiken också mycket tydligt kommit att sättas in i ett större sammanhang, vilket inte minst påverkar länsstyrelsens arbete. Flera länsstyrelser har därtill i uppdrag att vara förvaltningsmyndighet för EU:s strukturfondsarbete. De flesta länsstyrelser deltar i dag i ett eller flera av Interregprogrammen som syftar till att utveckla samarbetet över nationsgränserna i EU. Motiven för sådant samarbete är ofta att underlätta näringslivets möjligheter att knyta nya kontakter eller att utveckla kommunikationsmöjligheterna.

Lagstiftningen går dock inte i takt med utvecklingen, och för länsstyrelsens del finns inte förutsättningarna för att bedriva internationellt arbete utöver EU-samarbetet uttryckt på annat sätt än genom ett avgränsat uppdrag om samarbete inom Barentsregionen. Länsstyrelsens roll behöver således utvidgas och tydliggöras i länsstyrelseinstruktionen och i regleringsbrev. Alla länsstyrelser, och inte som i dag enbart Länsstyrelsen i Norrbotten och Länsstyrelsen i Västerbotten, bör ha ett tydligt mandat att bedriva regionalt utvecklingsarbete i funktionella regioner som sträcker sig över nationsgränserna.

Sektorsmyndigheter skall inte kunna överklaga länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen har i uppdrag att fatta beslut som bygger på avvägningar mellan olika sektorsintressen där författningarna innehåller mer eller mindre tydliga kopplingar till målet om en socialt, ekonomiskt

⁶⁸ *Budgetpropositionen för 2006*, Utgiftsområde 19: Regional utveckling (Prop. 2005/06:1).

⁶⁹ Se respektive länsstyrelses årsredovisning för 2004.

och miljömässigt hållbar regional utveckling. Länsstyrelsens överblick, erfarenheter och sakkunskap om såväl lagstiftningen som kommunernas verksamhet anses i regel också bädda för en hög kvalitet vid prövning av exempelvis beslut enligt plan- och bygglagen.⁷⁰ Men i vissa ärenden kan centrala statliga myndigheter överklaga länsstyrelsens beslut utifrån ett enskilt sektorsperspektiv. Så kan exempelvis Boverket överklaga bullernormer vid bostadsbyggande. Naturvårdsverket har rätt att överklaga strandskyddsdispenser och rätt att föreslå att regeringen skall överpröva gruvverksamhet.

Länsstyrelserna anser inte att det är rimligt att myndighet kan överklaga myndighet utifrån sektorsintresse. Sektorsmyndigheternas möjligheter att överklaga länsstyrelsens beslut undergräver länsstyrelsens tvärspektoriella arbete och legitimiteten i sektorsavvägda beslut. I den mån myndigheter har skiljaktig uppfattning bör samförstånd sökas genom gemensam kompetensutveckling, rådgivning och inriktningsuppmaningar, eller genom att myndighet uppmärksammar regeringen i frågan.

Länsstyrelserna föreslår därför att statliga sektorsmyndigheter inte skall kunna överklaga länsstyrelsens beslut i fall där de bestämmelser länsstyrelsens beslut grundar sig på förutsätter avvägningar mellan olika allmänna intressen kopplade till en hållbar utveckling.

Undantaget är de fall då den statliga myndigheten uppträder som sakägare i enskilt ärende – staten bör ha en besvärsmätt som är av samma innebörd, varken mer eller mindre omfattande, än den som gäller enskilda sakägare. Länsstyrelserna delar PBL-kommitténs uppfattning att det finns anledning att precisera regleringen av myndigheternas rätt att överklaga i sådana fall. För att undvika risken för att en sådan precisering ses som en mer generell rätt för myndigheter att överklaga finns det skäl att använda samma typ av uttryck som i den bestämmelse som mera allmänt anger sakägares rätt att överklaga, det vill säga när ett sådant beslut angår staten får det överklagas av förvaltande myndighet. Det är dock staten som sådan, inte berörd myndighet, som har den ställning som grundar rätten att överklaga.⁷¹

Sektorsmyndigheter utan regional representation skall arbeta genom länsstyrelsen

Sektorsmyndigheter som arbetar med frågor som är viktiga för ett läns utveckling bör åläggas att, så långt det är möjligt, arbeta genom länsstyrelsen. Det gör i dag bland annat Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet. Förslaget om att andra myndigheter skall arbeta genom länsstyrelsen kan betraktas utifrån en glidande skala, från begränsat samarbete till ett inordnande av andra myndigheters verksamhet i länsstyrelsens verksamhet.

I skalans ena ände har man då en servicemässig och eventuellt lokalmässig samordning. I detta sammanhang kan man tala om ”förvaltningscentra”, det vill säga en gemensam ingång till statliga myndigheter där varje myndighet behåller sin integritet och sitt regelverk. Den verksamhetsmässiga samordningen sker då genom tvärspektoriella samverkansgrupper – frivilliga eller utpekade genom särskilda direktiv eller regleringsbrev. Exempelvis myndighetssamverkan för bättre service gentemot företag eller samordningsgrupper för jämställdhet.

Exempel på ett mer integrerat arbete är att länsstyrelsen får den enskilda sektorsmyndighetens uppdrag att inom länet företräda sektorsmyndighetens intressen. Flera myndigheter efterlyser den möjligheten. Som redogörs för längre fram har såväl Statens folkhälsoinstitut som Integrationsverket uttryckt en vilja att länsstyrelsen skall få tydligare ansvar för folkhälsofrågor och för integrationsfrågor. Också andra myndigheter, exempelvis Kriminalvårdsstyrelsen, Kulturrådet och Centrum för flexibelt lärande formulerar att Länsstyrelsen borde ta ett större ansvar för myndighetsuppgifter som inte ”fångas upp” av andra myndigheter på den regionala nivån.⁷² Omfattningen av sådana uppdrag kan variera, från

⁷⁰ PBL-kommittén, *Seminarium om länsstyrelsens roll och samordningen av statens intressen i PBL den 3 februari 2004* (minnesanteckningar 2004-02-24).

⁷¹ *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU:2005:77).

⁷² För myndigheternas synpunkter, se bilaga 5.

administrativa uppgifter (se också särskilt förslag angående myndighetsuppgifter som avser ekonomiskt stöd till enskilda och företag) till beslutsfattande i sektorsmyndighetens ställe. Länsstyrelsen måste för sådana uppdrag tillföras resurser för arbetet.

Det finns också exempel på myndigheter som i dag har en egen regional organisation vars verksamhet skulle kunna inordnas i länsstyrelsens verksamhet. På Gotland pågår, som tidigare redogjorts för, en försöksverksamhet där Länsarbetsnämnden och Skogsvårdsstyrelsens verksamhet integrerats i länsstyrelsen. Statskontorets utvärdering av försöket visar på synergieffekter mellan skogsverksamheten och länsstyrelsens naturvårdsverksamhet. Verksamheterna har gemensamma målgrupper, vilket gjort att man kan koordinera sitt agerande och sina informationsinsatser. Lantbrukare, skogsägare och markägare behöver bara kontakta en myndighet med frågor istället för två, och kan få ett samlat besked från statens sida.⁷³ Länsstyrelserna anser dessutom att det varit en fördel att miljömålsarbetet på Gotland kunnat utvecklas, samordnas och följas upp av en och samma myndighet istället för som i övriga landet där länsstyrelsen har ansvar för alla mål utom målet ”Levande skogar”.

När Skogsvårdsorganisationen nu, på uppdrag av regeringen, omorganiseras till en samlad central myndighet innebär det nya förutsättningar för att integrera skogsverksamheten med länsstyrelsens naturvårds- och lantbruksverksamhet. Förutsättningen för en sådan organisationsförändring är dock att den uppdragsverksamhet som i dag bedrivs av Skogsvårdsstyrelserna skiljs från myndighetsutövningen och hanteras på en öppen marknad.

Regeringen bör i större utsträckning än i dag nyttja länsstyrelsen för att hantera nya statliga uppgifter

Innan nya sektorsmyndigheter etableras bör utredas om arbetsuppgifterna kan läggas på alla länsstyrelser, eller på en eller några länsstyrelser. Enskilda länsstyrelser kan således, för ett effektivare resursutnyttjande, ges rollen som samordnare inom ett visst verksamhetsområde för hela landet, för ett län eller andra funktionella regioner. Det är dels mer kostnadseffektivt, dels leder det till färre myndighetskontakter för medborgare, företag och kommuner.

Det finns goda erfarenheter av ett sådant arbetssätt, exempelvis hur man genom länsstyrelsen organiserat arbetet kring EU:s ramdirektiv för vatten i Vattenmyndigheter med fem länsstyrelser som ansvariga.

Länsstyrelserna anser därför att regeringen bör avvakta Ansvarskommitténs synpunkter på den regionala ansvarsfördelningen innan man gör omfattande förändringar av dagens myndighetsstruktur. Ett exempel på sådana omfattande förändringar är de förslag som Organisationsutredningen för regional tillväxt lämnat om att inrätta en särskild nationell enmyndighet med nio regionala enheter för förvaltningen av EU:s strukturfonder under kommande strukturfondsperiod.⁷⁴ Ett annat är det likaledes aktuella förslaget om inrättandet av en särskild jämställdhetsmyndighet.⁷⁵ Ett alternativ till en sådan skulle kunna vara att lägga ett nationellt ansvar för jämställdhetsarbetet på någon länsstyrelse.

⁷³ *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? – Utvärdering av Länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i Länsstyrelsen*, Statskontoret (2005:18).

⁷⁴ *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning* (SOU 2005:95).

⁷⁵ *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* (SOU 2005:66).

Regeringen bör i större utsträckning än i dag nyttja länsstyrelsen för tidsbegränsade uppdrag på regional nivå

Som samordnande statlig myndighet på regional nivå kan länsstyrelsen bistå regeringen såväl i långsiktiga som tydligt tidsbegränsade uppdrag. Som företrädare för staten på regional nivå har länsstyrelsen ofta goda förutsättningar att snabbt lösa problem som uppstår på regional nivå.

Ett aktuellt exempel är då regeringen den 25 augusti 2005 gav landshövdingarna i Västmanlands och i Uppsala län ett uppdrag att:

- Utredda omfattningen av Västmanlands läns landstings övergångskostnader i samband med ett eventuellt landstingsbyte för Heby kommun.
- Lämna förslag till principer för en eventuell fördelning av övergångskostnaderna mellan berörda landsting.

Med kunskaper om de regionala förhållandena och personliga kontakter med landstingens företrädare kunde de två länsstyrelserna inom loppet av fyra veckor presentera ett förslag som de båda berörda landstingen ställt sig bakom.

Länsstyrelserna vill för regeringen understryka möjligheten att nyttja länsstyrelsen och landshövdingarna för liknande tidsbegränsade samordningsuppdrag. Länsstyrelsens geografiska hemvist och kunskaper om de regionala förhållandena är en fördel som både kan underlätta och påskynda statens samordningsarbete inom många områden.

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda möjligheterna att överföra fler myndighetsuppgifter som avser ekonomiskt stöd till enskilda och företag från nationella myndigheter till länsstyrelsen

Det finns en tydlig önskan från företag och kommuner att möta en regional part i frågor om exempelvis företagsstöd och andra transfereringar från statsbudgeten. Regeringen har också uttryckt att medborgaren i det enskilda ärendet, så långt möjligt, bara skall behöva ha kontakt med en myndighet.

Länsstyrelserna anser att detta bör vara en utgångspunkt för den vidare utformningen av ekonomiska utvecklingsmedel som politiska medel inom hållbar utveckling. Länsstyrelsen har i dag ansvar för en rad olika stödformer i syfte att stödja en hållbar regional utveckling, exempelvis i form av företagsstöd och investeringsbidrag för byggande av hyresbostäder i områden med bostadsbrist. Den statliga stödverksamheten på regional nivå skall hanteras av länsstyrelsen, som varande den statliga regionala myndigheten. En sådan utveckling stödjer den samordning som krävs för att arbetet för en hållbar utveckling skall kunna drivas mer offensivt från statens sida. För statsförvaltningen totalt sett kommer det att medföra lägre transaktionskostnader, då befintliga administrativa system hos länsstyrelsen kan användas istället för parallella system.

Under de senaste åren har utvecklingen av stödadministrationen gått i motsatt riktning. Ansvaret för flera av de stödformer som tidigare hanterades på den regionala nivån har överförts till Nutek. I sina synpunkter på länsstyrelsernas samordningsuppdrag har Nutek framfört att man inte har någonting att invända om beslutet om att föra över de regionala investeringsbidragen inom stödområde B samt sysselsättningsbidragen till Nutek skulle ändras. Nutek har också framfört förslag i den riktning som länsstyrelsen nu aktualiserar när det gäller transportbidraget och stödet till Resurscentrum för kvinnor.⁷⁶

⁷⁶ För Nuteks synpunkter, se bilaga 5.

Länsstyrelserna föreslår därför regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att utreda möjligheterna att överföra fler myndighetsuppgifter som avser ekonomiskt stöd till enskilda och företag från nationella myndigheter till länsstyrelsen.

Regeringen utreder hur uppgifter inom integration och folkhälsa kan överföras till länsstyrelsen

I arbetet för en hållbar regional utveckling finns i dag strukturer för hur arbetet skall bedrivas inom såväl den ekonomiska som den miljömässiga dimensionen. Men arbetet utifrån den sociala dimensionen, fränsett jämställdhetsperspektivet, framstår ofta som fragmentariskt och svåröverskådligt.

Länsstyrelsen har redan i dag en rad uppdrag inom den sociala dimensionen, bland annat inom jämställdhet och i form av tillsynsuppgifter. För att arbetet för en hållbar regional utveckling skall bli framgångsrikt krävs dock att staten tydligare betonar den sociala dimensionen.

För en socialt hållbar utveckling krävs stabila sociala förhållanden med kvinnors och mäns livsvillkor i centrum. Ur det perspektivet framstår två områden som särskilt viktiga att lyfta upp tydligare i det regionala utvecklingsarbetet.

Det första området är integrationsfrågorna. Ur demokratiskt perspektiv, men också samhällsekonomiskt, har staten ett ansvar för att tillförsäkra nya svenskar samma möjligheter och villkor för att delta i och bidra till samhällsutvecklingen. Det arbetet behöver samordnas på den regionala nivån.

I regleringsbrevet för 2005 har länsstyrelsen i uppdrag att redovisa hur man har prioriterat hållbar utveckling med fokus på jämställdhets-, integrations- och miljöperspektiven, och vilket behov det finns av kunskapsstöd eller annat stöd för att vidareutveckla integrationsperspektivet i länsstyrelsens verksamhet. Men det är bara länsstyrelserna i storstadslänen, det vill säga i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län, som har ett tydligt uppdrag att vidareutveckla arbetet med att förbättra den regionala samverkan mellan statliga myndigheter och andra aktörer i länet kring arbete, anskaffning av praktikplatser, utbildning och boende i syfte att åstadkomma en mer effektiv och regionalt baserad etablering av nyanlända kvinnor och män. Dessa länsstyrelser har också ett tydligt uppdrag att se till att integrationsperspektivet tillvaratas bättre i tillväxtprogrammen, och att bistå Integrationsverket med uppgifter som möjliggör en ökad grad av jämförelse och ökat kunskapsutbyte mellan de enskilda länsstyrelserna.⁷⁷

Att länsstyrelserna i storstadslänen har tydliga uppdrag inom integrationsområdet är motiverat med anledning av den demografiska sammansättningen i dessa län. Men också i andra län har integrationsfrågorna inom många områden stor betydelse i arbetet för en hållbar regional utveckling. Av den anledningen har Integrationsverket, såväl i remissvar som vid samråd, uttryckt att det är givet att integration skall omfattas av länsstyrelsens övergripande ansvar för samordning för hållbar regional utveckling.⁷⁸

Det andra området är folkhälsofrågorna. Regeringen betonar folkhälsofrågornas betydelse för en hållbar utveckling i *En svensk strategi för hållbar utveckling* och i propositionen *Mål för folkhälsan* menar man att insatserna för en bättre folkhälsa bör ingå som en viktig del i arbetet för en uthållig tillväxt, en god välfärd och ett ekologiskt hållbart samhälle. Således skall konsekvenserna för folkhälsa beaktas inom alla politikområden.⁷⁹

⁷⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna.

⁷⁸ För Integrationsverkets synpunkter, se bilaga 5.

⁷⁹ *En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig* (Skr. 2003/04:129) samt *Mål för folkhälsan* (Prop. 2002/03:35).

Inom folkhälsoområdet har också vissa länsstyrelser fått särskilda uppdrag. Länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar, Skåne, Värmlands, Dalarnas, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län har med stöd av Statens folkhälsoinstitut identifierat sin roll inom folkhälsoområdet med utgångspunkt i mål på politikområdes-, verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå. Dessutom har man redovisat insatser som görs och planeras inom sitt ansvarsområde och som bidrar till att det övergripande folkhälsomålet och målen inom de elva målområdena kan nås.⁸⁰ I redovisningen av det uppdraget konstaterar Statens folkhälsoinstitut att länsstyrelsens arbete anknyter till de flesta av de elva målområdena, men framför allt målen:

- Delaktighet och inflytande i samhället
- Ekonomisk och social trygghet
- Trygga och goda uppväxtvillkor
- Ökad hälsa i arbetslivet
- Sunda och säkra miljöer och produkter
- Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande

Statens folkhälsoinstitut har i *Folkhälsopolitisk rapport 2005*, men också i remissvar till länsstyrelserna och vid samråd, uttryckt att detta kräver samordning på regional nivå och att länsstyrelsens roll för folkhälsoarbetet bör tydliggöras. Statens folkhälsoinstitut menar att arbete med de regionala miljömålen kan tjäna som förebild för hur folkhälsoarbetet kan bedrivas.⁸¹

Länsstyrelserna anser att samtliga länsstyrelser bör få ett tydligt uppdrag att arbeta för att samordna integrationsarbetet i enlighet med regeringens intentioner om en hållbar regional utveckling. Länsstyrelserna delar också Statens folkhälsoinstituts uppfattning om att länsstyrelsen bör få ett mer samlat ansvar för folkhälsan. Därför föreslår länsstyrelserna att regeringen skall utreda hur länsstyrelsens ansvar inom dessa områden kan utvecklas så som sektorsmyndigheterna efterfrågar.

Skulle länsstyrelsen tillföras sådana uppgifter som här beskrivits krävs också ekonomiska resurser för att länsstyrelsen skall kunna genomföra dem.

Vissa myndigheter får i uppdrag att redovisa sina utgifter per län

För att kunna planera och bedriva ett hållbart regionalt utvecklingsarbete är det av vikt för de regionala aktörerna att kunna göra en uppskattning av vilka medel som finns tillgängliga för arbetet. Det är i dag mycket svårt att göra så i det enskilda länet, inte minst när det gäller de centrala och regionala myndigheternas medel.

Via regleringsbrev eller andra instruktioner bör utvalda myndigheter åläggas att årligen göra en länsvis redovisning av myndigheternas utgifter och investeringar av relevans för en hållbar regional utveckling. Dessa myndigheter kan vara såväl centrala (myndighet med enbart central organisation utan regional representation) som regionala (myndighet med regional representation).

Med myndigheternas utgifter avses en specificerad redovisning uppdelad i ett antal utgiftsposter/områden. Ur myndighetens totala utgifter i ett län ett visst år skall det kunna gå att urskilja de utgifter som kan bedömas vara mest betydelsefulla för det regionala utvecklingsarbetet.

Även regeringskansliet bör omfattas av förslaget att redovisa sina uppgifter per län när det gäller de särskilda medel regeringen har till sitt förfogande för regionala utvecklingsinsatser, exempelvis för Klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP) och Naturvårdsinvesteringsprogrammet (NIP).

⁸⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna.

⁸¹ Se *Folkhälsopolitisk rapport 2005*, Statens folkhälsoinstitut (R 2005:5) samt bilaga 5.

Myndigheter som bör omfattas av förslaget om att redovisa sina utgifter per län

Länsstyrelserna har i tabell 2 gjort ett försök att sammanställa vilka myndigheter som bör omfattas av förslaget om utökad redovisningsskyldighet.

Tabellen bygger på en avvägning mellan de uppgifter dessa myndigheter har och vilka resurser de har till sitt förfogande för att genomföra dem. Tabellen skall således inte betraktas som någon slutgiltig sammanfattning av vilka myndigheter som har betydelse för det regionala utvecklingsarbetet, utan som myndigheter vars utgifter tydligare än i dag bör redovisas ur ett regionalt utvecklingsperspektiv.

Enligt de resonemang som här har förts om de statliga myndigheternas gemensamma ansvar för en hållbar regional utveckling bör dessa myndigheter få instruktioner om att också vara samverkanspart i det regionala utvecklingsarbetet. Dessa myndigheter bör i samband med den utökade redovisningsskyldigheten även åläggas att redovisa myndighetens beslutsordning eller resursfördelningsmodell för utgifterna.

Arbetslivsinstitutet
Arbetsmarknadsverket
Banverket
Boverket
Centrum för flexibelt lärande
Fiskeriverket
Försäkringskassan ⁸³
Integrationsverket
Invest in Sweden Agency
Luffartsverket
Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
Myndigheten för skolutveckling
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
Sjöfartsverket
Skogsvårdsorganisationen ⁸⁴
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens folkhälsoinstitut
Statens jordbruksverk
Statens kulturråd
Svenska ESF-Rådet
Turistdelegationen
Verket för näringslivsutveckling (Nutek)
Vinnova
Vägverket

⁸² Kolumnerna visar myndigheternas skyldigheter gentemot regional utveckling enligt regleringsbrev för 2004. Uppgifterna kommer från rapporten *Statligt utvecklingskapital i Östergötland* (Länsstyrelsen Östergötland, 2005:7) kompletterat med regleringsbrev för Statens folkhälsoinstitut och Försäkringskassan.

⁸³ De 21 försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket slogs samman till myndigheten Försäkringskassan vid årsskiftet 2004/2005. Uppgifterna avser därför 2005 års regleringsbrev för Försäkringskassan.

⁸⁴ Med Skogsvårdsorganisationen menas centralmyndigheten Skogsstyrelsen tillsammans med Skogsvårdsstyrelserna. Uppgifterna i tabellen avser regleringsbrevet för Skogsstyrelsen.

I tabellen saknas myndigheter som fördelar forskningsmedel, vilket kan anses vara en viktig pusselbit för såväl länsstyrelsen som andra i arbetet med att analysera och planera det regionala utvecklingsarbetet. Samverkan mellan universitet och övriga samhället på lokal eller regional nivå i syfte att forma konkurrenskraftiga forskningsmiljöer kan bidra till att det enskilda universitetet kan attrahera en större andel av tillgängliga forskningsmedel. Forskningsråd som FAS (Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap), Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande) och Vetenskapsrådet kan därmed sägas vara relevanta myndigheter när det gäller regional utveckling. Men dessa har enligt regleringsbrev redan uppdraget att åiterrapportera beviljat forskningsstöd per lärosäte.

När det gäller medel till forskning vore det dock önskvärt om även stiftelser kunde göra en länsvis redovisning av utdelade forskningsmedel. Stiftelsen för Strategisk forskning och KK-stiftelsen är två exempel på aktörer som indirekt bidrar till regional utveckling.

Det finns också anledning för regeringen att överväga att genom ägardirektiv kräva att andra statliga stiftelser och bolag, exempelvis Almi, Teknikbrostiftelserna och Industrifonden, tydligare skall redovisa hur deras utgifter fördelas över landet.

7.2 Samhällsnyttan av länsstyrelsernas förslag

Genom de förslag som lämnas här vill länsstyrelserna bidra till en tydligare och bättre samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet. Förslagen innebär ökat fokus på hållbarhetsperspektivet och dess ekonomiska, dess sociala och dess ekologiska dimension i det regionala utvecklingsarbetet. Förslagen lämnas med förhoppningen om att det på sikt skall leda till att fler sektorsmyndigheter med ansvar inom någon av dimensionerna får tydligt ansvar för att delta i det regionala utvecklingsarbetet.

Förslagen ger också förutsättningar för bättre och bredare planeringsunderlag för och en bättre uppföljning av det regionala utvecklingsarbetet – i synnerhet sett ur ett samlat hållbarhetsperspektiv.

Förslagen skall också ses som ett bidrag från länsstyrelsernas sida till diskussionen om det stora antalet statliga myndigheter. Genom att utnyttja länsstyrelsens bredd och kompetens skulle antalet statliga myndigheter med överlappande uppgifter kunna minskas. Det skulle innebära en mer överskådlig myndighetsstruktur och inte minst ett effektivare ekonomiskt resursutnyttjande.

Länsstyrelserna anser att förslagen leder till en tydligare statlig förvaltning på regional nivå för medborgare, företag, kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan. Länsstyrelserna vill utifrån detta också vara en tydligare samlad statlig dialogpartner i det regionala utvecklingsarbetet för kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan, men också för statliga sektorsmyndigheter.

Bilageförteckning

Till detta dokument finns i särtryck fem bilagor:

1. Uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet (Fi2004/5012).
2. Sammanfattning av kartläggning av förutsättningarna för statlig samordning och förslag till förändringar i vissa myndigheters instruktioner.
3. Länsstyrelsernas arbete med uppdraget om de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet.
4. Samråd med andra statliga myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting och Ansvarskommittén.
5. Synpunkter från 39 myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting på länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet



Länsstyrelserna

*För mer information kontakta: Länsstyrelsen i Västerbottens län, tfn växel 090 - 10 70 00
Länsstyrelsen i Örebro län, tfn växel 019 - 19 30 00*

www.lansstyrelsen.se

Publ. nr . 2005:52

Länsstyrelsen i Örebro län