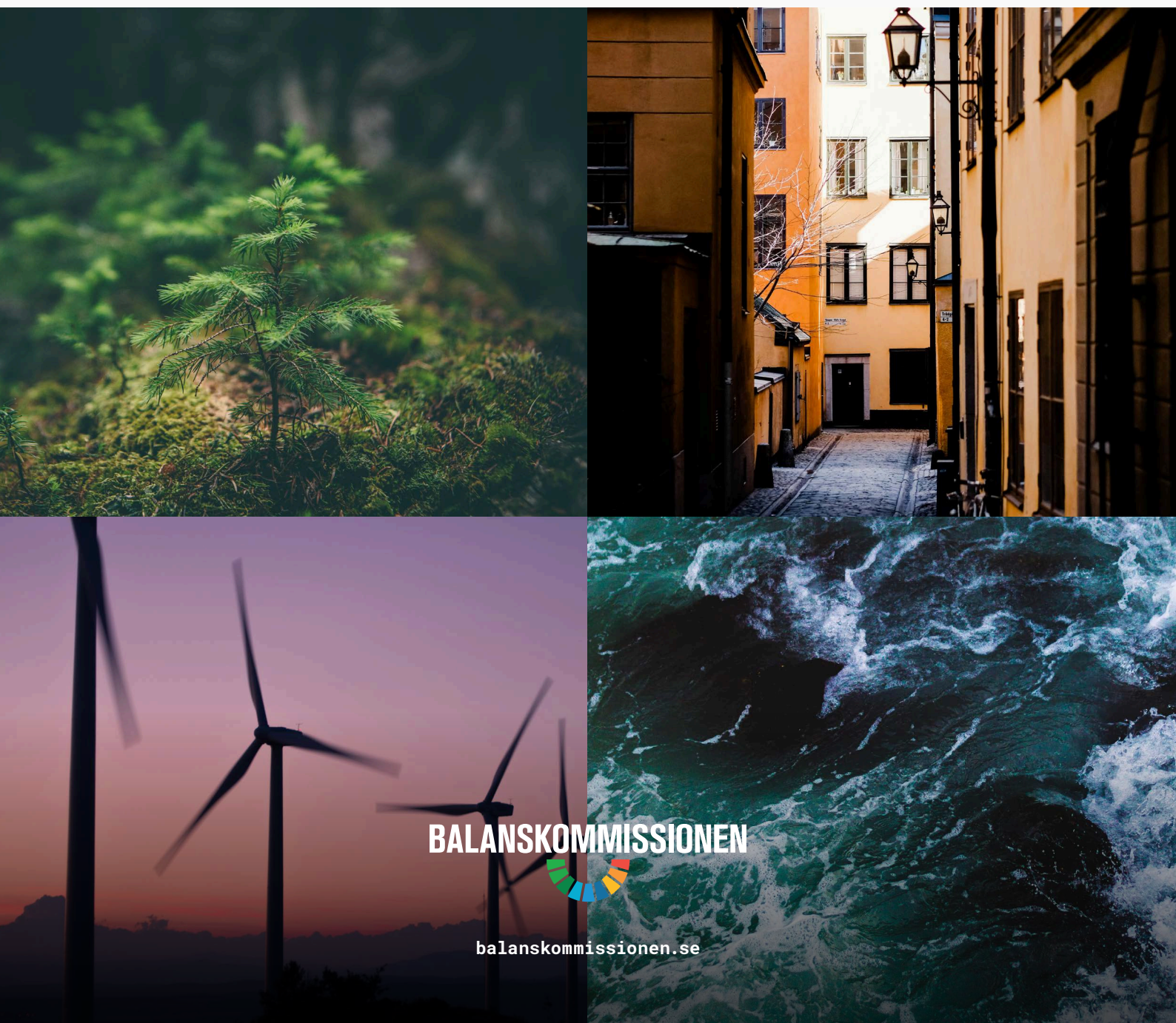


# Länsstyrelsernas samordnande och sektorsövergripande uppdrag – klarar de av balansen mellan bevarande och utveckling?

Thomas Pålsson den 28 oktober 2021



**BALANSKOMMISSIONEN**

balanskommissionen.se



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>sid 3</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>sid 5</b>
<b>2. Länsstyrelsernas mål och uppgifter samt finansiering</b> .....	<b>sid 6</b>
2.2 Mål, uppgifter samt styrning .....	sid 6
2.2 Finansiering .....	sid 7
<b>3. Iakttagelser av länsstyrelsernas samordnande uppdrag</b> .....	<b>sid 8</b>
3.1 Länsstyrelserna har fått fler miljörelaterade uppgifter .....	sid 8
3.2 Länsstyrelsernas ansvar för regional utveckling har minskat .....	sid 8
3.3 Regeringens styrning av länsstyrelserna saknar ett helhetsperspektiv .....	sid 9
3.4 Länsstyrelsernas kompetens gällande ekonomisk tillväxt har försvagats .....	sid 10
3.5 Kritik mot ett alltför obalanserat och ensidigt miljöperspektiv .....	sid 10
<b>4. Slutsatser</b> .....	<b>sid 11</b>
Exemplet Kaunis Iron, Norrbotten .....	sid 12
<b>Om författaren</b> .....	<b>sid 13</b>

# Sammanfattning

Balanskommissionen har bett mig att göra en oberoende analys av länsstyrelsernas förmåga att agera som samordnande och sektorsövergripande myndighet. Detta b.l.a. utifrån mina tidigare erfarenheter under en tioårsperiod vid finansdepartementet som huvudman för länsstyrelserna.

Min analys tar sin utgångspunkt i att de miljömässiga, ekonomiska och sociala dimensionerna är varandras förutsättningar för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Det innebär att staten behöver ha en samordnad hantering av komplicerade sociala, miljömässiga och ekonomiska utmaningar. Inte minst behövs det på regional nivå en kraftfull och samordnande och sektorsövergripande statlig aktör.

De nuvarande länsstyrelserna har dock haft svårt att kunna utföra sitt instruktionsenliga övergripande uppdrag bl.a. främja länets utveckling, arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Detta har flera orsaker.

För det första har det främjande uppdraget försvagats genom att det regionala utvecklingsansvaret successivt har förts över från länsstyrelserna till regionerna. När regeringens utvecklingsmedel fördes över till regionerna så avvecklades i stort sett de avdelningar inom länsstyrelserna som hade att hantera dessa frågor och bevaka möjligheterna för länets regionala tillväxt.

Vidare har miljöfrågorna blivit den klart största verksamheten vid länsstyrelserna. Länsstyrelserna har fått allt fler uppdrag inom miljöområdet och är idag till nästan femtio procent finansierade av bidrag bland annat från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Miljöavdelningarna samt plan- och byggavdelningarna är i dag de klart störs-

ta delarna i länsstyrelsernas nuvarande organisationer.

Det har inneburit att länsstyrelserna har svårt att hantera mycket komplexa och samhällsviktiga mål- och intresseavvägningar mellan miljöaspekter, tillväxtfrämjande aspekter och sociala behov. Kritik har framförts mot att länsstyrelserna inte gör en tillräckligt allsidig belysning av olika aspekter i den interna beredningen och ärendehandläggningen. En grundläggande förklaring till att en allsidig belysning och en fullgod beredning inte utförs är att det inte längre finns en tillräckligt stor kompetensstruktur inom länsstyrelserna för att bevaka de tillväxtfrämjande aspekterna och tillvarata de sociala aspekterna.

Dessutom har det samordnade uppdraget försvårats av att flera uppgifter har förts över från länsstyrelserna till nationellt sammanhållna myndigheter. Dessa s.k. en-myndigheter har betydligt färre regionala verksamhetsområden än de 21 länen vilket komplicerar en statlig samordning på länsnivå.

Med stöd av analysen kan en övergripande slutsats dras att det är högst angeläget att stärka länsstyrelsernas samordnande och sektorsövergripande uppdrag. Detta bör självfallet inte ske genom att ensidigt nedprioritera miljöfrågornas betydelse. Det handlar istället om att ge länsstyrelsernas bättre verksamhetsmässiga förutsättningar att kunna väga in tillväxtfrämjande och sociala frågor sin verksamhet.

En förstärkning av länsstyrelsernas samordnade och sektorsövergripande uppdrag kan till viss del göras av landshövdingarna själva inom ramen för nuvarande uppgifter och finanseringsramar. Landshövdingarna bör i högre grad kunna prioritera det samordnande och främjande uppdraget från riksdag och regering och se till att länsstyrelserna

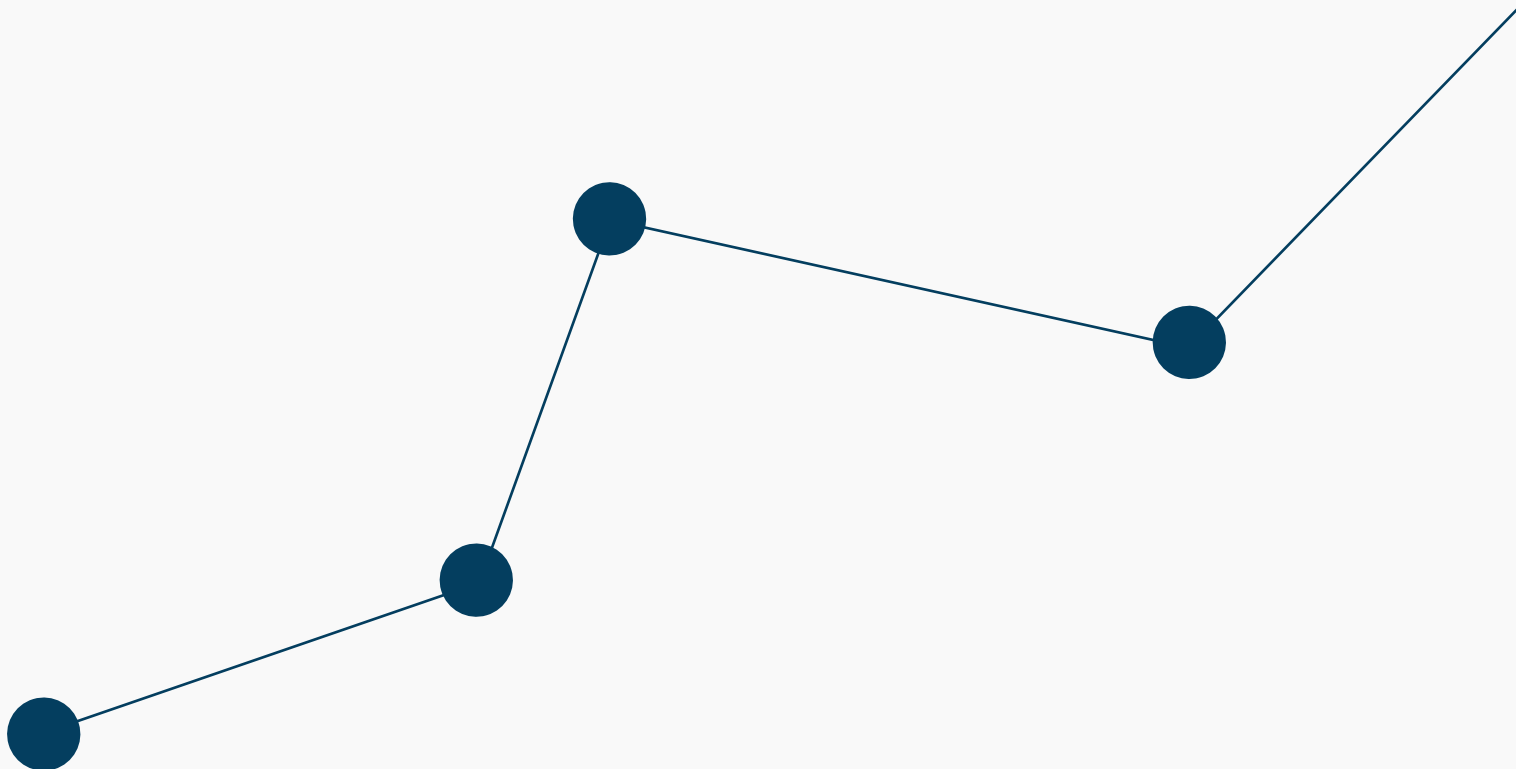
faktiskt gör en allsidig belysning, analys och avvägning av olika kriterier i sina yttranden till exempel Mark- och miljödomstolarna. En ytterligare rekommendation till landshövdingarna är därför att länsstyrelserna utvecklar gemensamma tydliga principer för hur beslut i ärenden som innehåller klara målkonflikter mellan olika samhällsintressen ska beredas internt. En sådan princip bör vara att ärenden som innehåller ovanstående målkonflikter ska beslutas av landshövdingen.

Avslutningsvis bör det dock även framhållas att även regeringen starkt bör överväga att vidta åtgärder för att stärka länsstyrelsernas samordnade och sektorsövergripande roll. Det gäller främst att ge länsstyrelserna vissa utökade resurser för att kunna bättre hantera de tillväxtfrämjande och utvecklingsorienterade frågorna inom länet och ha förmåga att kunna döma av mellan olika intressen.

Att förbättra och mer balansera samordningsuppdraget för länsstyrelserna har också framförts av såväl Riksrevisionen som

Statskontoret i nyligen utförda rapporter. De menar att kriterierna för regeringens styrning behöver utvecklas så att en mer sammanvägd avvägning kommer till stånd. Nya uppgifter/uppdrag till länsstyrelserna bör ges för att ge ett mer konkret verksamhetsinnehåll i länsstyrelsernas främjande och samordnade uppdrag och även som grund för resursfördelning till/inom länsstyrelserna. Strukturen med 21 länsstyrelser är en grundläggande fråga och är inte påverkbar under den närmaste framtiden.

Det är dock möjligt att inom ramen för nuvarande struktur koncentrera uppgifter gällande regional samordning och tillväxtfrämjande frågor till ett färre antal länsstyrelser. Det skulle ge berörda länsstyrelser bättre förutsättningar att samordna andra statliga myndigheter på regional nivå och att utveckla en hög kompetens i ekonomiska tillväxtfrågor. Det skulle även underlätta för regeringen att styra ett färre antal länsstyrelser på ett mer sammanhållet sätt.



# 1.

## Inledning

Balanskommissionen har bett mig att göra en oberoende analys av länsstyrelsernas förmåga och kapacitet att kunna utföra sitt samordnande och tvärsektoriella uppdrag. Analysen utgår från att länsstyrelserna har en viktig roll på regional nivå att samordna och väga av olika miljömässiga, ekonomiska och sociala dimensioner i en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. En huvudfråga för analysen är därför om de nuvarande länsstyrelserna har tillräckliga förutsättningar i fråga om bl.a. tydligt ansvar, finansiering, organisering, kompetens och styrning av regeringen för att kunna utföra sitt samordnande och sektorsövergripande uppdrag. Den andra huvudfrågan är att identifiera eventuella behov av att stärka länsstyrelsernas samordnande och tvärsektoriella uppdrag.

Till grund för analysen ligger vissa tidigare utredningar och rapporter gällande länsstyrelserna uppdrag och verksamheter. Det gäller främst rapporter från Statskontoret, Riksrevisionen, näringslivsorganisationer och länsstyrelserna själva. Jag har även intervjuat ett antal nuvarande och tidigare landshövdingar, länsråd samt tjänstemän som arbetar i länsstyrelserna.

### **Analysen/promemorian är disponerad på följande sätt:**

- I nästföljande avsnitt 2 ges en översiktlig beskrivning av länsstyrelsernas uppdrag, verksamheter och finansiering.
- I avsnitt 3 redovisas iakttagelser av en rad allvarliga brister gällande länsstyrelsernas förutsättningar att som statlig aktör kunna agera samordnande och sektorsövergripande på regional nivå.
- Avsnitt 4 innehåller en samlad analys och slutsatser gällande länsstyrelserna samordnade och sektorsövergripande uppdrag.

## 2.

# Länsstyrelsernas mål och uppgifter samt finansiering

## 2.1 Mål, uppgifter samt styrning

Länsstyrelsen är den enda statliga myndighet som har territoriet som organisatorisk utgångspunkt och inte enskilda verksamhetsområden.

I årets budgetproposition för 2022 konstaterar regeringen att det saknas ett riksdagsbundet mål för området. I avsaknaden av ett sådant mål är regeringens mål för området att nationella mål ska få genomslag i länen, samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar.

Länsstyrelsens inom statsförvaltningens unika uppdrag inleds i dess instruktion med en första portalparagraf. Den innebär att de har det unika myndighetsuppdraget att sköta uppgifter utan sektoriell hemvist i statsförvaltningen.

**"1 § I varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter."**

I den andra och tredje paragrafen nedan uppräknas flertalet av länsstyrelsernas uppgifter och sakområden.

### 2 § Länsstyrelsen ska

1. verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar,
2. utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser,
3. främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet,
4. inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet, och
5. ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den. Förordning (2019:1125).

### 3 § Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om

1. de allmänna valen,
2. livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar,
3. regional tillväxt,
4. infrastrukturplanering,
5. hållbar samhällsplanering och boende,
6. energi och klimat,
7. kulturmiljö,
8. skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap,
9. naturvård, samt miljö- och hälsoskydd,
10. lantbruk och landsbygd,
11. fiske,
12. folkhälsa,
13. jämställdhet, och
14. integration.



Förutom ovan nämnda instruktion styrs länsstyrelserna årligen av ett gemensamt och mycket omfattande regleringsbrev. Detta regleringsbrev anger uppdrag och återrapporteringskrav som i huvudsak är kopplade till länsstyrelsernas förvaltningsanslag (5:1). Det rör sig årligen om cirka ett hundratal uppdrag.

Länsstyrelserna får också uppdrag av regeringen i andra myndigheters regleringsbrev. Enligt Riksrevisionens uppskattning i rapporten "Vanans makt" uppgår dessa till ett femtiotal. Även om antalet uppdrag varierar år från år rör det sig om cirka 150 uppdrag årligen. En inte obetydlig del av dessa uppdrag är relaterade till verksamhetsområdet naturvård, samt miljö- och hälso- och sjukvård. Få uppdrag är relaterade till verksamhetsområdet regional tillväxt.

## 2.2 Finansiering

I budgetpropositionen för 2022 föreslås förvaltningsanslaget för länsstyrelserna att uppgå till 3,573 miljoner kronor. Detta är en minskning med 99 miljoner kr då uppgifter om regionalt utvecklingsansvar som succesivt har förts över till regionerna nu helt gått över till regionerna.

Länsstyrelserna finansieras i dag av intäkter från ramanslag, bidrag från andra nationella myndigheter samt med hjälp av avgifter och ersättningar.

Det så kallade förvaltningsanslaget finansierar knappt 50 procent av länsstyrelsens totala verksamhet under föregående verksamhetsår.

Större delen av resterande medel finansieras från s.k. dispositionsrätter från sex nationella myndigheter. Varav Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten står för det största bidraget. Resterande medel finansieras från avgifter och direkta bidrag.

**Totalt finns idag ca 5,600 årsarbetskrafter anställda inom länsstyrelserna. Utifrån såväl årsarbetskrafter som organisation samt finansiering är i dag de natur- och miljörelaterade frågorna den helt klart dominerade verksamheten inom länsstyrelserna.**

## 3.

# Iakttagelser av länsstyrelsernas samordnande uppdrag

### 3.1 Länsstyrelserna har fått fler miljörelaterade uppgifter

De uppgifter och ansvarsområden regeringen ger länsstyrelserna varierar över tid. Ibland tas uppgifter bort eller tillkommer. Innehållet i Länsstyrelsernas uppdrag har av olika regeringar väsentligt förändrats under de senaste tio till femton åren. Stora ansvarsområden som den sociala tillsynen och inte minst det regionala utvecklingsansvaret har tagits bort från länsstyrelserna.

Inte minst borttagandet av det så kallade utvecklingsansvaret med dess finansiering har fått indirekta följdverkningar i form av förändrad organisation och kompetens inom dessa myndigheter. Samtidigt har länsstyrelserna fått en ökad finansiering genom en mängd uppdrag som kommer från ett antal sektorsmyndigheter där Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten står för nära femtio procent av dessa bidrag. Samtidigt som dessa bidrag i allt ökad grad finansierar verksamheterna i förhållande till förvaltningsanslaget har direkta regeringsuppdrag från Miljödepartementet också fått en större andel av förvaltningsanslaget än som var fallet tidigare.

Detta har inneburit att länsstyrelserna i dag kan betraktas som statens regionala miljömyndighet. Myndigheten har en mängd uppgifter inom miljöområdet, utöver den omfattande uppgiften att vara tillsynsmyndighet. De ska enligt sin instruktion exempelvis verka för att miljökvälighetsmålen nås i regionerna.

Länsstyrelserna har som sagts mer utvecklats åt att vara en regional miljömyndighet samtidigt som borttagandet av medlen för utveckling i länen inneburit att länsstyrelserna förlorat positionen som den ledande regionalpolitiska aktören. Detta då huvudansvaret fullt ut från 2019 gått över till regionerna.

### 3.2 Länsstyrelsernas ansvar för regional utveckling har minskat

Länsstyrelserna har dock kvar vissa uppgifter som berör regional utveckling, däribland sitt instruktionsenliga uppdrag att främja länets utveckling vilket bland annat står för att bevaka den ekonomiska dimensionen av hållbarhet. Det handlar bland annat om att bidra till innovation och företagande i länet. Även inom detta område anser länsstyrelserna att deras roll har kraftigt försvagats under senare år.

En förklaring till försvagningen är att länsstyrelsernas kompetens inom den ekonomiska dimensionen i stort sett försvann till regionerna när dessa fick ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna. I ett seminarium som Kommuninvest anordnade den 1 oktober om behovet av en regionreform framförde flera tidigare landshövdingar att man inte har ersatt denna kompetensförlust, eftersom det regionala utvecklingsansvaret nu ligger på regionerna. Detta menade landshövdingarna gjorde att man hade väldigt svårt att hävda den ekonomiska dimensionen av hållbarhet när man skulle göra en avvägning av de olika målen inför ett beslut.

En annan förklaring till att länsstyrelserna anser att deras roll inom den ekonomiska dimensionen har försvagats är att de inte längre har kvar finansieringen från anslaget 1:1 Regionala



tillväxtåtgärder. Utan dessa medel blir det mindre intressant för andra aktörer att samverka med länsstyrelserna i tillväxtfrågor, till exempel i partnerskap som arbetar med hållbar tillväxt. Det blir också svårt för länsstyrelserna att stötta olika tillväxtfrämjande projekt. I sin skrivelse till regeringen om framtidens länsstyrelser säger landshövdingarna rakt på sak att utfasningen har inneburit att deras roll inte längre är tydlig. Det har bland annat medfört att regeringens styrning och medverkan inom området har förändrats. Länsstyrelsernas, och därmed statens, förmåga menar de att bidra till en hållbar utveckling med samtliga tre hållbarhetsperspektiv går därav till del förlorad.

Ovanstående utveckling speglas direkt av hur organisationen och arbetskraften ser ut idag inom länsstyrelserna. Idag arbetar nära 2000 årsarbetskrafter uteslutande inom verksamhetsområdet naturvård samt miljö- och hälsoskydd. Då samtliga länsstyrelser förutom den i Stockholm (Avdelningen för hållbar tillväxt) har lagt ner sina utvecklings- och tillväxtavdelningar bedöms det knappt finnas mer än som mest sammanlagt ett femtiotal årsarbetskrafter inom länsstyrelsevärlden som ägnar sig renodlat åt den ekonomiska dimensionen.

När det gäller den totala statliga finansieringen av de olika länsstyrelserna går cirka femtio procent till de miljörelaterade insatserna. Då är både förvaltningsanslaget som statsbidragen från olika myndigheter som Naturvårdsverket inräknat.

### **3.3. Regeringens styrning av länsstyrelserna saknar ett helhetsperspektiv**

Både Riksrevisionen och Statskontoret har nyligen granskat samt analyserat regeringens styrning av länsstyrelserna. I samband med detta har de studerat hur länsstyrelserna klarar sin speciella roll som samordnande myndighet.

Riksrevisionens övergripande slutsats i sin granskning "Vanans makt" är att regeringen inte har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna. Styrningen av länsstyrelserna följer i stället samma mall som för andra myndigheter, utan att tillräcklig hänsyn tas till att länsstyrelserna har ett betydligt bredare uppdrag. Styrningen blir därmed sektori-serad och inte tillräckligt verksamhetsanpassad. Granskningen visar att respektive departement arbetar för att länsstyrelserna ska bedriva sin verksamhet enligt de mål och prioriteringar som gäller inom departementets avgränsade område. Siktet är då i första hand inställt på en ändamålsenlig styrning inom varje område. Eftersom styrningen är så sektori-serad blir den enligt Riksrevisionen otydlig och det blir svårt för länsstyrelserna att avläsa regeringens helhetsintentioner.

Riksrevisionen pekar på att länsstyrelserna har ett unikt uppdrag i statsförvaltningen som sektorsövergripande på regional nivå dvs. länsstyrelserna ska samordna olika sektorsintressen utifrån ett statligt helhetsperspektiv. Detta menar man med tanke på länsstyrelsernas mångsektoriella uppdrag finns det en centrifugerande kraft inbyggd i styrningen av länsstyrelserna. Respektive departement strävar helt naturligt efter att höja ambitionsnivån på länsstyrelsernas verksamhet inom sina respektive verksamhetsområden. För att länsstyrelserna ska kunna utföra sitt sektorsövergripande uppdrag krävs dock att styrningen också ser till helheten. Själva tanken med den samordnade länsförvaltningen är att bidra till en uppbyggnad av ett mer avgränsat sektorstänkande som statsmakten vid upprepade tillfällen bedömt vara angelägen. Granskningen visar också att dagens finansiering stärker denna sektori-sering som består av ett förhållandevis litet förvaltningsanslag och en mängd olika och kompletterande finansieringskällor varav från ett dominerade antal miljörelaterade myndigheter.

### **3.4 Länsstyrelsernas kompetens gällande ekonomisk tillväxt har försvagats**

Även Statskontoret drar i sin rapport "Regional utveckling" slutsatsen att länsstyrelsernas roll inom den ekonomiska dimensionen av hållbar regional utveckling har försvagats. Myndigheten konstaterar att länsstyrelserna arbetar på en rad sätt för att bidra till målen för Agenda 2030 men understryker att deras förutsättningar att främja en hållbar utveckling inom de tre dimensionerna varierar. Om förutsättningarna för arbetet och bevakningen med miljödimensionen kraftigt har förstärkts inom länsstyrelserna har den ekonomiska dimensionen försvagats under senare år.

Den ekonomiska dimensionen av hållbarhet handlar bland annat om att bidra till innovation och företagande i länet. Statskontoret precis som Riksrevisionen pekar på att det i stort beror på att kompetensen inom detta område i stort sett helt har avvecklats.

### **3.5 Kritik mot ett alltför obalanserat och ensidigt miljöperspektiv**

Både länsstyrelsens tillstånds- och tillsynsarbete som deras förmåga att samverka och göra kvalitativa avvägningar i målkonflikter mellan olika hållbarhetsdimensioner har stor betydelse för företagen i länen. I rapporten från Svenskt Näringsliv "Serviceinriktad myndighetsutövning i hela landet" framkom att Svenskt Näringsliv under 2019 genomförde en undersökning bland medlemsföretagen som är verksamma inom industri, besöksnäring och byggsektor. Omdömena var i flertalet fall positiva när det gäller länsstyrelsernas tillgänglighet och flexibilitet.

Men klart oroande var att företagen enligt undersökningen upplevde att verksamheten var mycket personberoende dvs. vem man fick som handläggare och med vilken branschkunskap denna hade stor betydelse för ärendets utgång. Hela 35 procent av de deltagande företagen upplevde att handläggningen inte framstod som rättssäker. Oavsett substansen i detta är det alarmerande. Vissa företag upplever att länsstyrelsens tjänstemän inte är objektiva i sin bedömning och att de inte är en balanserad företrädare för hela samhället. I sammanhanget pekar några företagare i undersökningen på att länsstyrelserna under en tjugo årsperiod gått från en helhetssyn till ett strikt miljöintresse. Vidare nämns att balansen för hela samhället saknas.

Kritiken bör enligt Svenskt Näringsliv föranleda en seriös diskussion på länsstyrelserna. Vidare framkommer en utbredd uppfattning att länsstyrelsernas uppdrag att främja länets utveckling försvunnit till förmån för ett ensidigt skyddandeperspektiv eller som man säger bevarande uppdrag. Vidare pekar flera kommuner på många ärenden där länsstyrelserna upplevs göra oproportionerliga bedömningar men där det enskilda företaget inte upplever sig ha tid och resurser nog att inleda en överklagandeprocess och därför antingen avstår från att genomföra sina utvecklingsplaner, eller betalar fördyrande utredningar.

Kommunerna understryker att det måste finnas utrymme för proportionalitetsbedömningar i dialog med berörda aktörer. Att värna skyddsvärda intressen behöver balanseras mot att främja länets utveckling och framför allt söka lösningar då båda målen kan uppnås.

I min egen granskning har flera fall där klara brister på proportionalitet i handläggningen från länsstyrelser visat sig.

## 4.

# Slutsatser

Det kan konstateras utifrån denna studie att länsstyrelserna inte fullt ut kan fullgöra sitt uppdrag att vara den samordnade och sektorsövergripande kraften i länet. De har visat sig haft svårt att leva upp till sin instruktion att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande inom myndighetens ansvarsområde och samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Speciellt gäller detta inom områden där länsstyrelserna ska främja länets utveckling och regionala tillväxt.

Bakgrunden till denna kritik är att när man går igenom en rad remissyttranden från de länsstyrelser som har att hantera klassiska målkonflikter inom miljöbalkens eller plan- och byggområdet så har man inte i flera fall gjort en allsidig belysning. Länsledningarnas uppdrag är att i den interna beredningen få fram en allsidig belysning av ärendena. Detta har visat sig i allt för många fall ha uteblivit.

En grundläggande förklaring till att bristen på en allsidig belysning och en fullgod beredning inte utförs är att det inte längre finns kvar en tillräcklig infrastruktur av kompetens inom länsstyrelsevärlden för att bevaka de tillväxtfrämjande och ekonomiska aspekterna.

En orsak till denna brist är att när regeringens utvecklingsmedel fördes över till regionerna så avvecklades i stort sett de avdelningar som hade att hantera dessa frågor och bevaka möjligheterna för länets regionala tillväxt. Samtidigt som detta skedde har länsstyrelserna fått alltmer uppdrag inom miljöområdet och är i dag till nästan femtio procent finansierade av bidrag från såväl Naturvårdsverket som Havs- och vattenmyndigheten. Miljö- samt plan- och byggavdelningarna är i dag de klart största delarna i länsstyrelsernas nuvarande organisationer.

Landshövdingarna har också helt berättigat pekat i sin rapport "Framtidens länsstyrelser" till regeringen på behovet av ökade resurser för att kunna bättre hantera de tillväxtfrämjande och utvecklingsorienterade frågorna inom länet och ha förmåga att kunna döma av mellan olika intressen. Behovet av att förbättra och mer balansera samordningsuppdraget för länsstyrelserna har också framförts av såväl Riksrevisionsverket som Statskontoret i nyligen utförda rapporter.

Trots det rådande resursläget bör ändå länsstyrelserna prioritera det viktiga uppdraget från riksdag och regering och se till att man fullgör en sammanhållande analys och klarar av att i sina yttranden till exempel Mark- och miljödomstolarna att ge en allsidig belysning och vägning av de olika kriterierna.

Regeringen bör å sin sida som Riksrevisionen framför i sin rapport "Vanans makt" förbättra sin styrning genom att utveckla kriterierna för sin styrning så att en mer sammanvägd avvägning kommer till stånd.

Det går inte nog att understryka regeringens och riksdagens uttalande om att de sektorsövergripande länsstyrelserna ska samordna de olika sektorsintressena utifrån ett statligt helhetsperspektiv. Jag delar Riksrevisionen uppfattning att inget av värdena ska betonas på bekostnad av något annat.

Min rekommendation till landshövdingarna för att man ska kunna leva upp till dess samlade uppdrag att man tillsammans utvecklar klara principer för hur beslut av ärenden som innehåller klara målkonflikter mellan olika sektorsintressen internt ska beredas. En grundläggande sådan princip är att samtliga ärenden som innehåller ovanstående målkonflikter ska beslutas av landshövdingen.

Själva skriver landshövdingarna till sitt ansvariga statsråd i sin rapport om framtidens länsstyrelser att allt fler samhällsfrågor är av tvärsektoriell karaktär och kräver ett brett synsätt, helhetsbedömningar och avvägningar när det uppstår målkonflikter. Mot denna bakgrund efterlyser de ett tydligare mandat från regeringens sida. För att få ett sådant behöver de redan idag visa att de kan ta sådana målkonflikter. Denna granskning visar att så inte alltid är fallet.

Det viktigaste argumentet för en statlig regional myndighet är att vissa statliga frågor och beslut omfattar flera sakområden och därmed kräver ett brett synsätt och en helhetsbedömning som en god regional och lokal kännedom. Ingen nationell myndighet kan göra avvägningar mellan olika samhällsintressen.

På samma sätt som regeringen på nationell nivå gör avgränsningar mellan olika samhällsområden bör det regionalt finnas en myndighet som utifrån aktuell lagstiftning gör avvägningar mellan olika områden. I dag har länsstyrelserna inte riktigt förutsättningarna att fullt ut fungera som en sådan myndighet. Regeringen bör därför utveckla dem till en sådan funktion med ett klart mandat att kunna fatta beslut i målkonflikter utifrån ett brett samhällsintresse.

Avslutningsvis behöver det påpekas att strukturen med 21 länsstyrelser är en grundläggande fråga som inte är påverkbar under den närmaste framtiden. Inom ramen för nuvarande struktur bör det dock av flera skäl övervägas att koncentrera uppgifter gällande regional samordning och tillväxtfrämjande frågor till ett färre antal länsstyrelser. Det skulle medföra att berörda länsstyrelser får större geografiska ansvarsområden som i betydligt högre grad överensstämmer med övriga statliga myndigheters regionala verksamhetsindelning. Berörda länsstyrelser får därigenom även bättre organisatoriska förutsättningar att utveckla en högre kompetens i ekonomiska och tillväxtfrämjande frågor. Dessutom skulle ett mindre antal länsstyrelser underlätta för regeringen att styra och följa upp aktuella verksamheter på ett mer effektivt och sammanhållet sätt.

### **Exemplet Kaunis Iron, Norrbotten**

Behovet av ökade resurser är dock ingen ursäkt för att man i dag så gott som helt i vissa fall inte gör en ordentlig beredning och allsidigt belyser ett ärende. Ett sådant ärende är exempelvis Länsstyrelsen i Norrbottens yttrande på bolaget Kaunis Iron AB:s ansökan om gruvdrift som inte ens skrevs på och beslutades av landshövdingen eller länsrådet utan av chefen för miljöenheten. I stort sett var svaret helt koncentrerat till ekologiska och miljövårdande aspekter. Ingen avvägande analys ställdes om de ekonomiska och strukturella konsekvenserna i förhållande till konsekvenserna för miljön. Länsstyrelsen i Norrbotten bör komplettera sitt yttrande med att väga in de ekonomiska och sociala dimensionerna i ärendet.



## Thomas Pålsson



Thomas Pålsson har en lång bakgrund inom statsförvaltning. Han var senast generaldirektör för Statens servicecenter under åren 2013-2021. Thomas har varit utredningschef och direktör vid Statskontoret. Han har därefter arbetat som departementsråd vid Finansdepartementet och Socialdepartementet som bland annat chef för enheten för statlig förvaltning. Sedan den 1 april 2021 är Thomas Pålsson vice ordförande i Försäkringskassans styrelse, ledamot i Kulturrådets styrelse och ledamot i Jämställdhetsmyndighetens insynsråd.

Pålsson är juris kandidat från Stockholms universitet.