

## Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Genom beslut den 29 augusti 2002 bemyndigade regeringen statsrådet Lars-Erik Lövdén att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över den ekonomiska styrningen av länsstyrelsernas verksamhet och därvid bedöma om nuvarande styrsystem och fördelning av ansvaret för styrningen ger tillräckliga förutsättningar för en effektiv verksamhet.

Den 12 december 2002 förordnades generaldirektören Lena Jönsson att vara särskild utredare.

Till expert förordnades den 1 mars 2003 organisationsdirektör Leif Lundberg, Statskontoret och enhetschef Susanne Jansson, Ekonomistyrningsverket.

Som sekreterare anställdes från den 1 januari 2003 kanslirådet Karin Hååg. På grund av föräldraledighet bytte utredningen sekreterare i november 2003. Departementssekreterare Lena Hellberg anställdes som sekreterare från 1 november 2003.

Utredningen har antagit namnet Länsstyrelseutredningen. Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Det ofullständiga pusslet* (SOU 2004:14).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2004

Lena Jönsson

/Lena Hellberg

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>17</b>
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Utredningsarbetet.....	18
1.3 Några utgångspunkter.....	19
1.4 Guide för läsaren.....	20
<b>2 Bakgrund</b> .....	<b>23</b>
2.1 Indelningen av statsförvaltningen.....	23
2.2 Sektoriserad eller samordnad förvaltning ur ett historiskt perspektiv.....	23
2.3 Länsstyrelserna idag.....	30
2.3.1 Länsstyrelserna får själva bestämma organisation och kompetens med några få undantag.....	33
2.3.2 Länsstyrelsernas arbetsuppgifter och finansiering.....	34
2.3.3 Många aktörer är inblandade i länsstyrelsernas verksamhet.....	36
<b>3 Ansvarförhållanden och samarbetsparter</b> .....	<b>37</b>
3.1 Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet.....	37
3.1.1 Roller och ansvar i fråga om länsstyrelserna.....	38
3.2 Sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna.....	42
<b>4 Ekonomisk styrning</b> .....	<b>47</b>
4.1 Begreppet ekonomisk styrning.....	47
4.2 Den statliga budgetprocessen i korthet.....	47

4.3	Resultatstyrningens olika komponenter.....	50
4.4	Den finansiella styrningens olika komponenter.....	52
4.5	Pågående utvecklingsarbete .....	58
<b>5</b>	<b>Den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna .....</b>	<b>61</b>
5.1	Finansieringen .....	61
5.2	Olika kostnadsbilder m.m. ....	65
5.3	Styrning och återrapportering .....	68
5.3.1	Regleringsbrevet.....	68
5.3.2	Budgetunderlaget .....	71
5.3.3	Årsredovisningen .....	71
5.3.4	Mål- och resultatdialogen .....	72
<b>6</b>	<b>Särskilt om länsstyrelsernas förvaltningsanslag .....</b>	<b>73</b>
6.1	Några utgångspunkter .....	73
6.2	Förvaltningsanslaget mellan år 1995–1998 .....	73
6.3	Statskontorets fördelningsmodell.....	75
6.4	Förändringar sedan år 1998 .....	76
<b>7</b>	<b>ESV om den finansiella styrningen av länsstyrelserna .....</b>	<b>79</b>
7.1	Problembilden ser olika ut beroende på perspektiv .....	79
7.2	ESV föreslår generella riktlinjer för bl.a. val av finansieringskälla.....	84
7.3	ESV anser att en central funktion för länsstyrelsernas finansiella styrning behövs.....	85
7.4	Om undantag från det generella regelverket .....	88
<b>8</b>	<b>Samordning och samverkan mellan länsstyrelserna .....</b>	<b>91</b>
8.1	Några utgångspunkter .....	91
8.1.1	Begreppen samordning och samverkan .....	91
8.1.2	Koncentration av verksamhet .....	92
8.1.3	Olika styrmöjligheter för ökad samordning .....	93
8.2	Regeringens styrning för en ökad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna .....	94

8.2.1	Vad regeringen har sagt och gjort i samordningsfrågan.....	94
8.2.2	Exempel på formaliserad samverkan och koncentration .....	95
8.3	Länsstyrelsernas nuvarande samordning och samverkan .....	97
8.3.1	Samordning sker i sakfrågor men på olika sätt och av olika skäl .....	97
8.3.2	Samordning sker i administrativa frågor .....	98
8.3.3	Samordning mellan vissa länsstyrelser är införel till sin karaktär .....	99
8.3.4	Samverkan mellan länsledningarna .....	101
8.3.5	Samordningen inom IT-området.....	102
8.4	Det formella regelverket.....	103
8.4.1	Länsstyrelsernas synpunkter på eventuella författningsmässiga hinder.....	104
<b>9</b>	<b>Utblick i Sverige och övriga Norden.....</b>	<b>107</b>
9.1	Länsstyrelserna i några nordiska länder.....	107
9.1.1	Danmark och statsamterna .....	108
9.1.2	Norge och fylkesmannämbetena .....	109
9.1.3	Finland och länsstyrelserna.....	111
9.2	Vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län .....	113
9.2.1	Styrningen vid Länsstyrelsen i Gotlands län.....	113
9.2.2	Erfarenheter av försöksverksamheten.....	114
9.3	Regeringens styrning av vissa andra myndigheter .....	119
9.3.1	Socialförsäkringsadministrationen .....	120
9.3.2	Skatteförvaltningen .....	121
9.3.3	Polisväsendet.....	122
9.4	Det kommunala utjämnningssystemet .....	124
<b>10</b>	<b>Aktörernas åsikter om problem och utvecklingsbehov ...</b>	<b>127</b>
10.1	Regeringskansliets roll.....	127
10.2	Den ekonomiska styrningen .....	128
10.2.1	Resultatstyrningen och regleringsbrevet.....	128
10.2.2	Den finansiella styrningen .....	129

10.2.3 Länsstyrelsernas syn på förvaltningsanslagets fördelning .....	133
10.3 I skärningspunkten mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna.....	134
10.4 Länsstyrelsernas syn på samordning och samverkan .....	137
10.5 Regeringskansliets syn på länsstyrelsernas samordning och samverkan .....	139
<b>11 Överväganden och förslag .....</b>	<b>141</b>
11.1 Utredningens inledande överväganden .....	141
11.2 Problembilder och utvecklingsbehov avseende den ekonomiska styrningen.....	143
11.2.1 Behovet av en mer samlad styrning från Regeringskansliets sida .....	144
11.2.2 Behovet av utveckling av regleringsbrevet och andra styrdokument för att skapa en helhetsbild av länsstyrelsernas totala verksamhet och finansiering .....	149
11.2.3 En komplex finansieringsbild.....	153
11.2.4 Dispositions rätt till offentligrättsliga avgifter .....	156
11.2.5 Behovet av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna....	158
11.2.6 Behovet av nya principer för förvaltningsanslagets fördelning .....	159
11.3 Möjligheter till utvecklad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna .....	163
<b>12 Konsekvensanalys.....</b>	<b>169</b>
12.1 Inledning.....	169
12.2 Konsekvenser.....	169
12.2.1 Ekonomiska konsekvenser .....	170
12.2.2 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	170
12.2.3 Övriga konsekvensbeskrivningar .....	171
<b>Referenser.....</b>	<b>173</b>

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	179
<i>Bilaga 2</i>	Länsbeteckningar .....	185
<i>Bilaga 3</i>	Översyn av länsstyrelsernas finansiella styrning.....	187
<i>Bilaga 4</i>	Enkät till sektorsmyndigheterna.....	191
<i>Bilaga 5</i>	Sammanställning av samarbetsområden mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna.....	197
<i>Bilaga 6</i>	Om Statskontorets fördelningsmodell för läns- styrelsernas förvaltningsanslag.....	213

# Sammanfattning

## Utredningens förslag

Utredningen bedömer att dagens styrsystem och fördelning av ansvaret för styrningen av länsstyrelserna inte ger tillräckliga förutsättningar för en effektiv verksamhet. Utredningen har därför lämnat en rad olika förslag till förändringar.

Utredningen ser ett behov av en mer samlad styrning från Regeringskansliets sida när det gäller länsstyrelserna. Utredningen föreslår följande:

- ändring i departementsförordningen för att ge Finansdepartementet en tydligare samordningsroll utifrån principen om den samordnade statliga länsförvaltningen,
- utveckla dialogen inom Regeringskansliet och med berörda myndigheter,
- att en statssekreterargrupp för länsstyrelsefrågor tillskapas inom Regeringskansliet,
- att länsstyrelseenheten ansvarar för fortsatt utveckling av länsstyrelsernas interna redovisning,
- resursförstärkning av Finansdepartementets länsstyrelseenhet.

Utredningen ser också ett behov av att utveckla dels länsstyrelserna regleringsbrev, dels andra myndigheters regleringsbrev som berör länsstyrelserna, för att skapa en helhetsbild av länsstyrelsernas totala verksamhet och finansiering. Utredningen föreslår att:

- länsstyrelsernas regleringsbrev renodlas genom att vissa uppgifter överförs till instruktionen,
- alla uppdrag som rör länsstyrelserna samlas i länsstyrelsernas regleringsbrev,
- länsstyrelsernas regleringsbrev skall innehålla budget för alla typer av avgifter,

- länsstyrelsernas regleringsbrev utformas efter länsstyrelsernas olika förutsättningar,
- bidragsutbetalande myndigheters regleringsbrev skall innehålla tydliga villkor för utbetalning till länsstyrelserna.

Mot bakgrund av bl.a. länsstyrelsernas komplexa finansieringsbild och utvecklingsbehoven i den ekonomiska styrningen föreslår utredningen följande:

- länsstyrelsernas finansiering skall bygga på generella principer,
- behovet av utökad räntekontokredit bör ses över,
- en översyn av länsstyrelsernas offentlighetsrättsliga avgifter bör genomföras,
- ansvarsförhållandena mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna bör klargöras inom ett antal områden,
- förvaltningsanslagets fördelning bör utgå från en verksamhetsanpassad modell.

Utredningen har också sett över möjligheterna till utvecklad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna och föreslår följande:

- länsstyrelserna bör underlätta samordningen genom utveckling av den interna beslutsprocessen,
- regeringen bör se över behov av koncentration,
- att 44 § i länsstyrelseinstruktionen förtydligas för att underlätta samordningen mellan länsstyrelserna.

## Uppdraget

Regeringen har givit Länsstyrelseutredningen ett tredelat uppdrag; att se över och föreslå hur den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas, att pröva fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag samt att föreslå hur samverkan och samordning mellan länsstyrelserna kan utvecklas.

I uppdraget ligger också att bedöma om nuvarande styrsystem och fördelning av ansvaret för styrningen ger tillräckliga förutsättningar för en effektiv verksamhet.

De centrala myndigheternas roll i styrningen av länsstyrelserna i förhållande till regeringens styrning skall identifieras och prövas. I



uppdraget ingår också att, ur styrningshänseende, särskilt uppmärksamma försöksverksamheten vid länsstyrelsen i Gotlands län.

## Utgångspunkter

Utredningen har utgått från att principen om den samordnade statliga länsförvaltningen ligger fast, dvs. att staten så långt som möjligt skall organisera sig samordnat på regional nivå. Utredningen har också utgått från att det nuvarande styrsystemet med 21 länsstyrelser och ett regeringskansli med 10 departement ligger fast.

Som utgångspunkt i sitt arbete har utredningen valt regeringens perspektiv, dvs. hur regeringens styrning kan utvecklas och bli mer effektiv. Samtidigt har utredningen också tagit i beaktande att denna styrning bör ge förutsättningar för länsstyrelserna att kunna bedriva en effektiv verksamhet.

När det gäller den ekonomiska styrningen har utredningen valt att följa den utgångspunkt som gäller generellt för staten, dvs. att skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av resurser som staten förfogar över.

Översynen av utvecklingen av samordningen och samverkan är begränsad till att gälla den mellan länsstyrelserna, dvs. det interna arbetet inom länsstyrelseorganisationen.

Utredningen har inte fokuserat på frågan om behov av förändringar i själva ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och de centrala myndigheterna. Det centrala har istället varit att utreda om det finns otydligheter i den nuvarande ansvarsfördelningen.

## 21 myndigheter på regional nivå

Länsstyrelserna är 21 statliga organ på regional nivå med ett särskilt samordningsansvar. Varje länsstyrelse är en självständig myndighet direkt underställd regeringen.

Länsstyrelserna har en stor bredd i sin verksamhet inom många olika områden och många aktörer inom Regeringskansliet är inblandade i regeringens styrning av länsstyrelserna. På Finansdepartementet finns länsstyrelseenheten som ansvarar för länssty-

relserna när det gäller förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden samt länsstyrelserna som myndigheter.

Bredden i länsstyrelsernas verksamhet innebär också att de har mer eller mindre omfattande kontakter och samarbeten med ett stort antal sektorsmyndigheter.

### **Ekonomisk styrning**

Ekonomisk styrning är ett samlingsbegrepp för finansiell styrning, dvs. att styra resurser, och resultatstyrning, dvs. att styra mot resultat. Utredningen redogör för hur den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna ser ut idag.

Ett av regeringens viktigaste instrument i den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna är regleringsbrevet. Det är ett ettårigt dokument som innehåller mål för verksamheten med krav på återrapportering, uppdrag och anvisningar för hur verksamheten skall finansieras.

Länsstyrelsernas omfattande och breda verksamhet finansieras på många olika sätt. För en genomsnittslänsstyrelse finansieras huvuddelen av verksamheten, ca 2/3, genom länsstyrelsernas s.k. förvaltningsanslag. Den resterande tredjedelen finansieras genom andra anslag, bidrag och avgifter. Under år 2002 finansierades länsstyrelserna med 26 olika anslag samt ett stort antal bidrag, vilka till stor del erhöles från andra myndigheter. Valet av finansieringskälla är inte alltid konsekvent.

Både länsstyrelserna och Regeringskansliet upplever att den ekonomiska styrningen är komplicerad och omfattande i den meningen att det är en kombination av många mål och uppdrag från olika uppdragsgivare med en mängd olika finansieringssätt.

Fördelningsgrunderna för länsstyrelsernas förvaltningsanslag, länsstyrelsernas största inkomstkälla, bygger på en modell som Statskontoret tog fram år 1996. Modellen bygger på tre fördelningsgrunder; folkmängd, landyta och kommunantal. Modellen har inte använts sedan den togs i bruk år 1998. Istället har uppgifter som tillkommit efter år 1998 i huvudsak fördelats utifrån verksamhet och situation.

## Samordning och samverkan

Utredningen beskriver hur samordningen och samverkan mellan länsstyrelserna ser ut idag. Regeringen har på olika sätt påtalat vikten av att länsstyrelserna vidareutvecklar former för samordning i gemensamma frågor och ett gemensamt resursutnyttjande mellan länsstyrelserna.

Länsstyrelserna är positiva till samordning och samverkan, men det finns skilda uppfattningar om hur detta skall gå till. Den samordning som sker idag är både formaliserad och frivillig.

Exempel på formaliserad samverkan är Jordbruksadministrationen och den planerade Vattenadministrationen.

Länsstyrelsernas samordning och samverkan som bygger på frivillighet är redan omfattande, men varierar beroende på fråga och område. Ett exempel där man har kommit långt är IT-området.

På länsledningsnivå har länsråden bildat sju grupper med olika ansvarsområden. Syftet är att bättre kunna samordna och gemensamt utveckla verksamheten och därmed också förbättra styrningen och ledningen i länsstyrelseorganisationen.

Utredningen behandlar också frågan om författningsmässiga hinder för samordningen.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Länsstyrelseutredningen har haft tre huvuddelar att hantera enligt direktiven (2002:114, se bilaga 1); att se över och föreslå hur den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas, att pröva fördelningen av länsstyrelsernas förvaltningsanslag samt att föreslå hur samverkan och samordning mellan länsstyrelserna kan utvecklas.

Den första delen handlar om att lämna förslag till hur den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas. Härvid skall bl.a. konstruktionen med ett förvaltningsanslag för att finansiera länsstyrelsernas förvaltningskostnader prövas. De centrala myndigheternas roll i styrningen av länsstyrelserna i förhållande till regeringens styrning skall identifieras och prövas. I uppdraget ingår också att, ur styrningshänseende, särskilt uppmärksamma försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län.

I den andra delen är uppgiften att pröva fördelningen av förvaltningsanslaget för länsstyrelsernas förvaltningskostnader mellan länsstyrelserna. Statskontoret tog fram en fördelningsmodell för länsstyrelsernas ramanslag inför budgetåret 1995/96. Modellens tillämplighet med avseende på länsstyrelsernas nuvarande verksamhet skall bedömas.

I den tredje delen är uppgiften att se över möjligheterna till en utvecklad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna. I utredningens uppdrag ligger att lämna förslag till hur en sådan samordning och samverkan kan utformas och organiseras samt vilka områden som bedöms lämpliga.

## 1.2 Utredningsarbetet

I Länsstyrelseutredningens arbete har det grundläggande varit att identifiera problem i den ekonomiska styrningen och behov av utveckling av denna styrning. Detsamma har gällt möjligheterna till en utvecklad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna.

Utredningen har löpande fört diskussioner med två referensgrupper och inhämtat synpunkter från dessa. Den ena referensgruppen har bestått av företrädare för sex departement från totalt elva olika enheter. Den andra referensgruppen har bestått av företrädare för länsstyrelserna med en bred förankring genom deltagande av bl.a. landshövdingar, länsråd, administrativa chefer och linjechefer.

Utöver dessa två grupper har experter från Ekonomistyrningsverket och Statskontoret bistått utredningen.

Utredningen har på olika sätt inhämtat underlag och synpunkter från länsstyrelserna. Utredningen har besökt ett flertal länsstyrelser och särskilda diskussioner har förts på ledningsnivå. Vad avser den del av uppdraget som har gällt pågående försöksverksamhet vid Länsstyrelsen i Gotlands län, har utredningen besökt den aktuella länsstyrelsen och fört samtal med bl.a. länsledning och ledningsgrupp.

Utredningen har också använt sig av enkäter i sitt arbete. Till chefsjuristerna eller motsvarande vid samtliga länsstyrelser har frågan ställts om eventuella författningsmässiga hinder när det gäller samordning och samverkan mellan länsstyrelserna (se kapitel 8).

Vidare har ett 30-tal sektorsmyndigheter besvarat en enkät om länsstyrelserna (se bilaga 4). I enkäten ställdes frågor om samarbetsområden och ansvarsfördelningen, kontakter samt finansieringsordningen (se kapitel 3 och kapitel 10). Dessa sektorsmyndigheter har också bjudits in till ett möte och diskussion om enkätresultatet.

Utredningen har under hand fört dialog med de fackliga organisationerna på central nivå.

Inom ramen för uppdraget har Länsstyrelseutredningen också gett Ekonomistyrningsverket i uppdrag att särskilt titta på den finansiella styrningen av länsstyrelserna.

Slutligen har utredningen under arbetets gång också haft kontakter med ett antal pågående (och vissa numera avslutade)

utredningar som berör denna utrednings frågor, bl.a. Ansvarskommittén, Överförmyndarutredningen och Tillsynsutredningen.

### 1.3 Några utgångspunkter

Utredningen har valt *regeringens perspektiv* som utgångspunkt för sitt arbete, dvs. hur regeringens styrning kan utvecklas och bli mer effektiv. Samtidigt har utredningen också tagit i beaktande att denna styrning bör ge förutsättningar för länsstyrelserna att kunna bedriva en effektiv verksamhet. Dessa perspektiv har fått stort utrymme i utredningens arbete. I kapitel 10, om aktörernas åsikter om problem och utvecklingsbehov, beskrivs dock enbart olika synpunkter som framförts från de olika aktörernas perspektiv.

Av direktiven framgår att en av utgångspunkterna för utredningen är att principen om den samordnade statliga länsförvaltningen ligger fast. Länsstyrelseutredningen har tolkat detta som att statsmakternas bärande tanke är att staten så långt det är möjligt, skall organisera sig samordnat på regional nivå. Utredningen skall även, enligt direktiven, utgå från det nuvarande styrsystemet. Detta har utredningen tolkat som att bl.a. det nuvarande systemet med 21 länsstyrelser och ett regeringskansli med 10 departement ligger fast.

I arbetet med den ekonomiska styrningen har utredningen valt att följa den utgångspunkt som gäller generellt för myndigheter, att

den ekonomiska styrningen syftar till att skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av de resurser som staten förfogar över (budgetpropositionerna 2002/2003:1, vol. 2 och 2003/2004:1, vol. 2).

Sedan några år tillbaka har den ekonomiska styrningen varit föremål för ett viktigt utvecklingsarbete i så måtto att sambanden mellan styrningen av resurser och styrningen mot resultatet stärks och tydliggörs. Detta har således även varit utredningens utgångspunkt i dess arbete.

När det gäller förvaltningsanslaget har utredningens utgångspunkt varit att pröva om den modell som Statskontoret tog fram år 1996 är ändamålsenlig också idag.

Utredningen har inte fokuserat på frågan om behov av förändringar i själva ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och

sektorsmyndigheterna. Det har dock under arbetet framkommit att ansvarsfördelningen i några fall uppfattas som oklar. Utredningen redovisar detta i kapitel 10 och kapitel 11.

Rörande samordning och samverkan har utredningen i enlighet med direktiven begränsat frågan om samordning och samverkan till att gälla den mellan länsstyrelserna, dvs. det interna arbetet inom länsstyrelseorganisationen. I en ambition med ökad samordning och samverkan länsstyrelserna emellan har utredningen tolkat det som att det också ligger en målsättning att effektivisera verksamheten.

## 1.4 Guide för läsaren

För att underlätta för läsaren beskrivs i det följande de olika kapitlen och hur de hänger samman. Beroende på hur väl läsaren är insatt i de olika frågeställningarna kan vissa avsnitt läsas mer kursivt.

Kapitel 2 ger en bakgrundsbild av statsförvaltningens utveckling från efterkrigstiden fram till idag, med fokus på länsstyrelsens roll. I samma kapitel ges också en kortfattad bild av hur länsstyrelserna ser ut idag, dess uppgifter, finansiering och medaktörer.

I kapitel 3 går utredningen närmare in på ansvarsförhållanden i fråga om länsstyrelserna. Inledningsvis beskrivs hur ansvaret för länsstyrelserna ser ut inom Regeringskansliet och mellan de olika departementen. Andra viktiga aktörer för länsstyrelserna är sektorsmyndigheterna. I avsnitt 3.2 ges en närmare beskrivning av hur deras relation med länsstyrelserna ser ut.

Kapitel 4–7 handlar om den ekonomiska styrningen och dess två delar, resultatstyrning och finansiell styrning.

I kapitel 4 ges en generell bild av den ekonomiska styrningen i statsförvaltningen. Med kapitel 4 som bakgrund kommer utredningen i kapitel 5 och kapitel 6 in på den nuvarande ekonomiska styrningen av länsstyrelserna.

Kapitel 5 ger en bild av finansieringen, där ett stort antal finansieringskällor ingår. I avsnitt 5.2 illustreras bl.a. olikheter i länsstyrelsernas kostnadsbilder. I kapitlets sista del, avsnitt 5.3, kommer utredningen in på styrningen av länsstyrelserna, med fokus på centrala dokument.

Mot bakgrund av direktiven tar utredningen särskilt upp länsstyrelsernas förvaltningsanslag, vilket är ämnet i kapitel 6. I kapitlet

ges en historik kring anslaget samt en kort beskrivning av fördelningsmodellen som tagits fram för att fördela förvaltningsanslaget mellan länsstyrelserna. För att underlätta läsningen har en del av den mer tekniska beskrivningen lagts som bilaga till utredningen (se bilaga 6).

I kapitel 7 ges en sammanfattning av ESV:s redovisning av utredningens uppdrag med uppgift att lämna förslag på hur den finansiella styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas. I uppdraget ingick att analysera olika former av finansiering av verksamheten och hur detta påverkar möjligheterna för styrning och uppföljning.

Efter blocket om den ekonomiska styrningen, kapitel 4–7, går utredningen i kapitel 8 in på samordning och samverkan. Kapitel 8 inleds med utredningens syn på samordning och samverkan. Vidare kommer utredningen in på begreppet koncentration som en form av samverkan. Regeringens styrning för en ökad samordning och samverkan behandlas i avsnitt 8.2. I avsnitt 8.3 redovisas en rad exempel på den samordning och samverkan mellan länsstyrelserna som sker idag. Avslutningsvis går utredningen, i avsnitt 8.4, in på vad det formella regelverket medger kring samordning och samverkan mellan länsstyrelserna.

I kapitel 9 gör utredningen en utblick i Sverige och i övriga Norden. I avsnitt 9.1 ges en kortfattad beskrivning av motsvarigheterna till länsstyrelserna och den ekonomiska styrningen av dessa i Danmark, Norge och Finland. Vidare har utredningen, utifrån ett styrningsperspektiv, tittat närmare på försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län. Avsnittet om Gotland återfinns under 9.2. Slutligen ges i avsnitt 9.3 bl.a. några korta beskrivningar av styrningen av skatteförvaltningen, polisväsendet och socialförsäkringsadministrationen.

I kapitel 10 har utredningen sammanfattat de olika aktörernas åsikter om problem och utvecklingsbehov avseende den ekonomiska styrningen och länsstyrelsernas samordning och samverkan. Aktörerna består av företrädare för ett flertal länsstyrelser, olika departement inom Regeringskansliet samt ett 30-tal sektorsmyndigheter.

I kapitel 11 redovisas utredningens överväganden och förslag och i kapitel 12 återfinns utredningens konsekvensanalys.



## 2 Bakgrund

I detta kapitel ges en översiktlig bakgrundsbild av statsförvaltningens utveckling från efterkrigstiden och fram till idag samt en beskrivning av länsstyrelserna idag. I avsnittet 2.2 återfinns statsförvaltningens utveckling med fokus på länsstyrelsens roll. I avsnitt 2.3 beskrivs länsstyrelsernas uppgifter och finansiering m.m.

### 2.1 Indelningen av statsförvaltningen

Frågan om hur staten väljer att organisera sig är än idag en av de bärande delarna i den statliga förvaltningspolitiken eftersom valet av organisationsmodell kan påverka övriga möjligheter att styra.

En utgångspunkt i organisationshistorien har varit den *geografiska*. Den har dock inte alltid varit den avgörande. En annan utgångspunkt har varit statsmakternas syn på själva *sakfrågorna* och hur dessa frågor skall hanteras. I de flesta fall har statsmakterna valt att dela upp sakfrågorna mellan olika myndigheter.

Sedan efterkrigstiden har den organisatoriska styrningen varit föremål för debatt i termer av den sektoriserade statsförvaltningen mot den samordnade statsförvaltningen. Dessa två linjer har stått i motsatsförhållande till varandra och den sektoriserade organisationslösningen har varit dominerande. Detta har också påverkat styrningen av länsstyrelserna.

### 2.2 Sektoriserad eller samordnad förvaltning ur ett historiskt perspektiv

Debatten kring den sektoriserade och den samordnade förvaltningens för- och nackdelar har förts flitigt sedan efterkrigstiden. I det följande ges en översiktlig bild av utvecklingen fram till idag och då med fokus på länsstyrelsens roll.

## Efterkrigstiden: Statsförvaltningen expanderar genom sektorsorgan

Efter andra världskriget rådde en febril aktivitet av samhällsbyggande. En ökad välfärd för medborgarna betydde att staten tog initiativ på det ena nya samhällsområdet efter det andra. Därmed expanderade även statsförvaltningen kraftigt. Ett antal organ med specialiserade uppgifter bildades. Många av dessa nya sektorsorgan verkade geografiskt på länsnivå som länsnämnder i olika frågor, t.ex. länskolenämnden, länsvägsnämnden och lantbruksnämnden. Argumenten för de valda organisationslösningarna var bl.a. att dessa organ snabbt skulle kunna förverkliga och understödja politiska reformer inom olika sektorer. Genomslagskraften var viktigare än samordningen. I och med detta växte dock sektoriseringen och fragmenteringen av förvaltningen. Det dröjde inte många år förrän det riktades kritik mot den bristande samordningen av statliga insatser. Detta nämndes redan i 1948 års länsstyrelseutredning (SOU 1950:28). Några år senare, år 1953, reformerades därför statsförvaltningen på den regionala nivån (prop. 1952:155, bet. 1952:SU129, rskr. 240). Länsstyrelserna gjordes till samordningsorgan av de olika regionala organisatoriska verksamheterna inom länsförvaltningen. Däremot ansågs inte tiden vara mogen att inordna länsnämnderna i länsstyrelsen.

Under 1960-talet gjordes ett antal utredningar om den samordnade länsförvaltningen. I utredningarna från år 1967 (SOU 1967:20–23) om den statliga länsförvaltningen, skatteförvaltningen samt ny länsindelning föreslogs bl.a. att hela skatteförvaltningen skulle tas bort från länsstyrelsen och bilda en egen regional struktur samtidigt som antalet län borde minskas från dåvarande 24 till 15. Argumentet för det senare var att indelningen inte längre var anpassad till nutida krav. Året därpå presenterade länsdemokratiutredningen sitt betänkande (SOU 1968:47) med en delvis ny syn på den regionala förvaltningens ställning och villkor där landstingen fördes fram som alternativ. Enligt utredningen skulle länsstyrelserna i första hand syssla med administrativ rättsprövning och skatteförvaltning. De aktuella utredningarna hade därmed kommit med förslag som var mer eller mindre oförenliga. År 1970 tillsattes därför Länsberedningen för att göra en samlad bedömning. I samband med detta genomfördes dock år 1971 en parallell reform av den statliga länsförvaltningen (prop. 1970:103, bet. 1970:SU 132, 1970:KU34, rskr. 248, 308).

## 1970-och 80-talen: Samordning blir allt viktigare

1971 års länsförvaltningsreform gav en signal om ett mer samordnat synsätt i statsförvaltningen. Länsförvaltningens roll inom samhällsbyggandet betonades och länsstyrelsen gavs en uttalad roll som samordnare av den statliga verksamheten i länet. Ett par expertfunktioner införlivades också i länsstyrelsen, men länsnämnderna behölls som självständiga organ.

Under 1980-talet dämpades sektorsprincipen än mer. Olika förslag fördes fram som syftade till avsektorisering samt starkare samordning av och gemensamt uppträdande från den statliga länsförvaltningens organ. Strävandena att bryta igenom den sektoriserade förvaltningen till förmån för regional överblick, helhetsyn och samordnade insatser kom därför att vara ett viktigt led i regeringens förnyelsearbete av den offentliga sektorn. I detta arbete betonades sektorsövergripande organisationsformer, en ökad decentralisering och förbättrad samhällsservice. Regeringen menade att olika myndigheter hade uppgifter som låg väldigt nära varandra och att verksamhetsinriktningen hos många myndigheter var alldeles för snäv. Det slogs fast att minskad sektorisering var ett förvaltningspolitiskt mål. Den grundläggande utgångspunkten skulle vara att länsstyrelsen borde ges en mer central roll i den statliga länsförvaltningen. Länsstyrelsens roll som forum för kraftsamlingar på regional nivå när det gällde regionala utvecklingsfrågor behövde också utvecklas.

År 1985 beslutade riksdagen efter ett förslag från regeringen (prop. 1985/86:5, BoU 3, rskr. 64) att det skulle bedrivas en försöksverksamhet vid Länsstyrelsen i Norrbottens län. Försöksverksamheten inleddes år 1986 och bestod av en integrering av några av de större länsnämnderna – länsbostadsnämnden, lantbruksnämnden och länsskolnämnden – i länsstyrelsen.

Civildepartementet presenterade år 1987 rapporten *Samordnad länsförvaltning – förslag* (Ds C 1987:10). Rapporten byggde bl.a. på ett antal sektorsstudier samt på erfarenheterna från försöksverksamheten. Redan under våren 1988 tillkallades en parlamentarisk kommitté som år 1989 lade fram förslag till en samordnad länsförvaltning (SOU 1989:5). Kommittén föreslog en nationell reform enligt den modell som prövats i Norrbotten, dvs. befogenheter, ansvar och kompetens inom ett vidare arbetsfält. Utredningen föreslog bl.a. en renodling av länsstyrelsernas uppgifter och att ”artfrämmande uppgifter” och funktioner som inte hade ett

nära inbördes samband borde flyttas till andra administrativa miljöer. Man föreslog också att länsstyrelserna skulle fungera som en brygga mellan den nationella och den lokala politikens krav och förutsättningar. I rapporten slogs fast att det var otillfredsställande att länsstyrelserna hittills hade fått en omfattande samordningsroll samtidigt som befogenheter att fatta beslut och förfoga över resurser i praktiken låg hos andra myndigheter. Utredningen menade att det saknades belägg för att en sektorsorganisation skulle bidra mer till en kraftsamling. Tvärtom kunde en sektorsorganisation förhindra mer än främja önskvärd utveckling eftersom verkligheten var komplex och en organisation hela tiden behövde anpassa sig till ändrade villkor. Utredningens förslag var därför att integrera en rad länsnämnder i länsstyrelserna. Utgångspunkten var att minska sektoriseringen men utan att de nationella sektorsintressena behövde gå förlorade. En administrativ resursstyrning från de centrala myndigheterna genom t.ex. föreskrifter och liknande skulle dock troligen innebära att ett av syftena med en sådan förändring – ett mer effektivt utnyttjande av de samlade resurserna – inte skulle kunna nås. Lösningen som förordades var istället att de centrala verken skulle få möjlighet till ett rimligt inflytande på den interna organisationen och resursfördelningen.

### **1990-talet och framåt: En ny samordnad länsförvaltning**

I regeringens proposition 1988/89:154 En ny regional statlig förvaltning föreslogs bildandet av en ny länsstyrelse. Argumentet för detta var att sektoriseringen visserligen hade inneburit en kraftsamling inom vissa områden, men att den hade skett på bekostnad av regional överblick, samordning och en samlad slagkraft. Länsstyrelsens nya roll skulle bl.a. vara att väga olika sektoriella intressen mot varandra och samtidigt ta hänsyn till regionala förhållanden. Regeringen föreslog att de verksamheter som bedrevs av länsvägsnämnden, länskolnämnden och lantbruksnämnden skulle ingå i länsstyrelsens ansvarsområde. Även delar av länsbostadsnämnderna skulle länsstyrelsen ansvara för. Dessutom skulle länsstyrelsen få ytterligare uppgifter inom kommunikations-, trafiksäkerhets- och skogsvårdsområdena. De olika sektorsintressena skulle kunna garanteras med hjälp av att regeringen i länsstyrelseinstruktionen klart uttalade inom vilka områden länsstyrelsen hade uppgifter. Dessutom skulle länsstyrelseinstruktionen

reglera att länsstyrelsen inom vart och ett av dessa områden skulle ha en expert. Dessa experter skulle också tillsättas i samråd med de centrala myndigheterna.

Förslaget antogs av riksdagen (1989/90:BoU4), som dock ändrade beslutet i den del som gällde länsskolnämndens inordnande i länsstyrelsen. Den statliga skoladministrationen fick istället en egen lösning med en regional fältorganisation. Delar av länsbostadsnämndens verksamhet kom länsstyrelsen att ansvara för först några år senare, men då hade dess uppgifter reducerats betydligt. Den nya samordnade länsförvaltningen började tillämpas den 1 juli 1991. Den nya länsstyrelsen hade fått en uttalad roll som sektorssamordnare och kontaktlänk mellan den nationella och lokala politikens krav och förutsättningar.

Debatten om den regionala nivåns utveckling och organisering tog ny fart under 1990-talets andra hälft. Regionberedningen ansåg i sitt slutbetänkande *Regional framtid* (SOU 1995:27) att staten även fortsättningsvis borde ha en regional samordnad organisation med ansvar för allmänna förvaltningsuppgifter, t.ex. tillståndsgivning, uppföljning av statliga mål, tillsyn och kontroll. Det föreslogs att Skogsvårdsstyrelserna skulle inordnas i länsstyrelserna. Länsstyrelsens roll borde renodlas till att vara statens företrädare och övervakare i länet. Det s.k. regionala utvecklingsansvaret borde flyttas från länsstyrelserna till landstingen. Huvuddelen av remissinstanserna var kritiska till förslagen, framför allt till det som gällde förändringarna i det regionala utvecklingsansvaret. I regeringens proposition *Den regionala samhällsorganisationen* (prop. 1996/97:36) låg fokus på ett försök i några län med förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. För länsstyrelsernas del innebar detta att vissa frågor, t.ex. de regionala utvecklingsfrågorna, skulle flyttas från länsstyrelsen till den regionala politiska nivån, det s.k. självstyrelseorganet. Regeringen tog också upp vissa frågor kring den samordnade länsförvaltningen, bl.a. att utvecklingen mot den samordnade länsförvaltningen borde fortsätta. I denna proposition lades också förslaget om en vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län. Förslaget innebar att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen på försök skulle integreras i länsstyrelsen (se avsnitt 9.2). Huvuddelen av regeringens förslag kom att genomföras, vilket innebar att länsstyrelserna i Gotlands, Kalmar och Skåne län ingick i försöksverksamheten. Senare tillkom även Västra Götalands län (prop. 1996/96:108, bet. 1996/87:BoU13, rskr. 1996/97:228).

År 1997 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med syfte att utvärdera ovan nämnda försöksverksamheter samt att även komma med förslag på den framtida regionala organisationen. I direktiven (dir. 1997:80) angavs att det bör finnas en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan svara för bl.a. tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera statsmakternas beslut. Tre år senare lade den parlamentariska regionkommittén (PARK) sitt slutbetänkande *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning* (SOU 2000:85). Tyngdpunkten låg på ansvarsfördelningen mellan stat och kommun för de regionala utvecklingsfrågorna. Kommittén föreslog en förlängning och utvidgning av försöksverksamheten. Enligt kommittén borde länsstyrelsen renodlas till att vara en statlig förvaltnings- och tillsynsmyndighet och företrädare för det nationella intresset inom sina ansvarsområden.

Hösten 2001 lade regeringen fram propositionen *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* (prop. 2001/02:7). Tyngdpunkten i propositionen var förslaget att det i samtliga län skulle vara möjligt att från och med den 1 januari 2003 bilda ett kommunalt samverkansorgan för regional utveckling i länet. I de län där ett sådant samverkansorgan bildades skulle staten, och därmed länsstyrelserna, lämna över vissa uppgifter till den kommunala nivån (kommunalförbund). Propositionen behandlade också frågor om länsstyrelsens roll, uppgifter och organisation. En viktig utgångspunkt som lades fast var att det konsekvent skulle vara länsstyrelsen som skulle användas för statliga förvaltningsuppgifter i de fall där uppgifterna ”inte kan eller bör skötas på central nivå”.

Inom ramen för den förvaltningspolitiska kommissionens arbete i slutet av 1990-talet, togs frågan om statens organisering upp i ett mer principiellt sammanhang. I kommissionens slutbetänkande (SOU 1997:57) uppmärksammades ett fenomen som betecknas som förvaltningens fragmentering;

...bristen på sammanhang mellan den statliga förvaltningens olika delar, tendens till splittring, oförmåga att se till de gemensamma överordnade målen. (s. 24)

Kommissionen såg en risk för att det inre sammanhanget i statens verksamhet äventyras samtidigt som behovet av samverkan är stort. Vidare sades att en avsektorisering var ett sätt att tillgodose samverkansbehoven internt inom offentlig verksamhet. Kommissionen ansåg att det

kan ske genom att uppgifter delegeras till kommunala nivåer eller genom att den statliga regionala förvaltningen mer än hittills förs samman till länsstyrelserna. (s. 61)

Kommissionen konstaterade dock att samordning inte nödvändigtvis löses genom organisatoriska förändringar. Samverkan mellan myndigheter och alternativa arbetsformer där flera myndigheter samverkar kring aktuella, tillfälliga uppgifter/insatser kunde också vara tänkbara lösningar. Regeringen delade kommissionens uppfattning i den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarens tjänst* (prop. 1997/98:136). Något mer principiellt ställningstagande gjordes dock inte vad gäller statsförvaltningens organisation i allmänhet och dess organisation på regional nivå i synnerhet.

Under år 2003 tillsattes en parlamentarisk kommitté – Ansvarskommittén – med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. I uppdraget ingick att identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna. Kommittén fick även i uppdrag att identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. I sitt första delbetänkande *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123) konstaterar kommittén bl.a. att

...dagens samhällsorganisation har begränsningar när det gäller såväl överskådlighet som utvecklingskraft (s. 155).

En sådan begränsning som tas upp är den ökade sektoriseringen. Kommittén skriver att

sektoriseringen är ett utslag av den specialisering som har varit en av de främsta faktorerna bakom det moderna industrisamhällets enorma utveckling. I denna mening har sektorisering utgjort en positiv kraft bakom den offentliga verksamhetens utveckling. En renodlad verksamhet främjar en inomprofessionell utveckling. Den ger även möjlighet att ta tillvara kompetens och ger utrymme att formulera och följa upp mål för enskilda verksamheter. Men sektoriseringen begränsar samtidigt samhällets förmåga till helhetssyn och därmed möjligheterna att löpande anpassa organisation, resursfördelning, tekniker, regel-system etc. till förändrade förhållanden (s. 161).

Vidare skriver man att

sektorisering kan också befaras försvåra en hållbar utveckling av samhället och hämma tillväxtförutsättningarna (s. 161).

Ansvarskommittén skissar på olika strategier för att försöka motverka sektoriseringens negativa effekter. En viktig komponent i dessa strategier bör, enligt kommittén, sannolikt vara att ett samlat tvärsektorielt handlingsutrymme skapas hos politiskt ansvariga beslutsfattare. Därför menar kommittén att man bör belysa de strukturella förutsättningarna för tvärsektorielt utvecklingsarbete i det fortsatta arbetet. Kommittén påpekar också att sektoriseringen även finns i Regeringskansliet samt att

förmågan till ökad tvärsektorieell förändring på central statlig nivå måste finnas med i en samlad strategi för ökad utvecklingskraft i samhällsorganisationen (s. 162).

I det fortsatta arbetet kommer kommittén att fördjupa sig inom bl.a. utformningen av den regionala samhällsorganisationen. Behovet av ett samordnande helhetsansvar för koordinering av statlig verksamhet på regional nivå gör det, enligt Ansvarskommittén, särskilt viktigt att överväga hur staten genom länsstyrelserna kan uppträda som en stark och verksamhetsnära aktör även i ett läge med ökat regionalt självstyre.

### 2.3 Länsstyrelserna idag

Länsstyrelserna är idag statliga organ på regional nivå med en särskild samordningsroll. Vid flera tillfällen har statsmakterna uttalat sig om detta (se prop. 1988/89:154, 1989/90:BoU4, rskr. 1989/90:89, beslut om samordnad länsförvaltning 1991, prop. 1996/97:36 samt prop. 2001/02:7). Länsstyrelserna är självständiga myndigheter direkt underställda regeringen. Idag finns det totalt 21 länsstyrelser av varierande storlek, från ca 150 anställda upp till ca 620.

Ett av regeringens viktigaste styrdokument är förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion (i det följande kallad länsstyrelseinstruktionen).

De två första paragraferna i instruktionen ger uttryck för regeringens syfte med länsstyrelserna och grundidén om den statliga samordnade länsförvaltningen.



- 1 § I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.
- 2 § Länsstyrelsen skall verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar.  
Länsstyrelsen skall utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.  
Länsstyrelsen skall främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.

Den första paragrafen speglar den rent förvaltningsmässiga delen. Här är det väsentliga den organisatoriska strukturen över landet, den geografiska spridningen och närheten till medborgaren och de objekt som länsstyrelsen skall utöva tillsyn över. Den andra paragrafen rör länsstyrelsens uppgift att vara den samordnande parten som har helhetsperspektivet.

En myndighetsinstruktion är tänkt att spegla myndighetens ansvar och uppgifter så heltäckande som möjligt. I länsstyrelseinstruktionens tredje paragraf anges följande:

- 3 § Länsstyrelsen har bland annat uppgifter i fråga om:
  1. naturvård och miljöskydd,
  2. social omvårdnad,
  3. kommunikationer,
  4. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
  5. lantbruk,
  6. rennäring m.m. i förekommande fall,
  7. fiske,
  8. jämställdhet mellan kvinnor och män,
  9. kulturmiljö,
  10. regional utveckling,
  11. hållbar samhällsplanering och boende,
  12. civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst.

I fjärde paragrafen anges att länsstyrelsens uppgifter också omfattar:

1. de allmänna valen,
2. tillsynen över att fastighetsinnehav avvecklas enligt 18 kap. 7 § ärvdabalken,
3. distriktsveterinärorganisationen, tillsynen över denna och andra praktiserande veterinärers verksamheter samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar,

4. fjällförvaltningen i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län,
5. förvaltningen av mål 1 och 2 och vissa andra program inom EG:s strukturfonder.

Enligt femte paragrafen skall länsstyrelserna också verka för att de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen uppnås och därvid svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete.

En del av länsstyrelseinstruktionen rör samråd (38 och 39 §§). Samrådet är uttryckt från två perspektiv, dels från den enskilda länsstyrelsens perspektiv, dels från övriga myndigheters perspektiv. I 38 § anges att

Innan en central myndighet meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län, skall myndigheten samråda med länsstyrelsen.

I 39 § står att

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.

I övrigt regleras länsstyrelsernas uppgifter i de många hundra lagar och förordningar som också styr deras verksamhet.

För några länsstyrelser har dock vissa uppgifter, främst ansvaret för den regionala utvecklingen, övertagits av regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan. Sedan år 1997 har det i några län pågått försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. Försöken startade i tre län – Kalmar, Skåne och Gotlands län. Sedan år 1999 omfattas även Västra Götalands län av försöket.

Från år 2003 är det möjligt att i samtliga län bilda kommunala samverkansorgan i form av kommunalförbund för regional utveckling. Kommunala samverkansorgan har hittills bildats i sex län, utöver Kalmar och Gotland. Dessa sex län är: Uppsala, Södermanlands, Blekinge, Hallands, Dalarnas och Östergötlands län.

Regeringens syfte med reformen är bl.a. att utveckla den samordnade länsförvaltningen. Detta skall bl.a. ske genom att länsstyrelsens roll med avseende på tillsyn, uppföljning och utvärdering stärks. Länsstyrelsens statliga uppdrag har också tydliggjorts genom att samtliga länsstyrelser fr.o.m. år 2003 har fått styrelser som utses av regeringen, inte som tidigare av landstingen. I län med kommunala samverkansorgan eller försöksverksamhet består sty-

relsen av högst nio personer, inkl. landshövdingen. I övriga län består styrelsen av högst tretton personer, inklusive landshövdingen. I de sistnämnda länen är syftet att möjliggöra en bred kommunalpolitisk representation.

### **2.3.1 Länsstyrelserna får själva bestämma organisation och kompetens med några få undantag**

I länsstyrelseinstruktionen finns ingen reglering av länsstyrelsernas organisation. Varje länsstyrelse kan därmed fritt välja organisationsutformning.

De organisationslösningar som de flesta länsstyrelser idag har valt är olika typer av blockorganisationer, dvs. en organisation som har avdelningsstruktur och där flera sakområden sorterar under ett och samma block eller avdelning. I en blockorganisation är antalet organisatoriska enheter färre än i en enhetsorganisation med motsvarande verksamhet. Endast ett fåtal länsstyrelser har enhetsorganisation, dvs. organisationens huvudsakliga indelning bygger på de olika sakfrågorna som länsstyrelserna hanterar.

Även om länsstyrelserna själva får välja organisation ställer regeringen krav på viss kompetens och vissa funktioner. Ett sådant krav är att det skall finnas en sakkunnig för frågor som rör jämställdhet mellan kvinnor och män (43 § länsstyrelseinstruktionen).

I 44 § ges möjligheten att ställa en av länsstyrelsens anställda till en annan länsstyrelses förfogande för att

...som föredragande eller på något annat sätt, delta i handläggningen av ett visst ärende eller en viss ärendegrupp.

Vad denna paragraf har inneburit i praktiken tas upp närmare i kapitel 8 om samordning och samverkan mellan länsstyrelserna.

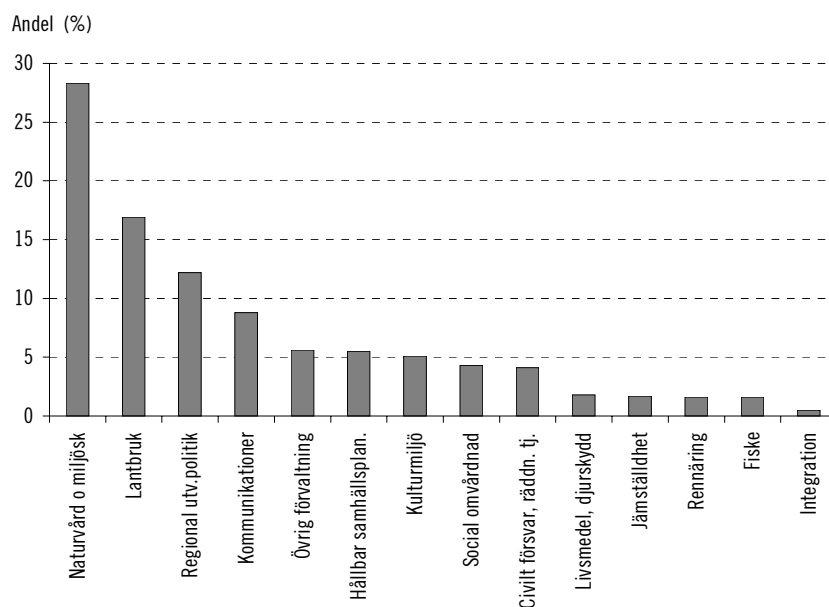
I instruktionen regleras vissa andra funktioner som rennäringsdelegationer, Fjälldelegationen, miljöprövningsdelegationer och strukturfondsdelegationer. Här anges bl.a. vad dessa delegationer skall göra och hur delegationerna skall bemannas. Dessa delegationer ansvarar för särskilda ärenden vid länsstyrelserna.

### 2.3.2 Länsstyrelsernas arbetsuppgifter och finansiering

Länsstyrelserna har uppgifter inom drygt ett 20-tal av de nu befintliga 48 politikområdena. Politikområden är en indelningsgrund för all statlig verksamhet och kan underindelas i *verksamhetsområden*, vilka i sin tur kan delas in i *verksamhetsgrenar*. En närmare beskrivning av denna struktur och indelning återfinns i kapitel 4 avsnitt 3.

Den indelning av länsstyrelsernas verksamhet i verksamhetsgrenar som tillämpats fram till år 2002 visar att de tre största verksamheterna är naturvård och miljöskydd, lantbruk samt regional utvecklingspolitik. Tyngdpunkten för verksamheterna skiljer sig åt mellan länsstyrelserna beroende på de regionala skillnaderna mellan länen. Under år 2002 såg den totala kostnadsfördelningen för samtliga länsstyrelser ut enligt figur 2.1.

Figur 2.1. Länsstyrelsernas totala kostnader år 2002 fördelade efter verksamhetsgrenar



Källa: Regeringskansliets sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002.

Flertalet verksamhetsgrenar har en benämning som tydligt speglar dess innehåll. Övrig förvaltning kan dock behöva förklaras. Här återfinns bl.a. frågor kring stiftelser, bevakningsföretag, pantbanker och övervakningskameror.

Arbetsuppgifterna spänner över många verksamheter. Detta gör att länsstyrelserna har en rad olika kompetenser bland de drygt 5 100 anställda (prop. 2003/04:1, volym 10). Här finns t.ex. jurister, agronomer, arkeologer, biologer, samhällsvetare, ekonomer, ingenjörer, veterinärer och socionomer.

En viktig uppgift för länsstyrelserna är att ge råd och information till medborgare, näringsliv och kommuner inom flera av ovan nämnda verksamheter. Länsstyrelserna har också uppgiften att samordna aktörer i länet genom att t.ex. ta initiativ till olika möten och aktiviteter.

Utöver detta hanterar länsstyrelserna också en mängd olika ärenden. Under år 2002 avgjordes ca 840 000 ärenden. Det rör sig t.ex. om att ge tillstånd, att pröva överklaganden av kommunala beslut och inte minst att ge bidrag till olika verksamheter. Länsstyrelserna ger tillstånd för bl.a. körkort, taxilegitimation, att bedriva yrkesmässig trafik, jakt, fiskeodling, att bedriva handel med djur, att bedriva miljöfarlig verksamhet, dispens för att bygga inom strandskyddat område, att starta privata behandlingshem och äldreboende och att anordna bingo och andra spel. Bidragsgivningen rör t.ex. stöd till jordbruket, företagsstöd, stöd för att bevara kulturlandskap eller stöd till ungdoms- och missbrukarvård. Sedan Sveriges inträde i EU hanterar länsstyrelserna EU-bidrag inom flera områden, bl.a. inom lantbruksområdet. Under år 2002 fattade länsstyrelserna beslut om bidrag inom lantbruksområdet till ett sammanlagt värde om 7,7 miljarder kronor (källa: Regeringskansliets sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2002 [PM 2003-05-15]).

Länsstyrelserna bedriver också tillsyn inom en rad områden, t.ex. över yrkesmässig trafik, veterinärens verksamhet, större miljöstörande verksamheter, skyddade naturområden, hur livsmedelslagen tillämpas, vissa frågor som rör plan- och bygglagen, privata vårdhem och äldreboende, övervakningskameror och stiftelser.

Länsstyrelsernas verksamhet finansieras på olika sätt. De totala intäkterna för år 2002 uppgick till 3 070 miljoner kronor. Ungefär 64 procent finansierades via länsstyrelsernas förvaltningsanslag (om förvaltningsanslag, se avsnitt 4.4), ca 25 procent av bidrag, 6 pro-

cent av avgifter och andra ersättningar samt ca 4 procent av övriga anslag och ca 1 procent utgör finansiella intäkter.

De totala kostnaderna för länsstyrelsernas verksamhet för år 2002 uppgick till 3 085 miljoner kronor.

I kapitel 5, om den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna, beskrivs länsstyrelsernas finansierings- och kostnadsbild närmare.

### **2.3.3 Många aktörer är inblandade i länsstyrelsernas verksamhet**

Länsstyrelsernas omfattande verksamhet innebär att så gott som samtliga departement i Regeringskansliet är inblandade i regeringens styrning och uppföljning av länsstyrelserna. Länsstyrelserna har också ett mer eller mindre omfattande samarbete med ett stort antal statliga myndigheter som har uppgifter inom samma politikområden som länsstyrelserna. Denna mångfald av aktörer belyser utredningen närmare i kapitel 3.

## 3 Ansvarsförhållanden och samarbetsparter

Detta kapitel syftar till att beskriva roller och ansvar inom Regeringskansliet i fråga om länsstyrelserna samt till att ge en bild av kontakterna och samarbetet mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. I avsnitt 3.1 beskrivs ansvaret för länsstyrelserna inom Regeringskansliet och i avsnitt 3.2 beskrivs sektorsmyndigheternas relation med länsstyrelserna.

### 3.1 Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet

Enligt 7 kap. 1 § Regeringsformen förfogar regeringen över ett Regeringskansli för beredning av regeringsärenden. Av förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (i det följande kallad departementsförordningen) framgår att i Regeringskansliet ingår idag:

- Statsrådsberedningen,
- Justitiedepartementet,
- Utrikesdepartementet,
- Försvarsdepartementet,
- Socialdepartementet,
- Finansdepartementet,
- Utbildningsdepartementet,
- Jordbruksdepartementet,
- Kulturdepartementet,
- Miljödepartementet,
- Näringsdepartementet och
- Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Regeringsärenden beslutas vid regeringssammanträden och inför regeringsbeslut bereds ärendena inom Regeringskansliet. Det är regeringen som bestämmer hur ärendena skall fördelas mellan

departementen. Regeringsformen medger således en stor flexibilitet i hur ansvar och organisation skall se ut. Förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden fördelas mellan departementen enligt en till departementsförordningen fogad bilaga. Av denna bilaga framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör. Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, skall det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör. Den av statsministern utsedde departementschefen ansvarar för beredningen av regeringsärenden i departementet. Om något annat statsråd är föredragande ansvarar denne för beredningen av ärendet.

Berör det aktuella ärendet flera departements verksamhetsområden eller flera enheter inom ett och samma departement måste det ansvariga departementet eller den ansvariga enheten se till att gemensam beredning sker, dvs. ärendet skall beredas i samråd med övriga departement eller enheter. Det ansvariga departementet eller den ansvariga enheten skickar ut beslutsunderlag till berörda för synpunkter och vid behov träffas man och diskuterar förslag. Om man på tjänstemannanivå inte lyckas komma fram till en gemensam lösning förs ("hissas") frågan upp i organisationen. Det som påbörjas på handläggarnivå förs till de s.k. huvudmännen, oftast enhetscheferna, därefter till eventuella avdelningschefer. Går det fortfarande inte att få till stånd en lösning går frågan vidare till den politiska nivån, i första hand till berörda statssekreterare och därefter till berörda ministrar. Kommer man inte heller här fram till en gemensam lösning på den aktuella frågan kan frågan föras till statsrådsberedningen. Grundprincipen är att förslaget måste vara färdigberett för att komma upp på regeringens veckovisa sammanträden.

### 3.1.1 Roller och ansvar i fråga om länsstyrelserna

I bilagan till departementsförordningen anges att Finansdepartementet har ansvar för länsstyrelserna när det gäller förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden samt för länsstyrelserna som myndigheter. I ansvaret ingår även länsindelningen vad gäller förvaltningsärenden och ändrad regional ansvarsfördelning vad gäller lagstiftningsärenden. Någon närmare definition av innebörden av detta ansvar ger inte förordningen.



Inom Finansdepartementet är det en enhet som ansvarar för länsstyrelsefrågor – länsstyrelseenheten. I Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Finansdepartementet (RKF 2003:3) anges i bilaga 1 att länsstyrelseenheten ansvarar för frågor som rör

- länsstyrelserna; styrning, uppföljning och medelstilldelning,
- utveckling och samordning av den regionala samhällsorganisationen,
- länsindelningen.

Länsstyrelseenheten skall också, när det gäller ansvar för myndigheter, ansvara för länsstyrelserna.

Målen för länsstyrelseenheten år 2003 har enligt Finansdepartementets verksamhetsplan för samma år, uttryckts på följande sätt:

- Den nationella politikens genomslag i hela landet skall säkerställas genom en samordnad statlig länsförvaltning. Styrningen och uppföljningen av den skall vara ändamålsenlig och effektiv.
- Länsstyrelseorganisationen och dess ledning skall ha förutsättningar att bedriva verksamheten rättssäkert, effektivt och rationellt med hög kvalitet och god service.
- Statsmakternas beslut om ansvars- och uppgiftsfördelning på regional nivå mellan stat och kommun skall följas upp.

Ansvar för sakfrågor och för verksamhet som finansieras på annat sätt än genom förvaltningsanslaget vilar på respektive fackdepartement. Länsstyrelseenhets ansvar beträffande medelstilldelningen begränsas till att gälla länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Alla departement utom Utbildningsdepartementet har i olika omfattning frågor som hanteras av länsstyrelserna. Detta delade beredningsansvar förutsätter ett konsekvent arbete med utbyte av information och beredning av gemensamma frågor mellan alla inblandade parter, såväl löpande som i mer projektbaserade arbetsformer. Detta ställer stora krav på samordning.

Frågor som hanteras av fackdepartementen och som rör länsstyrelserna bereds med länsstyrelseenheten och tvärtom; sakrelaterade frågor som hamnar på länsstyrelseenheten skall beredas med berört fackdepartement. Detta sker löpande under året. Arbetet inom ramen för budgetprocessen samt mål- och resultatdialogerna leds och samordnas däremot av länsstyrelseenheten. Länsstyrelseenheten har dock, precis som övriga enheter och

departement, att följa de anvisningar och tidplaner som budgetavdelningen ger för budgetarbetet.

Sedan år 1994 har länsstyrelseenheten arbetat med att förbättra samordningen av länsstyrelserelaterade frågor inom Regeringskansliet genom att knyta kontaktpersoner från respektive fackdepartement till enheten. Länsstyrelseenheten och kontaktpersonerna träffas några gånger om året, framförallt i samband med regleringsbrevsarbetet och mottagandet av årsredovisningarna.

Vad gäller regleringsbrevet har länsstyrelseenheten ansvaret för utformningen av den finansiella delen och vissa avsnitt i verksamhetsdelen, t.ex. sådant som avser gemensamma och mer övergripande mål. Länsstyrelseenheten ansvarar även för regleringsbrevets struktur (se avsnitt 5.3.1 om regleringsbrevet). Fackdepartementen är ansvariga för respektive delar när det gäller målen, återrapporteringskraven och uppdragen för de olika sakfrågorna. Att utarbeta ett regleringsbrev är en process mellan länsstyrelseenheten och övriga fackdepartement. Eftersom länsstyrelseenheten ansvarar för länsstyrelserna som myndigheter har enheten också ett ansvar för den slutliga utformningen av regleringsbrevet, dvs. efter avslutade diskussioner och förhandlingar.

I uppföljningsarbetet med årsredovisningarna ansvarar länsstyrelseenheten för de totala sammanställningarna och analysen av länsstyrelserna som effektiva myndigheter (processer, ekonomi, ärendehandläggning t.ex.). Fackdepartementen ansvarar för att sammanställa och analysera respektive sakfrågor.

Vid förändrade eller tillkommande uppgifter är huvudprincipen att detta alltid skall finansieras inom respektive utgiftsområde (indelningsgrunden för statsbudgetens utgiftssida). Varje departement är ansvarigt även för finansiering av eventuella effekter på inkomst- och utgiftssidan inom andra utgiftsområden/departement av de förslag som departementet framför (se cirkulär 2002:7 *Beredning inför 2003 års ekonomiska vårproposition*, bilaga 2). Detta gäller också för förändrade eller tillkommande uppgifter för länsstyrelserna. Finansdepartementets länsstyrelseenhet skall bevaka att så sker.

## Ansvar för utvecklingsfrågor

Finansdepartementet har också gjort det till länsstyrelseenhetens uppgift att inom Regeringskansliet arbeta med frågor som rör utveckling och samordning av länsstyrelserna. Uppgiften som sådan har sin förklaring i tidigare organisatoriska lösningar inom Regeringskansliet. År 1991 bildades nämligen en särskild utvecklingsgrupp inom Civildepartementet under ledning av en generaldirektör. Utvecklingsgruppens föregångare var LON, Länsstyrelsernas organisationsnämnd, som tillskapades år 1971. Nämnden hade till uppgift att hålla ihop vissa uppgifter mellan länsstyrelserna av mer administrativ karaktär, t.ex. redovisnings- och diariesystem, blanketter och information.

Utvecklingsgruppen arbetade parallellt med länsstyrelseenheten som då ansvarade för mer administrativa frågor och beredningsfrågor. Det fanns dock brister i samordningen mellan dessa båda grupper och år 1996 föreslogs att enheterna skulle integreras. Detta genomfördes år 1997.

Länsstyrelseenheten fungerar i flera fall som en central funktion med administrativa samordningsuppgifter gentemot länsstyrelserna. Enheten driver olika utvecklingsfrågor, t.ex. frågor som rör kompetensförsörjning vid länsstyrelserna, olika former av ledningsstöd och frågor som rör effektivisering och kvalitet i verksamheten.

Tidigare år har enheten även utformat mallar för olika ändamål, t.ex. budgetunderlag och årsredovisningar, i syfte att bl.a. underlätta länsstyrelseenhetens sammanställningar av underlagen. Parallellt med mallarbetet har länsstyrelseenheten också arbetat med att öka jämförbarheten mellan länsstyrelsernas redovisning, framför allt den finansiella redovisningen. Tidigare fanns en redovisningsgrupp bestående av företrädare för länsstyrelserna, Riksrevisionsverket (RRV) och Ekonomistyrningsverket (ESV), med syfte att ta fram en gemensam objektplan och gemensamma redovisningsprinciper för samtliga länsstyrelser. Arbetet bedrevs under ett antal år. Numera är det dock länsstyrelserna själva som ansvarar för att en gemensam utveckling och kontinuerlig översyn av redovisningsfrågorna sker.

På en mer övergripande nivå finns Utvecklingsrådet för länsstyrelsefrågor m.m. Det består av fyra landshövdingar, ansvarig statssekreterare och departementsrådet med ansvar för länsstyrelsefrågor vid Finansdepartementet. Syftet med Utvecklingsrådet är att skapa en aktiv dialog mellan landshövdingarna och departementets

politiska ledning i länsstyrelserelaterade frågor. Rådet träffas fyra–sex gånger per år.

### 3.2 Sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna

Många statliga myndigheter är samarbetsparter till länsstyrelserna. När frågan om sådana samarbetsparter diskuteras brukar det talas om såväl sektorsmyndigheter som centrala verk. Sektorsmyndigheter definieras här som sådana myndigheter som i huvudsak har att hantera uppgifter inom ett och samma politikområde eller inom ett eller flera närliggande politikområden (t.ex. Socialstyrelsen som till sin huvuduppgift har att hantera politikområdena Hälso- och sjukvårdspolitik, Äldrepolitik, Handikappolitik, Folkhälsa och Socialtjänstpolitik).

Ofta används sektorsmyndigheter och centrala verk som synonymer till varandra. För att underlätta för läsaren kallar utredningen fortsättningsvis andra statliga myndigheter som länsstyrelserna har kontakter med för sektorsmyndigheter, oavsett om de enbart har en central organisation eller även har en regional organisation.

I tabell 3.1 anges de sektorsmyndigheter som utredningen vänt sig till bl.a. i syfte att få ta del av deras erfarenheter från samarbetet med länsstyrelserna. Erfarenheterna har bl.a. inhämtats genom en enkät och redovisas dels i detta kapitel, dels i kapitel 10.

Tabell 3.1. Sektorsmyndigheter i samarbete med länsstyrelserna

<i>Sektorsmyndigheter</i>	
Arbetsmarknadsstyrelsen	Lotteriinspektionen
Banverket	Naturvårdsverket
Boverket	Post- och telestyrelsen
Statens energimyndighet	Riksantikvarieämbetet
Fiskeriverket	Riksgäldskontoret
Glesbygdsverket	Riksskatteverket (fr.o.m. 2004 Skatteverket)
Statens folkhälsoinstitut	Rikspolisstyrelsen
Handikappombudsmannen	Sametinget
Integrationsverket	Skogsstyrelsen
Institutet för tillväxtpolitiska studier	Socialstyrelsen
Jordbruksverket	Statens räddningsverk
Jämställdhetsombudsmannen	Statens fastighetsverk
Kammarkollegiet	Statens folkhälsoinstitut
Kemikalieinspektionen	Valmyndigheten
Konkurrensverket	Verket för näringslivsutveckling
Krisberedskapsmyndigheten	Verket för innovationssystem
Lantmäteriverket	Vägverket
Livsmedelsverket	

Oavsett på vilken nivå sektorsmyndigheterna eller länsstyrelserna arbetar är samtliga direkt underställda regeringen, vilket placerar dem på samma formella nivå. Endast i ett fall har en sektorsmyndighet föreskriftsrätt gentemot länsstyrelserna. Detta gäller vissa föreskrifter som Jordbruksverket beslutar om och som rör administrationen av EU:s lantbruksstöd. De aktuella förordningarna med bemyndigande är

- förordningen (1999:1148) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter,
- förordningen (1997:1336) om miljöstöd,
- förordningen ((2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt
- förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder.

Vid införlivandet av EU:s regler på detta område menade Jordbruksverket att kraven från EU var sådana att utan detta undantag med särskild föreskriftsrätt för verket skulle Sverige inte kunna möta dessa krav. I bilagan till Kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 framgår att hela eller delar av utbetalningsställets god-

kännande funktion kan delegeras till andra organisationer. Dock har utbetalningsstället alltid kvar det yttersta ansvaret för utbetalningarnas laglighet och riktighet. Att utbetalningarna är lagliga och riktiga ska intygas av utbetalningsstället vid rekvisition av EU-medel.

I de fall Regeringen har delegerat godkännandefunktionen (beslutanderätten i första instans) till länsstyrelserna kvarstår således ett ansvar för utbetalningsstället, dvs. för Statens Jordbruksverk. Detta innebär att verket genom olika åtgärder måste säkerställa en korrekt hantering av ärendena på länsstyrelserna. Eftersom länsstyrelserna är självständiga myndigheter krävdes det författningsstöd för att Jordbruksverket skulle kunna meddela bindande regler för handläggningen.

Om inte Statens Jordbruksverk kan säkerställa att de utbetalningar som görs är lagliga och riktiga kan detta leda till betydande sanktioner för Sverige och utebliven finansiering.

### Samarbetet och dess omfattning

Eftersom länsstyrelserna har uppgifter inom många områden är också kontakterna omfattande med en rad sektorsmyndigheter. Av utredningens enkätresultat framgår att vissa länsstyrelser har uppgifter inom i princip hela sektorsmyndighetens ansvarsområde, t.ex. Naturvårdsverket och Statens Jordbruksverk. Med andra sektorsmyndigheter har länsstyrelserna kontakt enbart i vissa frågor, t.ex. Lotteriinspektionen och Arbetsmarknadsverket.

Exemplen i det följande ger en bild av det mångfacetterade samarbetet mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna.

- *Krisberedskapsmyndigheten* uttrycker det som att det finns ett nära samarbete för att utveckla rollen som geografiskt områdesansvarig på regional nivå, t.ex. att bygga upp nätverk, ha förmåga att informera samt att följa upp beredskapsförberedelser. Grunden för detta samarbete är bl.a. Krisberedskapsmyndighetens instruktion.
- Länsstyrelserna och *Valmyndigheten* samarbetar kring allmänna val och folkomröstningar. Här detaljreglerar vallagen i stort sett vilka uppgifter som länsstyrelserna har.
- Länsstyrelserna och *Statens räddningsverk* samarbetar kring en mängd ärendetyper inom olika delverksamheter rörande områdena skydd mot olyckor och civilt försvar. Exempel är

tillsynsverksamhet, miljödomstolsärenden, övningsverksamhet m.m. Verksamheten är ofta styrd av författningar. Inom t.ex. räddningstjänstområdet framgår av länsstyrelseinstruktionen att länsstyrelserna har uppgifter, vilka förtydligas i lag och förordning för räddningstjänsten.

- *Statens jordbruksverk* har ett omfattande samarbete inom ett flertal olika sakområden, t.ex. EU-stödhantering, nationella stöd, kontrollverksamhet m.m. Samarbetet är främst styrt författningsmässigt, ofta genom olika EU-förordningar samt genom instruktion och regleringsbrev.
- *Fiskeriverket* och länsstyrelserna samarbetar inom bl.a. strukturfondsärenden, fiskeregleringar och miljöövervakning. En stor del av samarbetet är styrt via författningar.
- *Vägverket* samarbetar med länsstyrelserna inom i stort sett hela verkets ansvarsområde. Grunden för detta samarbete är både författningsmässig och frivillig.
- *Jämställdhetsombudsmannen* samarbetar med länsstyrelserna i fråga om granskning av jämställdhetsplaner. Samarbetet sker på frivillig basis på initiativ av länsstyrelsernas jämställdhetsexperter.

De olika exemplen är ett axplock från alla de områden som det finns samarbete inom. I bilaga 5 återfinns en lista över olika områden där länsstyrelserna och ett 30-tal sektorsmyndigheter delar frågor. Uppgifterna har hämtats från svaren på utredningens enkät, vilken har besvarats av de sektorsmyndigheter som återfinns i tabell 3.1.

Samarbetet mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna kan alltså baseras på olika grunder. Vanligast förekommande är författningsmässig grund. I författningarna förekommer ofta två typer av skrivningar kring ansvarsfördelningen. Den ena typen handlar om att ansvaret regleras genom att sektorsmyndigheten har ansvar för uppgift/område A medan länsstyrelserna ansvarar för område/uppgift B. Ett exempel kan hämtas från ansvarsfördelningen mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna. Ansvarsfördelningen finns reglerad i Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Här framgår bl.a. att Fiskeriverket meddelar föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intresse. Fiskeriverket meddelar föreskrifter om märkning av redskap som används vid fiske och om märkning av fisksump. Länsstyrelsen lämnar tillstånd för att sätta ut fisk eller

flytta fisk från ett vattenområde till ett annat eller för att anlägga och driva en fiskeodling.

Den andra typen av skrivning om ansvarsfördelningen handlar om på vilken nivå som ansvaret gäller, nationell eller regional. Exempel finns att hämta från räddningstjänstområdet. Regleringen av tillsynsansvaret mellan Statens Räddningsverk och länsstyrelserna finns reglerad i räddningstjänstlagstiftningen och Sevesolagen. Där anges att Statens Räddningsverk utövar den centrala tillsynen och att länsstyrelsen utövar tillsynen inom länet.

Samarbetet mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna kan också utgå från regleringsbrev och andra regeringsbeslut.

Länsstyrelsernas samarbete med några av sektorsmyndigheterna vilar endast eller huvudsakligen på frivillig grund. Så är fallet i samarbetet mellan t.ex. länsstyrelserna och Jämställdhetsombudsmannen respektive Institutet för tillväxtpolitiska studier.

I flertalet fall är samarbetet dock styrt av en kombination av författningsmässig reglering och frivillighet. Frivilligheten handlar oftast om gemensamma projekt av olika slag och medverkan vid olika möten. Det är inte heller ovanligt att det frivilliga samarbetet har sitt ursprung i ett initiativ från någon enskild medarbetare.

Utredningens enkätresultat visar att omfattningen av kontakterna mellan länsstyrelserna och de olika sektorsmyndigheterna skiljer sig åt, dels beroende på ansvarsfördelningen, dels beroende på sakfrågornas omfattning och karaktär. Så gott som samtliga sektorsmyndigheter har dock uppgett att de har kontakter med länsstyrelserna flera gånger per år. Kontakterna sker i huvudsak med samtliga länsstyrelser och de sker både på lednings- och handläggarnivå, med betoning på det senare. Kontakterna har också genom åren utformats på olika sätt, bl.a. beroende på uppkomna problem och krav på effektiva lösningar. Ibland är det fråga om ett nära samarbete med frekventa kontakter, gemensamma arbetsgrupper (och i vissa fall också gemensamma projekt) och/eller gemensamma arbetsuppgifter (t.ex. gemensamma tillsynsinsatser). Vanligast är att kontakterna handlar om informationsutbyte eller samråd.



## 4 Ekonomisk styrning

I detta kapitel görs en generell genomgång av den ekonomiska styrningen och dess beståndsdelar. I avsnitt 4.2 beskrivs budgetprocessen i staten översiktligt. Den ekonomiska styrningen består av två delar, resultatstyrning respektive finansiell styrning, vilka beskrivs närmare i avsnitt 4.3 respektive 4.4. I avsnitt 4.5 sammanfattas det pågående utvecklingsarbetet på området.

### 4.1 Begreppet ekonomisk styrning

Ekonomisk styrning är sedan ett antal år det begrepp som används inom statsförvaltningen som ett samlingsbegrepp för den finansiella styrningen (dvs. att styra resurser) och resultatstyrningen (dvs. att styra mot resultat via mål). Utredningen har utgått från det som har sagts bl.a. i budgetpropositionerna för åren 2003 och 2004 om att

den ekonomiska styrningen syftar till att skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av de resurser som staten förfogar över (budgetpropositionerna 2002/2003:1, vol. 2 och 2003/2004:1, vol. 2).

I det följande ges en närmare beskrivning av den ekonomiska styrningens olika delar och det pågående utvecklingsarbetet i dessa delar. För att underlätta för läsaren börjar utredningen med den statliga budgetprocessen.

### 4.2 Den statliga budgetprocessen i korthet

Till stora delar är den ekonomiska styrningen en del av den statliga budgetprocessen. I beskrivningen av den ekonomiska styrningens komponenter bör därför även budgetprocessens olika delar beröras.

I tabell 4.1 ges en beskrivning av centrala dokument och händelser i budgetprocessen under ett budgetår.

Tabell 4.1. Centrala dokument och händelser i budgetprocessen

Budgetår	Myndigheter	Regeringen	Riksdagen
januari	15/1 underlag för fördjupad prövning lämnas till regeringen	Prognosarbete	
februari	22/2 årsredovisningen lämnas till regeringen	Beredning av ekonomisk vårproposition; utgiftsramar och ekonomisk politik	
mars	1/3 budgetunderlaget lämnas till regeringen	Regeringsöverläggningar om den ekonomiska politiken och budgetpolitiken	
april	6/4 beräkningsunderlaget lämnas till regeringen	Den ekonomiska vårpropositionen lämnas till riksdagen	
maj		Budgetarbetet fortsätter; utgiftsområden fördelas på anslagsnivå	Beredning av den ekonomiska vårpropositionen
juni			Beslut om den ekonomiska vårpropositionen
juli			
augusti	15/8 delårsrapport lämnas till regeringen	Budgetarbetet fortsätter	
september		Budgetpropositionen lämnas till riksdagen	
oktober		Beredning av regleringsbrev	Beredning av budgetpropositionen
november		Beredning av regleringsbrev fortsätter	Beslut om utgiftstak, ramar för utgiftsområden och om statens inkomster
december		Beslut om regleringsbrev till myndigheterna	Beslut om anslag i statsbudgeten

I den statliga budgetprocessen är de viktigaste dokumenten mellan regeringen och riksdagen de två propositionerna som handlar om

Sveriges ekonomiska politik och budgetpolitik; den ekonomiska vårpropositionen (lämnas i april) och budgetpropositionen (lämnas i september). Dessa anger förslag på ramar för utgiftsområden, utgiftstak för statens budget samt förslag på statens inkomster. När riksdagen har beslutat om detta kan regeringen i sin tur gå vidare och besluta om hur dessa ekonomiska förslag skall brytas ned till olika typer av verksamheter och därtill ange vilka mål och krav som regeringen ställer på verksamheten.

Två av de viktigaste dokumenten mellan regeringen och myndigheterna är regleringsbrevet och årsredovisningen. Ungefär samtidigt under budgetåret, i februari respektive mars, lämnas årsredovisningen för föregående budgetår samt budgetunderlag för de tre kommande budgetåren till regeringen. *Årsredovisningen* innehåller en resultatredovisning i vilken myndigheten skall redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrevet eller annat beslut. Därtill innehåller årsredovisningen också resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och finansieringsanalys. *Budgetunderlaget* skall innehålla myndighetens eget förslag till finansiering av verksamheten under de tre kommande budgetåren.

Övriga dokument som myndigheten lämnar till regeringen inom ramen för budgetprocessen är underlag för fördjupad prövning (som endast lämnas efter särskilt beslut av regeringen), beräkningsunderlag samt delårsrapporten. *Underlag för fördjupad prövning* skall innehålla resultatanalys, resursanalys och en omvärldsanalys. Detta underlag är därmed tänkt att ligga till grund för en mer fördjupad prövning av hela eller någon del av myndighetens verksamhet. *Beräkningsunderlaget* skall bl.a. innehålla beräkningar av anslag, intäkter och kostnader för de tre närmaste åren. *Delårsrapporten* är en ekonomisk avrapportering och innehåller resultaträkning, balansräkning och anslagsredovisning för de första sex månaderna av innevarande budgetår.

*Regleringsbrevet* beslutas av regeringen och når myndigheten i december, efter det att riksdagen beslutat om statsbudgeten. Regleringsbrevet innehåller mål för verksamheten och krav på återrapportering, verksamhetens finansiering samt särskilda villkor för hur tilldelade resurser får utnyttjas. En närmare beskrivning av detta dokument görs under avsnitt 4.3.

En annan viktig del i budgetprocessen är *mål- och resultatdialogen*. Denna dialog har två syften. Den skall för det första bidra

till att följa upp myndigheternas verksamhet för det gångna året och utifrån denna kunskap diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv. Denna verksamhetsdiskussion skall innehålla återkoppling och avstämning av verksamhetens mål, resultat och effekter, myndighetens kompetensförsörjning, jämställdhet, kvalitetsarbete, organisation m.m. Regeringens styrning av myndigheten kan också diskuteras och eventuellt preciseras här.

Dialogens andra syfte är att ge varje myndighetschef möjlighet till ett personligt planeringsamtal med sin minister/statssekreterare för att få en återkoppling på sitt arbete och sitt ledarskap samt för att diskutera utvecklingsinsatser för myndighetschefen.

Eftersom dialogen till stor del bygger på föregående års resultat bör dialogen ligga i nära anslutning till tiden då årsredovisningarna har inkommit till regeringen (se cirkulär nr Fi 2003:1). Vanligtvis planeras mål- och resultatdialogerna in någon gång under mars–juni varje år. På tjänstemannanivån förbereds promemorior med innehåll från olika budgetdokument (bl.a. årsredovisningen) och andra källor inför dialogen. Tjänstemän deltar sedan tillsammans med ministern eller statssekreteraren under den första delen av mål- och resultatdialogen, dvs. verksamhetsdelen.

### 4.3 Resultatstyrningens olika komponenter

Resultatstyrning är ett styrsystem som handlar om att styra mot resultat genom att sätta upp mål och sedan följa upp eller utvärdera resultatet. Tanken med resultatstyrning är att den organisation som skall uppfylla målet, eller skall bidra till målets uppfyllelse i större eller mindre omfattning, själv skall få bestämma vilka medel som skall användas för att uppnå målet. Resultatinformationen som tas fram genom uppföljnings- och utvärderingsinsatser är sedan tänkt att användas som ett underlag för kommande arbete med planering och prioriteringar.

Mål och krav på resultatinformation kan ställas på olika sätt, t.ex. i särskilda regeringsbeslut. I regeringens styrning av myndigheterna kommer en stor del av resultatstyrningen till uttryck i de mål och åiterrapporteringskrav som finns i det årliga regleringsbrevet till myndigheten. I myndighetsinstruktionen anges myndighetens stadigvarande mål, uppgifter och syfte med verksamheten.

## Regleringsbrevet

Regleringsbrevet är regeringens viktigaste instrument för att operativt styra myndigheternas verksamhet i syfte att verkställa regeringens politik. Brevet innehåller två huvuddelar, en verksamhetsdel och en finansieringsdel.

I verksamhetsdelen anges verksamhetens mål och återrapporteringskrav. I denna del ges myndigheten också särskilda uppdrag som i regel skall avrapporteras under året. Verksamhetsdelen innehåller dels mål som gäller på lång sikt, dels mål som anges för en specifik del av verksamheten och för en viss tid. Till målen fogas vanligtvis återrapporteringskrav.

Regleringsbrevets verksamhetsdel speglar en hierarkisk verksamhetsstruktur med olika nivåer för målen och återrapporteringsstrukturen. *Politikområdet* är den mest aggregerade nivån och här bidrar oftast flera myndigheter till ett och samma långsiktiga mål. *Verksamhetsområdet* är ett uttryck för hur regeringen anser att myndighetens verksamhet bör styras och följas upp i dess olika delar. Här kan målet vara både kort- och långsiktigt, men verksamhetsområdet bör i sig vara stabilt från år till år. Liksom för politikområdet kan det även för ett verksamhetsområde vara fler än en myndighet som bidrar till dess mål.

Den nedersta nivån i denna verksamhetsstruktur är *verksamhetsgrenen*. Den kan röra en specifik del av myndighetens verksamhet och förändras oftare mellan åren än de övriga nivåerna. Regeringen kan genom att ändra mål och återrapporteringskrav eller genom att göra förändringar i verksamhetsstrukturen lägga tyngdpunkten i sin styrning på olika delar av myndighetens verksamhet.

Regleringsbrevets andra del är finansieringsdelen som anger de ekonomiska förutsättningarna för myndighetens verksamhet. I avsnitt 4.4. redogörs närmare för den finansiella styrningen.

Ibland kan det finnas en tredje del i regleringsbrevet. Denna del rör eventuella undantag från ekonomiadministrativa regler. Det kan t.ex. röra sig om undantag från att lämna delårsrapport till regeringen.

En närmare beskrivning av länsstyrelsernas regleringsbrev görs i kapitel 5.

### Myndighetsinstruktionen

En myndighet har också en egen instruktion. Myndighetsinstruktionen är en förordning som definierar myndighetens arbetsuppgifter och det ansvarsområde som den har att bevaka, utveckla eller på annat sätt hantera. I instruktionen anges också eventuella undantag som myndigheten skall göra från verksförordningens allmänna bestämmelser.

Till skillnad från regleringsbrevet är instruktionen tänkt att vara stabil över tiden och den är därför normalt inte något som ändras årligen.

### Andra regeringsbeslut

Regleringsbrevet är inte den enda möjligheten för regeringen att ge myndigheterna uppdrag. Regeringen kan när som helst under året ge en myndighet ett uppdrag genom ett särskilt regeringsbeslut.

### Årsredovisningen

Årsredovisningens syfte är att ge regeringen underlag för bl.a. uppföljning och prövning av myndighetens verksamhet. Den utgör en bas för Regeringskansliets styrning av myndigheterna. Redovisningarna är ett av underlagen inför mål- och resultatdialogen samt vid utformningen av budgetproposition och regleringsbrev. Tonvikten i användningen av årsredovisningen ligger på kontroll och uppföljning.

Årsredovisningen ska lämnas från myndigheten till regeringen den 22 februari året efter det aktuella räkenskapsåret. Tillsammans med delårsrapporten och budgetunderlaget skall årsredovisningen avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs.

## 4.4 Den finansiella styrningens olika komponenter

En statlig myndighets verksamhet kan finansieras på olika sätt. Beroende på finansiering finns olika regler som innebär såväl begränsningar som möjligheter. De huvudsakliga finansieringssätten för myndighetens verksamhet är anslag, avgifter eller bidrag.

De viktigaste dokumenten för regeringens finansiella styrning av myndigheterna är regleringsbrevet, årsredovisningen och budgetunderlaget.

I regleringsbrevets finansiella del framgår vilka inkomstkällor myndigheten har samt dispositionsrätt för olika anslag och i förekommande fall, delar av anslag. Villkor och budget för verksamhet som finansieras av avgifter och bidrag framgår också, liksom myndighetens möjligheter till anslagssparande, krediter och lånemått samt övriga villkor för hur tilldelade medel får användas.

I årsredovisningens finansiella del redovisar myndigheten verksamhetens resultat, kostnader och intäkter. I årsredovisningen skall resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och sammanställning av väsentliga uppgifter ingå.

I budgetunderlaget redogörs för myndighetens eget förslag till finansiering under de kommande tre budgetåren.

## Anslag

Det vanligaste sättet att finansiera en myndighet är genom *anslag* på statsbudgeten. I dag används tre typer av anslag i statens budget nämligen ramanslag, reservationsanslag och obetecknat anslag. De olika anslagstyperna har skilda egenskaper när det gäller rätt att överskrida det anvisade beloppet och att använda outnyttjade medel ett senare budgetår.

Regeringens möjligheter att disponera statens medel ges av riksdagen. Regeringen tilldelar i sin tur myndigheterna olika rättigheter att disponera medel. Detta regleras delvis i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (nedan kallad budgetlagen) och i anslagsförordningen (1996:1189). Andra delar har genom åren kommit att bli mer av etablerad praxis, t.ex. genom uttalanden som gjorts av riksdagen och regeringen.

*Ramanslag* (ofta benämnt förvaltningsanslag) får tillfälligt överskridas genom att en anslagskredit utnyttjas och därmed minskar följande budgetårs anslag med motsvarande belopp. Regeringen har enligt budgetlagen rätt att utnyttja en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. När regeringen tilldelar anslagen till myndigheterna brukar regeringen genom beslut i regleringsbrev vanligtvis begränsa myndigheternas rätt att utnyttja anslagskrediterna till tre eller fem procent av tilldelade anslag. Inför

budgetåret 2003 beslutade regeringen att begränsa anslagskrediten för samtliga ramanslag till högst 1,5 procent.

De medel som lämnats outnyttjade på ett ramanslag får användas följande budgetår. Regeringen har dock infört en begränsning för myndigheternas möjlighet till anslagssparande (13 § anslagsförordningen) så att det endast får disponeras under två budgetår efter det att ramanslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Därtill har regeringen infört den s.k. treprocentsregeln (11–12 §§ samma förordning) som innebär att myndigheten får disponera överfört anslagssparande som överstiger tre procent av anslaget först efter särskilt beslut av regeringen.

Ett *reservationsanslag* får däremot inte överskridas, men outnyttjade medel får användas följande budgetår, den s.k. reservationen. Regeringen har rätt att disponera outnyttjade medel på ett reservationsanslag under längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. För en myndighet gäller högst två år.

Ett *obetecknat anslag* får inte överskridas och outnyttjade medel får inte heller användas följande budgetår.

Antalet anslag som är av typen ramanslag har ökat under de senaste åren, dvs. ramanslagets tillämpningsområde har ökat i omfattning (se Ds 2003:49 En statsbudget enligt nya principer m.m. – konsekvenser för budgetlagen). Före år 1997 användes ramanslaget främst för att finansiera myndigheternas förvaltningskostnader (därav begreppet förvaltningsanslag), utgifterna för det militära försvaret samt investeringar i vägar och järnvägar. Numera är 91 procent av anslagen ramanslag, vilket motsvarar 94 procent av statsbudgeten (2003 års siffror).

Den obetecknade anslagsformen används ofta då det redan vid anslagets beviljande står klart hur stort beloppet är som kommer att betalas ut. Det gäller oftast statliga bidrag till olika organisationer och verksamheter. Det saknas dock en konsekvent användning av den obetecknade anslagsformen eftersom ramanslaget har kommit att användas i mycket högre utsträckning än tidigare.

### **Avgifter och bidrag**

En myndighet kan också finansieras via avgifter och bidrag. Det finns olika typer av bidrag. Till bidragsfinansierad verksamhet räknas utbetalningar från en myndighet till en annan av medel som



finansieras via anslag samt donationer och andra bidrag från icke-statliga givare.

Utbetalning av bidrag från en myndighet till en annan myndighet (s.k. inomstatliga bidrag) har ökat kraftigt fr.o.m. år 2003. Förklaringen till detta är att vissa förändringar genomfördes i samband med regleringsbrevsarbetet för budgetåret 2003. Förändringarna har i praktiken tagit bort möjligheten för regeringen att låta en myndighet fördela dispositionsrätten till ett anslag till en annan myndighet.

För Regeringskansliets arbete med regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004 finns rekommendationer som rör bidragshandling mellan myndigheter. Bl.a. rekommenderas för inomstatliga bidrag att regleringsbrevet bör ta upp t.ex. hur bidragen skall betalas ut (via icke räntebärande konton) och att utbetalningen bör ske i förväg ”i nära anslutning till den slutliga användningen” (*Handledning för arbete med regleringsbrev och andra styrdokument för 2004*, s. 35).

En myndighet kan också bedriva verksamhet som är avgiftsbelagd. Det kan handla om verksamhet som finansieras med offentligrättsliga avgifter eller uppdragsverksamhet.

En offentligrättslig avgift har tre kännetecken. För det första innebär avgiften ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, vilket betyder att avgiften nästan uteslutande tas ut av företag eller hushåll. För det andra är det riksdagen som fattar beslut om att avgiften skall införas. Det är också riksdagen som har rätt att bestämma avgiftens storlek, men denna rätt har i regel delegerats till regeringen. För det tredje regleras verksamheten i lag och förordning, dvs. det är bestämt i en författning att myndigheten har ensamrätt på att inom landet bedriva den avgiftsbelagda verksamheten.

För frivilligt efterfrågade varor och tjänster som tas ut i uppdragsverksamhet får regeringen bestämma om verksamheten skall vara avgiftsbelagd. Regeringen har i regel delegerat till myndigheten att besluta om avgiftens storlek. Avgiftsintäkter som debiteras mellan myndigheter klassificeras som uppdragsverksamhet, oavsett om de är frivilliga eller inte.

Uppdragsverksamheten har i huvudsak tre kännetecken. För det första är det regeringen som har rätt att besluta om att avgiften skall införas och dessutom om avgiftens storlek. I regel har regeringen dock delegerat rätten till myndigheten. För det andra är varorna och tjänsterna frivilligt efterfrågade. För det tredje kan det

finnas mer än en producent av produkten. Producenten kan således vara faktiskt eller potentiellt konkurrensutsatt.

För att en myndighet skall kunna ta ut avgifter för en verksamhet krävs ett bemyndigande av regeringen, vilket vanligtvis ges i myndighetens instruktion eller i regleringsbrevet. Även för beslut om avgiftens storlek krävs ett bemyndigande av regeringen. Enligt avgiftsförordningen (1992:191) skall myndigheten varje år samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om de avgifter som myndigheten tar ut.

För verksamheten skall det finnas ekonomiska mål. Regeringen har bestämt att full kostnadstäckning generellt skall gälla för sådan verksamhet. Om annan täckningsgrad (mer eller mindre) skall gälla måste regeringen särskilt besluta om detta. Det ekonomiska målet full kostnadstäckning innebär att avgiftssättningen skall motsvara den långsiktiga självkostnaden. Det innebär t.ex. att myndigheten skall ta hänsyn till tidigare uppkomna över- eller underskott i verksamheten.

Myndigheten disponerar avgiftsintäkterna om det rör sig om s.k. uppdragsverksamhet. Offentligrättsliga avgifter däremot skall som huvudregel levereras till statsbudgeten på olika inkomstitlar. Sådan verksamhet är ur myndighetens perspektiv att betrakta som anslagsfinansierad eftersom myndigheten täcker sina förvaltningskostnader för verksamheten med anslag. Myndigheten levererar in inkomsterna till statsbudgeten och får således inte behålla dem.

Huvudregeln för offentligrättsliga avgifter bör tillämpas

- när den avgiftsbelagda verksamheten huvudsakligen syftar till att garantera den av statsmakterna beslutade omfattningen och ambitionsnivån,
- när det är ett svagt samband mellan avgiftens storlek och kostnaden för den enskilda prestationen,
- när avgiften är satt utifrån en genomsnittligt beräknad kostnad för ett antal berörda myndigheter. Avgift för prövning av ansökan om tillstånd till allmän kameraövervakning är ett exempel.

Undantag kan göras när särskilda skäl talar för detta, t.ex. i de fall verksamhetsvolymen är svår att bedöma på förhand.

Andra undantag kan vara

- att verksamheten är efterfrågestyrd på så sätt att avnämarna är beroende av att myndighetens resurser är anpassade till efterfrågan, t.ex. att en besvärande kösituation skulle kunna uppstå,
- att myndigheten bedriver integrerad verksamhet i form av offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet.

Det är riksdagen som beslutar om att en myndighet får disponera offentligrättsliga avgifter.

### Räntekonto med kredit

Ytterligare en del av den finansiella styrningen rör villkoren och reglerna för myndigheternas likviditetsförsörjning.

En myndighet har normalt tillgång till ett räntekonto i Riksgäldskontoret. Räntekontot skall användas för de medel som myndigheten disponerar i den egna verksamheten, t.ex. förvaltningsanslaget. Medel från sakanslag skall normalt inte föras till räntekontot. Bestämmelser om räntekonto finns i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

Om likvida medel saknas på kontot kan myndigheten ta krediten i anspråk. Kreditutrymmets storlek är normalt tio procent av summan av räntebelagda anslag plus eventuella avgifts- och bidragsintäkter som myndigheten disponerar. Endast om särskilda skäl föreligger får räntekontokrediten överstiga tio procent.

### Transfereringar

Transfereringar i sig har inte syftet att finansiellt styra den myndighet som har till uppgift att pröva ansökningar och betala ut medel. Däremot kan finansieringen av myndighetens kostnader för administration etc. sägas ingå i den finansiella styrningen. Utredningen väljer att kort beröra transfereringar eftersom de i sammanhanget är relativt omfattande för länsstyrelsernas del.

En transferering innebär att en statlig myndighet, i form av bidragsutbetalning, förmedlar pengar från statsbudgeten till annan mottagare. Bidragen kännetecknas av att den eller de myndigheter som är engagerade i transfereringsverksamheten inte erhåller någon

egentlig motprestation från bidragsmottagaren. Bidragsmottagaren återfinns i regel utanför staten men även en myndighet kan vara bidragsmottagare eftersom myndigheter kan ha olika roller i transfereringsprocessen.

I det enklaste fallet betalar myndigheten ut bidrag till en slutlig bidragsmottagare och finansierar detta från statsbudgeten. I andra fall finansieras den bidragsbetalande myndighetens utbetalningar till slutlig mottagare av en annan myndighet. Myndigheten utför vanligen också administrativa uppgifter i anslutning till bidragsutbetalningen, t.ex. prioritering mellan bidragssökande.

Det kan även förekomma att en myndighet beslutar om bidragsutbetalning till slutlig mottagare trots att bidragen redovisas och utbetalas av en annan myndighet. Exempelvis fattar länsstyrelserna beslut om vissa av Statens Jordbruksverks EU-bidrag trots att det är verket som hanterar redovisning och utbetalning av bidragen.

#### 4.5 Pågående utvecklingsarbete

De senaste årens utvecklingsarbete avseende den ekonomiska styrningen har fokuserats på riksdagens och regeringens informationsbehov inom ramen för budgetprocessen. De olika styr- och budgetdokumenten har vidareutvecklats på alla nivåer inom statsförvaltningen. En strävan har varit att förbättra kvaliteten i den information som tas fram, såväl resultatinformation som finansiell information. I departementspromemorian *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens* (Ds 2000:63) togs flera utvecklingsbehov upp. Bl.a. nämndes att resultatstyrning och finansiell styrning bättre måste kopplas samman, att mål och samband mellan olika mål på olika nivåer måste tydliggöras samt att helhetsperspektiv och genomskådligheten i beslutsunderlaget måste öka. I promemorian nämndes också att stöd i form av informationssystem och analysverktyg var otillräckligt.

Riksdagen uttalade sig hösten 2002 (bet. 2002/03:FiU2) om vikten av att mål- och resultatbedömningar tillsammans med budgetförslag integreras i samtliga utgifts- och politikområden. För vissa områden har regeringen också lämnat resultatskrivelser till riksdagen. Ett utvecklingsarbete pågår kring hur en resultatskrivelse kan utformas.

Ett omfattande utvecklingsarbete har inriktats på att bygga upp ett internetbaserat budgeterings- och rapporteringssystem, kallat Hermes. Detta system har varit igång sedan våren 2002 och fungerar som ett gemensamt system i budgetprocessen, både för myndigheter och tjänstemän inom Regeringskansliet. För Regeringskansliet utgör systemet dessutom stöd i prognosarbete och budgetberäkningar. Sedan hösten 2003 har också en del av systemet konstruerats för att hantera regleringsbrev, s.k. elektroniska regleringsbrev, där ursprungligt regeringsbeslut samt aktuella ändringsbeslut framgår.

Vid årsskiftet 2003/2004 publicerades departementspromemorian *En statsbudget enligt nya principer m.m. – konsekvenser för budgetlagen* (Ds 2003:49). Promemorian behandlar författningsmässiga konsekvenser av en övergång till en statsbudget som baseras på bokföringsmässiga grunder. Den föreslår ändringar i budgetlagen samt riktlinjer för fortsatt utvecklingsarbete kring normering och principer för redovisning i staten. Syftet med förändringarna är bl.a. att åstadkomma förutsättningar för att kunna ge en heltäckande bild av den statliga verksamheten.

Promemorian är för närvarande föremål för en remissbehandling.

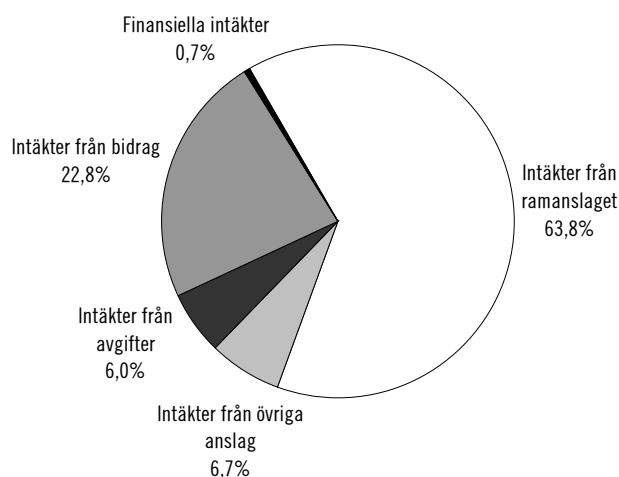
## 5 Den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna

I detta kapitel ges en närmare beskrivning av den nuvarande ekonomiska styrningen av länsstyrelserna. I avsnitt 5.1. redogörs för länsstyrelsernas finansiering. I avsnitt 5.2 illustreras bl.a. olikheter i länsstyrelsernas kostnadsbilder och i avsnitt 5.3. beskrivs centrala dokument i styrningen och åiterrapporteringen av länsstyrelserna och dess verksamhet. Länsstyrelsernas förvaltningsanslag är en del av denna ekonomiska styrning, men utredningen har – mot bakgrund av direktivens skrivningar – valt att behandla detta anslag särskilt (se kapitel 6).

### 5.1 Finansieringen

Länsstyrelsernas verksamhet finansieras på många olika sätt. Huvuddelen av verksamheten finansieras genom förvaltningsanslaget 32:1 *Länsstyrelserna m.m.* Förvaltningsanslaget står dock endast för drygt två tredjedelar (63,8 procent) av finansieringen av länsstyrelsernas totala verksamhet (baserat på länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002). Den resterande tredjedelen är finansiering genom andra anslag, bidrag, avgifter och finansiella intäkter. Sammanlagt har 26 olika anslag bidragit till att finansiera länsstyrelsernas verksamhet under år 2002 (källa: PM Finansdepartementet 2003-05-15). Sedan år 1997 har förvaltningsanslagets andel av länsstyrelsernas totala finansiering minskat med 5 procent samtidigt som bidragsfinansieringen ökat med lika mycket. Bidragsfinansieringen kan bl.a. förklaras med Sveriges inträde i Europeiska unionen och de EU-bidrag som därmed har kommit Sverige till del. Den totala finansieringsbilden för länsstyrelserna år 2002 framgår av figur 5.1.

Figur 5.1. Länsstyrelsernas totala intäkter år 2002

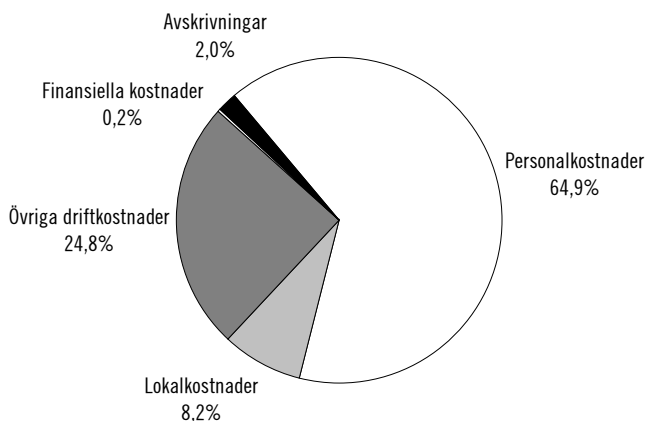


Källa: Regeringskansliets sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002.

De totala intäkterna under år 2002 uppgick till 3 070 miljoner kronor. Intäkter av anslag är länsstyrelsernas största finansieringskälla med länsstyrelsernas förvaltningsanslag som det dominerande intäktsslaget. Den bidragsfinansierade verksamheten, som uppgick till 699 miljoner kronor, motsvarade 23 procent av intäkterna. Intäkter från bidrag består till stor del av bidrag från andra myndigheter. Cirka 5 procent av bidragen kommer från EU. Syftet med medlen skiljer sig oftast inte åt, oavsett om finansieringssättet är intäkter från bidrag eller anslag som direkt tilldelats länsstyrelsen.

De totala kostnaderna för länsstyrelsernas verksamhet samma år uppgick till 3 085 miljoner kronor. Sedan flera år tillbaka har fördelningen av länsstyrelsernas kostnader hållit sig relativt konstant. Fördelningen framgår av figur 5.2. Den största andelen består av personalkostnader, 65 procent, övriga driftkostnader, ca 25 procent samt lokalkostnader, ca 8 procent.

Figur 5.2. Länsstyrelsernas totala kostnader år 2002



Källa: Regeringskansliets sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002.

Länsstyrelserna har en omfattande uppbördsverksamhet, dvs. länsstyrelserna tar emot avgifter och andra inkomster för statens räkning. Dessa intäkter disponeras inte av länsstyrelserna utan redovisas mot inkomstitlar på statsbudgeten. Under år 2002 inlevererades ca 1 700 miljoner kronor till statsbudgeten (se tabell 5.1). Uppbördsverksamheten avser främst de offentligrättsliga avgifter som betalas in till länsstyrelserna. En stor del av uppbördsverksamheten utgörs dock av EU-medel.



Tabell 5.1. Redovisning mot inkomsttitel, samtliga länsstyrelser

<i>Inkomsttitel</i>	2002 (tkr)	2001 (tkr)
2322 Räntor på övriga näringslån, Kammarkollegiet	288	331
2323 Räntor på övriga näringslån, Sjö	99	144
2391 Ränteinkomster på markförvärv	166	13
2394 Övriga ränteinkomster	161	0
2511 Expeditions- och ansökningsavgifter	16 239	15 631
2534 Avgifter för körkort och motorfordon	3	7
2536 Lotteriavgifter	708	689
2537 Miljöskyddsavgift	94 179	98 587
2539 Täktavgift	10 986	8 254
2552 Övriga offentliga avgifter	12 642	13 973
2555 Kartavgifter för jordbrukets blockdatabas	0	-20
2714 Sanktionsavgifter m.m.	5 110	2 972
2811 Övriga inkomster av statens verksamhet	18 195	23 119
3312 Övriga inkomster av försäld egendom	0	390
4136 Återbetalning av övriga näringslån, Kammarkoll.	461	818
4137 Återbetalning av övriga näringslån, Sjö	1 314	1 973
4138 Återbetalning av tidigare infriade statl. garantier	85	0
6122 EG-finansierade struktur- och regionalstöd	34 658	2 396
6312 Bidrag från EG:s regionalfond perioden 2000–06	1 283 096	252 132
6411 Bidrag från EG:s socialfond perioden 1995–99	78 366	0
6412 Bidrag från EG:s socialfond perioden 2000–06	122 361	99 097
<i>Summa</i>	<i>1 679 118</i>	<i>520 506</i>

*Källa:* Regeringskansliets sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002.

Länsstyrelserna administrerar också transfereringar av olika slag, bl.a. lönegarantier, vilket innebär att de förmedlar bidrag från staten eller andra till olika mottagare. Under år 2002 förmedlades bidrag till ett värde av 5 300 miljoner kronor.

Sedan några år har länsstyrelserna rätt att disponera vissa avgifter för administration. Det rör sig om avgifter som tas in av Vägverket vid körkortsärenden enligt förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet. Månadsvis utbetalar Vägverket till respektive länsstyrelse medel för den del av ärendehandläggningen som länsstyrelserna utför, baserat på antalet handlagda ärenden under den gångna månaden. Länsstyrelserna får också disponera de avgifter som tas in vid prövning av ansökan om att bedriva pantbanksverksamhet och vid tillsynen av densamma enligt pantbanksförordningen (1995:1189).

Inom vissa verksamheter som länsstyrelserna hanterat finns en underfinansiering, främst där finansieringen sker med offentligt rättsliga avgifter. Det gäller bl.a. avgifter för lönegarantier. För tillsynen av stiftelser finns en underfinansiering för en majoritet av länsstyrelserna (källa: länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002).

Ersättningsnivån till länsstyrelserna för utbetalningar av lönegaranti är baserat på det förslag som Riksrevisionsverket lämnade i sin utredning (RRV 1995:14) år 1995 och har inte ändrats sedan dess. Ersättningsnivån är 250 kr per kontrolluppgift. Beräkningar som ESV har gjort visar att kostnaderna för hantering av lönegarantiärenden har ökat sedan dess, från 259 kr till 446 kr (ESV 12-387/2003 Översyn av länsstyrelsernas finansiella styrning). Det innebär att länsstyrelserna får ersättning för drygt hälften av kostnaderna för hanteringen.

För stiftelser är länsstyrelserna dels tillsynsmyndighet, dels registermyndighet. Stiftelserna kan vara föremål för antingen fullständig eller begränsad tillsyn. Länsstyrelserna skall också vid behov utöva tillsyn över stiftelser som inte är registrerade samt lämna alla stiftelser råd och upplysningar.

Länsstyrelsernas stiftelseverksamhet utgör ett exempel på ett område där frågan om kostnadstäckning för verksamheten genom avgifter kan variera mellan länen beroende på antalet stiftelser, tillgång till annan stiftelseexpertis, struktur på stiftelserna m.m.

För länsstyrelsernas del har det ekonomiskt ansträngda läget fått negativa effekter på bl.a. tillsynsverksamheten, som många gånger har skett i en alltför begränsad omfattning. Detta framgår bl.a. av rapporten *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring* (RRV 1997:47) samt i flera av RRV:s revisionspromemorior under åren 2000 och 2001, i departementspromemorian (Ds 2000:67) *Att granska sig själv: en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen* samt Kemikalieutredningens betänkande (SOU 2001:4) *Kemikalieinspektionen: översyn av verksamhet, resurser och finansiering*.

## 5.2 Olika kostnadsbilder m.m.

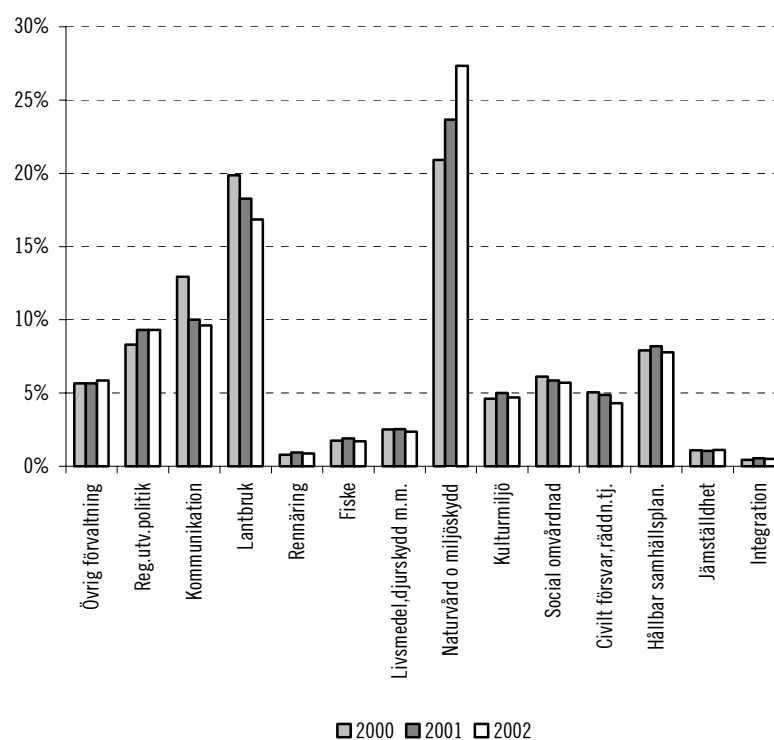
Av länsstyrelseinstruktionen framgår att samtliga länsstyrelser har uppgifter inom en rad olika verksamheter (se avsnitt 2.3). Trots att uppdraget är lika i grunden finns det regionala olikheter, vilket gör att länsstyrelsernas förutsättningar, behov och därmed prio-

riteringar ser olika ut. Såväl verksamhet som finansiering skiljer sig åt mellan länsstyrelserna.

Verksamhetens omfattning kan variera mellan de olika länsstyrelserna, t.ex. har lantbruksfrågorna olika tyngd och prioritet i Stockholms respektive Skåne län.

Som framgått av avsnitt 5.1 sker finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet på olika sätt. Den dominerande finansieringskällan är *förvaltningsanslaget*. För de olika verksamheterna varierar beroendet av förvaltningsanslaget som finansieringskälla. Detta kan illustreras med hur fördelningen av förvaltningsanslaget på olika verksamheter såg ut under perioden 2000–2002 för samtliga länsstyrelser. Denna fördelning framgår av figur 5.3.

Figur 5.3. Fördelningen av förvaltningsanslaget på olika verksamheter år 2000–2002, samtliga länsstyrelser

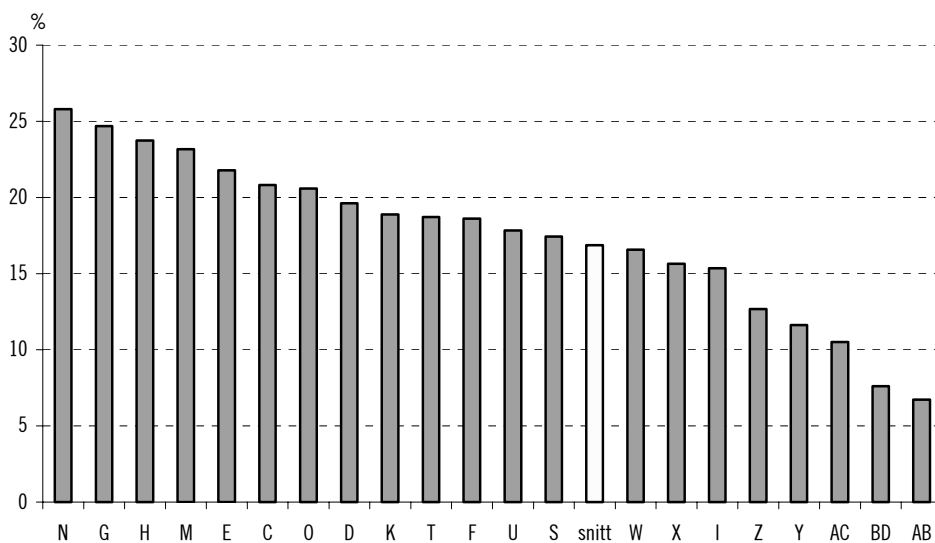


Källa: Regeringskansliets sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002.

I det följande visas några verksamheters andel av de totala kostnaderna fördelat per länsstyrelse (en lista över länsbeteckningarna finns i bilaga 2). De totala kostnaderna speglar länsstyrelsernas totala förbrukning av medel, oavsett finansieringssätt.

Under år 2002 var t.ex. de genomsnittliga totala kostnaderna för lantbruksverksamheten drygt 17 procent. För Länsstyrelsen i Stockholms län var motsvarande siffra 6,5 procent. De totala kostnaderna för lantbruksfrågorna var också mindre i norrlands-länen. Det bör noteras att Länsstyrelsen i Gotlands län även omfattas av verksamheterna arbetsmarknad och skogsbruk och därför inte blir riktigt jämförbar.

Figur 5.4. Lantbruksverksamhetens andel av de totala kostnaderna fördelat per länsstyrelse år 2002

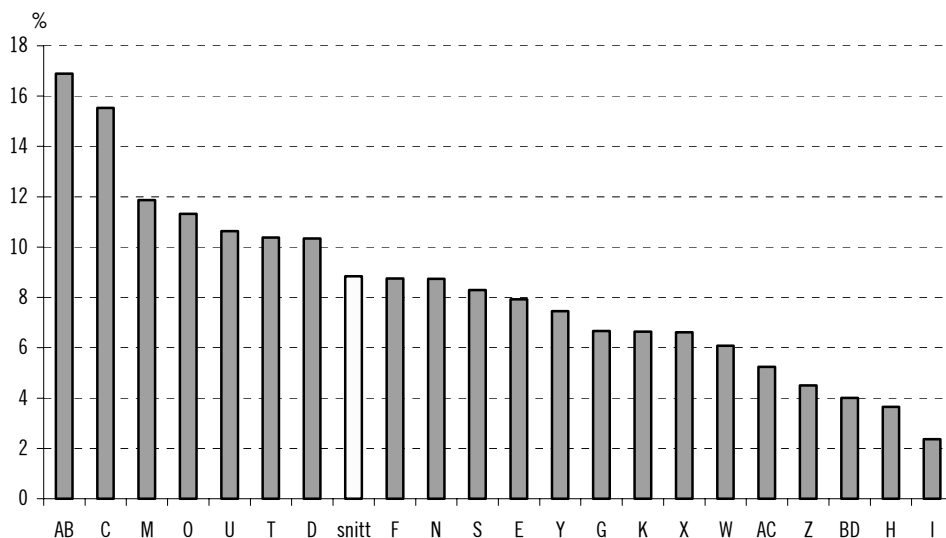


Källa: Samanställningar från länsstyrelseenheten baserat på länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002.

Görs samma jämförelse på kommunikationsområdet, får vi den motsatta bilden. Länsstyrelsen i Stockholms län har den högsta andelen kostnader för kommunikationsverksamheten. Länsstyrelserna i Mälardalen, Skåne och Västra Götalands län lägger också ned mycket resurser på denna verksamhet. I kommunikations-

området ingår bl.a. körkortsärenden. Omfattningen av denna verksamhet beror på länets invånarantal – ju fler invånare desto fler ärenden.

*Figur 5.5.* Kommunikationsverksamhetens andel av de totala kostnaderna fördelat per länsstyrelse år 2002



*Källa:* Samanställningar från länsstyrelseenheten baserat på länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2002.

### 5.3 Styrning och återrapportering

I den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna är regleringsbrevet, budgetunderlaget och årsredovisningen centrala dokument. Mål- och resultatdialogen är också ett mycket viktigt inslag i styrningen och i relationen mellan länsstyrelserna och Regeringskansliet.

#### 5.3.1 Regleringsbrevet

Ett gemensamt regleringsbrev utformas för samtliga 21 länsstyrelser. Regleringsbrevet kan i några delar vara specifikt riktat till vissa länsstyrelser t.ex. vad gäller rennärlingsfrågor och fjällför-

valtning eller det regionala utvecklingsansvaret i de län som saknar kommunala samverkansorgan eller som inte omfattas av någon regional försöksverksamhet. Regleringsbrevet anger mål och återrapporteringskrav för ett budgetår i taget. Inriktningen på regeringens styrning av länsstyrelserna har emellertid varit i stort sett densamma under ett antal år.

I arbetet med regleringsbrevets utformning ansvarar Finansdepartementets länsstyrelseenhet för dokumentet som sådant. Enheten har också ansvaret för utformningen av den finansiella delen och vissa avsnitt i verksamhetsdelen, t.ex. sådant som avser gemensamma och mer övergripande mål. Fackdepartementen är ansvariga för respektive delar när det gäller målen, återrapporteringskraven och uppdragen för de olika sakfrågorna.

Länsstyrelserna utgör nästan hela politikområdet Regional samhällsorganisation (98,7 procent av politikområdets anslagstilldelning för år 2003). Resterande del utgörs av de regionala självstyrelseorganen i de län som bedriver försök med ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Målet för politikområdet Regional samhällsorganisation är att "Länen skall utvecklas på ett sådant sätt att de nationella målen får genomslag samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar". I regleringsbrev för åren 2003 och 2004 har regeringen delat in verksamhetsdelen i tre verksamhetsområden med underliggande verksamhetsgrenar, se tabell 5.2.

Tabell 5.2. En översikt av strukturen i länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2004

<i>Politikområde</i>	<i>Verksamhetsområde</i>	<i>Verksamhetsgren</i>
Regional samhällsorganisation	Kunskapsuppbyggnad, samordnings- och sektorsövergripande arbete	– Generellt sektorsövergripande arbete – Regional utveckling – Miljömålsarbete
	Tillsyn och vägledning	– Social tillsyn – Miljötillsyn – Djur- och livsmedelstillsyn – Övrig tillsyn
	Ärendehandläggning	– Trafikärenden – EG/EU-stöd – Övrig ärendehandläggning

Källa: Länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2004.

Tidigare år har regleringsbrevet varit indelat i verksamhetsgrenar med sakfrågorna som utgångspunkt. Regleringsbrevets struktur har då mer varit ett uttryck för de olika sakfrågorna snarare än för uppgifternas karaktär. Den nya indelningen som gäller fr.o.m. år 2003 syftar, enligt Finansdepartementets länsstyrelseenhet, till att bättre åskådliggöra vad regeringen ser som länsstyrelsernas viktigaste uppgifter (verksamhetsområdena) och samtidigt få in en mer sektorsövergripande styrning av de underliggande verksamhetsgrenarna. Verksamhetsgrenen miljötillsyn rör t.ex. såväl miljö- och naturvårdsaspekter som aspekter inom kulturmiljö och rennäring.

För all tillsyn har regeringen också utformat ett övergripande mål på verksamhetsområdesnivå. Detta är tänkt att signalera betydelsen av att åstadkomma en effektiv tillsyn, vilken skall bidra till ett önskat samhällstillstånd oavsett sakfråga. På verksamhetsområdesnivå är återrapporteringskraven så utformade att de skall ge basstatistik och ligga fast över ett antal år. Här frågar regeringen bl.a. efter tillsynens omfattning och kvalitet för de sakfrågor där länsstyrelserna bedriver tillsyn. På verksamhetsgrensnivå är tanken att verksamhetsgrenarna skall kunna skifta mellan åren, beroende på vad regeringen väljer att fokusera sin styrning på. Detta betyder bl.a. att regleringsbrevet endast tar upp en delmängd av länsstyrelsernas verksamhet i verksamhetsgrenarna.

I regleringsbrevets finansiella del finns den ekonomiska översikten. Det saknas dock en fullständig bild av länsstyrelsernas finansiering. Detta beror bl.a. på att endast de anslag som länsstyrelserna har dispositionsrätt till framgår samt vissa avgiftsintäkter. Hela den del som finansieras via bidrag från andra myndigheter återfinns i respektive utbetalande myndighets regleringsbrev. Det nya elektroniska koncernrapporteringsystemet Hermes ger inte heller en helhetsbild av länsstyrelsernas finansiering. Däremot uppdateras regleringsbrevet löpande genom att man tar med alla beslutade förändringar om regleringsbrevet under innevarande budgetår.

Regleringsbrevet fokuserar således delvis på olika delar av länsstyrelsernas verksamhet i verksamhets- respektive finansieringsdelen. De mål och återrapporteringskrav som regeringen tagit med i verksamhetsdelen återfinns inte med nödvändighet i den finansiella delen.

### 5.3.2 Budgetunderlaget

I budgetunderlaget skall länsstyrelserna lämna förslag till finansiering av verksamheten under de tre kommande budgetåren. Innehållet i underlaget styrs av 9 kap. 3 § förordning (2000:65) om årsredovisning och budgetunderlag.

Därutöver har Finansdepartementets länsstyrelseenhet begärt in ytterligare information utifrån enhetens behov. De kompletterande uppgifterna handlar om bedömningar av väsentliga risk- och framgångsfaktorer inför framtiden, verksamhetsplaneringsdokumentet samt övriga uppgifter som ifrågavarande länsstyrelse bedömer väsentligt att framhålla. För att alla länsstyrelser skall lämna informationen på ett likartat sätt har länsstyrelseenheten utformat en mall för budgetunderlaget. I detta arbete har således inte fackdepartementen varit involverade.

I budgetunderlaget finns således möjlighet för länsstyrelserna att lämna viktig styrinformation till Regeringskansliet. Länsstyrelseenheten är den primära användaren av underlagen, men fackdepartementen får också ta del av dessa. Länsstyrelseenheten sammanställer samtliga länsstyrelsernas budgetunderlag och använder detta som ett underlag i budgetprocessen. Budgetunderlagen används också som ett underlag i mål- och resultatdialogen.

Länsstyrelseenheten håller på att se över budgetunderlaget för länsstyrelserna, så att dessa bättre motsvarar den information som enheten behöver för att styra länsstyrelserna. Enligt enheten är tanken att både informationsbehov och former för informationsinhämtning skall ses över. Översynen kommer också att ta hänsyn till att åtminstone en viss del av informationen planeras komma att inhämtas i systemet Hermes.

### 5.3.3 Årsredovisningen

Innehållet i årsredovisningen styrs av regleringsbrevet och de lagar och förordningar som länsstyrelserna har att följa. Länsstyrelserna lämnar sina årsredovisningar till länsstyrelseenheten i slutet av februari. Länsstyrelseenheten och övriga berörda departement bearbetar och analyserar därefter årsredovisningarna, dels för att kunna sammanfatta uppnådda resultat och insatser, dels för att kunna ge en återkoppling till länsstyrelserna och deras ledningar.



Länsstyrelseenheten har ett sammanhållande ansvar för analysarbetet med årsredovisningarna.

Länsstyrelsernas resultat sammanfattas skriftligen i en promemoria. Sammanställningen skickas till samtliga länsstyrelser. Denna promemoria används som underlag för interna diskussioner inom många länsstyrelser samt som underlag vid mål- och resultatdialogerna.

#### **5.3.4 Mål- och resultatdialogen**

Mål- och resultatdialoger hålls mellan Finansdepartementets politiska ledning och länsstyrelsernas ledningar. Som underlag för dialogen används förutom årsredovisningarna även budgetunderlag och andra rapporter och promemorior som är väsentliga för den berörda länsstyrelsen.

För länsstyrelsernas del hålls denna mål- och resultatdialog med sju utvalda länsstyrelser per år. Detta är, enligt länsstyrelseenheten, en direkt konsekvens av länsstyrelsernas antal ställt i relation till vad som är möjligt att åstadkomma under en förhållandevis kort period på våren då bl.a. årsredovisningarna fortfarande är aktuella. Enligt länsstyrelseenheten är dock tanken att samtliga länsstyrelser skall omfattas av denna mål- och resultatdialog över en treårsperiod.

## 6 Särskilt om länsstyrelsernas förvaltningsanslag

I detta kapitel beskrivs förvaltningsanslagets utveckling sedan år 1995 och den modell som Statskontoret tog fram år 1996 för fördelning av anslaget. En mer teknisk beskrivning av Statskontorets modell finns i bilaga 6.

### 6.1 Några utgångspunkter

Utredningen skall enligt direktiven pröva fördelningen av förvaltningsanslaget mellan länsstyrelserna med utgångspunkt från den fördelningsmodell som Statskontoret tog fram år 1996 och som genomfördes inför budgetåret 1998. Modellens tillämplighet med avseende på länsstyrelsernas nuvarande verksamhet skall bedömas.

Förvaltningsanslaget utgör idag ca två tredjedelar av länsstyrelsernas intäkter och är därmed den största finansieringskällan. Fördelningsmodellen för förvaltningsanslaget har självklart en koppling till frågan om vad förvaltningsanslaget skall finansiera, dvs. hur förvaltningsanslaget skall användas. Frågan om huruvida fördelningsmodellen bör bestå blir därför till stor del också beroende av hur förvaltningsanslaget används i förhållande till andra anslag, avgifter och bidrag som finansierar länsstyrelsernas verksamhet.

### 6.2 Förvaltningsanslaget mellan år 1995–1998

Mellan åren 1995 till 1998 var förvaltningsanslaget till länsstyrelserna föremål för omfattande förändringar. Detta berodde på besparingskrav, att arbetsuppgifter upphörde och nya tillkom, att länsindelningen ändrades och att antalet län minskade från 24 till 21 samt att försöksverksamheten med ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun genomfördes.

År 1998 infördes Statskontorets modell för fördelningen av förvaltningsanslaget mellan länsstyrelserna.

### Det generella besparingskravet

Mellan budgetåren 1994/95–1998 minskade länsstyrelsernas förvaltningsanslag med totalt 17 procent (se RRV rapport 1999:34 *Myndigheters finansiering i ett besparingsskede*). Detta hängde samman med att regeringen i samband med 1994/95 års budgetproposition ställde generella besparingskrav om 11 procent på samtliga myndigheters förvaltningsanslag under perioden 1995–1998.

### Medlemskap i EU och förändrade arbetsuppgifter

I och med att Sverige blev medlem i EU fick länsstyrelserna nya och utökade uppgifter inom flera områden. De mest omfattande uppgifterna gällde administrationen av EU:s jordbruksstöd. För budgetåret 1995/96 tilldelades länsstyrelsernas förvaltningsanslag 120 miljoner kronor för denna verksamhet (på årsbasis 80 miljoner kronor eftersom budgetåret 1995/96 förlängdes i samband med övergången till kalenderår). Medlen fördelades efter en särskild modell som hade tagits fram inom ramen för Statskontorets utredning (se bilaga 6). Medlen lades dock in som en del i förvaltningsanslaget i regleringsbrevet.

Tidigare hade just lantbruksområdet haft ett s.k. staket, dvs. regeringen detaljstyrde i regleringsbrevet hur mycket pengar som var och en av länsstyrelserna skulle lägga på denna verksamhet. Detta förekom dock endast inom lantbruksområdet.

Sveriges inträde i EU ledde också till att länsstyrelserna fick en ny uppgift inom den regionala utvecklingspolitikens område, nämligen att hantera EU:s strukturfonder. Även inom området fiske fick länsstyrelserna ytterligare uppgifter. Dessa var dock inte av samma omfattning som inom lantbruksområdet och det regionala utvecklingsområdet.

Samtidigt upphörde andra uppgifter helt eller delvis eller flyttades från länsstyrelserna till annan myndighet. Bilregistret lades ned år 1996. Vidare upphörde länsstyrelsernas uppgift att vidmakthålla den statliga civilförsvarsorganisationen. Dessa förändringar innebar att närmare 110 miljoner kronor (83+24) togs bort från förvalt-

ningsanslaget. Ytterligare förändringar av mindre omfattning (såväl tillkommande som upphörande uppgifter) genomfördes, vilket gav effekt på förvaltningsanslaget.

## 24 länsstyrelser blev 21

Under åren 1997 och 1998 genomfördes också en ny länsindelning i Sverige. Länsstyrelserna i Kristianstad och Malmöhus län slogs samman till länsstyrelsen i Skåne län fr.o.m. budgetåret 1997. De tre länsstyrelserna Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län bildade tillsammans den nya länsstyrelsen i Västra Götalands län. Förändringarna ledde till såväl omställningskostnader som besparingskrav på de båda nya länsstyrelserna.

## Försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning

År 1997 inleddes en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun i de tre länen Kalmar, Skåne och Gotlands län. I de tre länen bildades särskilda regionala självstyrelseorgan som övertog vissa uppgifter (programarbete om länets långsiktiga utveckling och länsplaner för regional transportinfrastruktur) från länsstyrelserna. Vissa medel gick därmed över från länsstyrelsernas förvaltningsanslag till dessa regionala självstyrelseorgan. Senare omfattade försöksverksamheten även Västra Götalands län (fr.o.m. den 1 januari 1999).

## 6.3 Statskontorets fördelningsmodell

Regeringen och dåvarande Civildepartementet uppdrog i maj 1995 till Statskontoret att se över resursfördelningen mellan länsstyrelserna för dåvarande förvaltningsanslaget Länsstyrelserna m.m. (Dnr. C95/592/LST). Som bakgrund och skäl till denna översyn angav regeringen förändringar i uppgifter, bl.a. föranlett av Sveriges EU-medlemskap och förändringar av ansvar mellan stat och kommun. Regeringen ansåg att det på grund av ovanstående förändringar fanns skäl att se över huruvida resursfördelningen mellan länsstyrelserna var ändamålsenlig eller inte.

Statskontoret lämnade två förslag till fördelningsmodell att välja mellan (se bilaga 6).

Regeringen valde en fördelningsmodell där förvaltningsanslaget fördelades utifrån variablerna folkmängd, landyta och kommunantal. Liksom Statskontoret ansåg regeringen att endast 90 procent av förvaltningsanslaget skulle fördelas enligt modellen. Resterande 10 procent skulle kunna fördelas enligt andra kriterier eller behov. Därmed skulle regeringen kunna undvika för stora skillnader i anslagsnivåer mellan åren.

Fördelningsmodellen kom att användas första gången till anslagsfördelningen för budgetåret 1998. Modellen genomfördes dock med en relativt stor justering jämfört med Statskontorets förslag. Anslagsförändringarna, dvs. neddragningar och ökning av anslag genomfördes endast till 50 procent. Det innebar t.ex. att en länsstyrelse som enligt modellen skulle ha haft 5 procent ytterligare i anslag, endast erhöll 2,5 procent. På motsvarande sätt behövde en länsstyrelse, som enligt modellen skulle behöva dra ned med 5 procent, endast dra ned med 2,5 procent. Därutöver har vissa andra justeringar gjorts.

Någon justering av modellens förklaringsvariabler har inte skett sedan år 1998.

#### **6.4 Förändringar sedan år 1998**

Statskontorets modell har inte använts sedan år 1998. Istället har förändringar av förvaltningsanslaget genomförts med utgångspunkt från verksamhet och situation.

#### **Beräkningar för tillkommande och upphörande uppgifter sedan år 1998**

I de fall då nya uppgifter har tillkommit eller då tidigare uppgifter har upphört har uppgifternas omfattning och komplexitet tagits med i beräkningen av anslaget. Detta har gjorts på olika sätt sedan år 1998. I tabell 6.1 har utredningen valt att exemplifiera hur några förändringar av förvaltningsanslaget har beräknats. Eftersom utredningen valt exempel är tabellen inte heltäckande.

Tabell 6.1. Exempel på tillkommande och upphörande uppgifter sedan år 1998 och fördelningsgrunderna för dessa

År	Förändring	Fördelningsgrunder	Grund för belopp	Antal länsstyrelser	Belopp (+/-) tkr
03	Åldreskyddsombud	Baspeng 10 000 tkr/län, resterande per äldre i länen	Regeringens löfte om 100 nya tjänster	21	46 000
03	Avslutsdeklarationer, EG:s strukturfonder	Riktat belopp	Förhandlingsutfall	1	184
02	Miljömålsarbete	Bas 30 % Antal kommuner 20 %, Folkmängd 20 %, areal 15 % antal A- resp. B-anläggningar 15 %	Prop. 2000/01:130 miljömålsuppdrag 1998-09-03.	21	20 000
02	Skötsel av naturreservat m.m.	Fördelning enligt överenskommelse mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna	Prop. 2000/01:130 miljömålsuppdrag 1998-09-03 Tidigare sakanslag	21	13 800
02	Natura 2000	Antal Naturaområden	Prop. 2000/01:130 miljömålsuppdrag 1998-09-03 Tidigare sakanslag	21	16 200
02	Vallagen	Folkmängd	–	21	600
00	Körkortsadministrationen	Folkmängd	Justering av 9 000 tkr år 1999	21	5 400
00	Regional transportplan	3 nivåer; län <5 kommuner, 5–20 kommuner, >20 kommuner. Justering av självstyrelseorgan	Baserat på rapport från Statens Institut för Kommunikations-Analys	17	1 600
99	Arkiv	Länsstyrelsernas avtal med Riksarkivet	–	4	-760
99	Miljöbalken	25 000 tkr(nya/utökade uppgifter): Antal miljö-påverkade verksamheter 60 %, antal kommuner 20 %. 7 000 tkr (införande av Miljöprövningsdelegation): Lika mellan alla län	Prop. 1997/98:45. Utredning vid länsstyrelseenheten.	21	32 000
99	Körkortsadministrationen	Folkmängd	–	21	9 000

Källa: Finansdepartementets länsstyrelseenhet.

Tabell 6.1 visar att det finns många förklaringar till såväl hur ett belopp har räknats fram (i tabellen ”Grund för belopp”) som hur detta sedan har fördelats mellan länsstyrelserna. Ibland har beloppet redan varit känt när det har rört sig om att ändra finansieringssättet från sakanslag till förvaltningsanslag. I vissa fall har utfallet baserats på förhandlingar. Fördelningen har ibland gjorts efter överenskommelser eller avtal mellan länsstyrelserna och de myndigheter som berörs och ibland efter vissa för uppgifterna, relevanta variabler som t.ex. folkmängd och antal kommuner.

Fördelningen av förvaltningsanslaget har sedan år 1998 således gjorts på en rad olika sätt, men inte utifrån Statskontorets modell.

## 7      ESV om den finansiella styrningen av länsstyrelserna

I detta kapitel redovisas en sammanfattning av det uppdrag som Länsstyrelseutredningen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV). Uppdraget i dess helhet finns i bilaga 3. I uppdraget ingick att lämna förslag på hur den finansiella styrningen kan utvecklas samt att analysera olika former av finansiering av verksamheten (via förvaltningsanslaget, via andra anslag eller på annat sätt) och hur detta påverkar möjligheterna för styrning och uppföljning. För den offentligrättsliga verksamheten skulle ESV även se på finansieringsformens effekter på kostnadstäckningen för verksamheten hos de enskilda länsstyrelserna, samt pröva frågan om ansvaret för uppföljning av avgifterna och ansvaret för att föreslå avgiftsändringar.

ESV har, enligt uppdragets formulering, använt sig av två typfall för att redogöra för ett par enskilda länsstyrelser finansiering. Typfallen har varit Länsstyrelserna i Dalarnas respektive Kalmar län. Länsstyrelsen i Dalarnas län valdes då länsstyrelsen kan sägas vara en genomsnittlig länsstyrelse i såväl omfattning av verksamhet som hur fördelningen mellan olika finansieringskällor ser ut. Länsstyrelsen i Kalmar län valdes då denna har en av den största andelen bidragsfinansiering bland länsstyrelserna.

### **7.1      Problembilden ser olika ut beroende på perspektiv**

ESV bedömer att den finansiella styrningen och kontrollen av länsstyrelserna i mångt och mycket fungerar tillfredsställande. Den problembild som ESV har tagit fram, visar dock på behov av åtgärder i syfte att förbättra styrningen och uppföljningen av den verksamhet som länsstyrelserna bedriver. ESV har beskrivit problem och svårigheter både utifrån regeringens och länsstyrelsernas perspektiv.



## En helhetsbild av länsstyrelsernas finansiering saknas

I takt med att länsstyrelsernas finansieringsbild och sammansättningen av denna har förändrats – med en ökad andel bidrags- och avgiftsfinansiering och en minskad andel finansiering via förvaltningsanslaget – har det blivit ännu svårare än tidigare att få en helhetsbild över finansieringen för regeringen och Regeringskansliet. Länsstyrelsernas regleringsbrev omfattar 73 procent av länsstyrelsernas verksamhet, dvs. anslag och avgifter som länsstyrelserna själva disponerar. Det innebär att mer än en fjärdedel av verksamheten är beroende av andra finansieringskällor och regleras på annat sätt än i länsstyrelsernas regleringsbrev. Koncernrapporteringssystemet Hermes ger inte heller någon helhetsbild i detta avseende.

## Sämlre möjligheter ges till styrning av bidragsfinansierad verksamhet

Till skillnad från hur förvaltningsanslaget och dess storlek prövas inom ramen för budgetprocessens regler, bedömer ESV att det finns en viss risk att bidragsfinansierad verksamhet vid den enskilda länsstyrelsen inte blir föremål för samma prövning av regeringen. Något motsvarande regelverk som finns för anslag, utomstatliga bidrag och avgifter saknas för inomstatliga bidrag, dvs. bidrag som ges mellan två myndigheter. Beslut om dessa bidrag till länsstyrelserna ligger därmed huvudsakligen på de centrala verken.

För all hantering av inomstatliga bidrag (också mellan andra myndigheter än länsstyrelserna) gäller således att den utbetalande myndigheten får ett relativt stort manöverutrymme i den finansiella styrningen. Om regeringen avstår från att reglera bidragshandlingen i ett regeringsbeslut, kan den bidragsgivande myndigheten t.ex. välja tidpunkt för utbetalning och antal utbetalningstillfällen. Därtill kan bidrag som en myndighet inte har förbrukat under budgetåret ograverat föras över till nästa budgetår. Anslag däremot omfattas av den s.k. treprocentsregeln som innebär att myndigheten endast får disponera ett anslagssparande som uppgår till högst tre procent av det tilldelade anslaget. Den överskjutande delen förs bort som en indragning såvida regeringen inte beslutar om något annat.

Enligt ESV upplever länsstyrelserna att det inte finns någon tydlig logik vid val av finansieringskälla för olika verksamheter som de skall bedriva. Framförallt gäller det stadigvarande verksamhet som enligt länsstyrelserna bör finansieras med förvaltningsanslag istället för bidrag. Emellanåt är det också oklart om ett bidrag som länsstyrelserna skall använda till transfereringar även helt eller delvis skall täcka administrationskostnaderna för transfereringen.

### **Risker finns för oönskade ränteffekter gällande transfereringar**

ESV menar att det finns risk för att oönskade ränteffekter uppstår när en myndighet betalar ut bidrag som avser transfereringar till länsstyrelserna. Sådana bidrag betalas ut antingen i förskott eller efterskott, vilket för den mottagande myndigheten kan leda till räntevinster eller ränteförluster. Detta står i konflikt med de grundläggande principerna för myndigheternas likviditetsförsörjning. Huvudprincipen är att endast medel som myndigheten disponerar i den egna verksamheten skall placeras på det räntebärande kontot. Detta är dock en generell iakttagelse som gäller för statsförvaltningen i stort.

### **Det finns svårigheter med att jämföra det ekonomiska utfallet mellan länsstyrelser**

För att det skall vara möjligt att följa upp länsstyrelsernas ekonomiska utfall för olika verksamheter och jämföra länsstyrelserna med varandra är det viktigt att länsstyrelsernas ekonomiska redovisning utgår från gemensamma interna principer och riktlinjer. Idag saknas en enhetlighet när det gäller t.ex. kostnadsfördelning och därför är det inte möjligt att på ett helt rättvisande sätt jämföra länsstyrelsernas utfall.

Även med tanke på att länsstyrelserna arbetar mot samma mål finns det behov av att sammanställa länsstyrelsernas uppgifter, bl.a. för att utvärdera måluppfyllelsen. Det är därför viktigt att bristerna i uppgifterna för en jämförelse eller sammanställning på en mer aggregerad nivå, uppmärksammas av den som önskar använda länsstyrelsernas information på detta sätt.

### Den avgiftsbelagda verksamheten är svår att följa upp och pröva

Den totala omfattningen av den avgiftsbelagda verksamheten vid länsstyrelserna saknas idag i regleringsbrevet. Det som framgår i avgiftsbudgeten är endast de avgifter som disponeras av länsstyrelserna. För verksamhet där avgiftsintäkter inte disponeras, dvs. merparten av den offentligrättsliga avgiftsbelagda verksamheten, saknas en avgiftsbudget. Regleringsbrevet ger heller ingen vägledning om vilken omfattning som är rimlig för denna offentligrättsliga verksamhet. Detta innebär i sin tur att länsstyrelserna inte behöver redogöra särskilt för denna avgiftsbelagda verksamhet varken i budgetunderlag eller i årsredovisning.

Länsstyrelserna har tills vidare ett undantag från den årliga samrådsskyldigheten enligt 7 § avgiftsförordningen. För att det skall vara meningsfullt för ESV att yttra sig över offentligrättsliga avgifter vars avgiftsnivå skall vara densamma i hela landet, är det nödvändigt att det finns någon instans som följer upp kostnaderna och sammanställer ett kalkylunderlag för dessa avgifter. För vissa avgifter fullgörs samrådsskyldigheten av den centrala myndigheten, t.ex. har Lotteriinspektionen samrådsskyldighet om lotteriavgifter som tas ut av länsstyrelserna. För ett flertal av de avgifter som länsstyrelserna tar ut finns det inte någon myndighet som är skyldig att samråda med ESV om avgiften. Detta gäller avgifter för tillsynen över stiftelser, bevakningsföretag, allmän kameraövervakning, pantbanker och avgifter enligt miljöbalken. Om avgiften inte omprövas regelbundet finns risk att det ekonomiska mål som beslutas av statsmakterna inte uppnås.

### Den ökade bidragsfinansieringen ställer höga krav på den interna styrningen vid länsstyrelserna

Den ökade bidragsfinansieringen har försvårat länsstyrelsernas möjligheter till budgetering och uppföljning samt likviditetsplanering. Även möjligheterna till långsiktig planering har minskat, vilket i sin tur kan leda till ineffektiv resursanvändning. Detta hänger ihop med att vissa bidrag beslutas relativt sent under budgetåret. Vissa bidrag betalas ut i förskott medan andra betalas i efterskott och ibland har bidraget varit oväntat stort eller litet.

Ytterligare ett problem är att det vid rekvisition av bidrag kan vara svårt att bedöma rimlig tidsplan, resursåtgång m.m. för pro-

jektet. Dessutom råder det ofta tidsbrist vid rekvisitionstillfället. Korta, tidsbegränsade, uppdrag leder till att det kan vara svårt att rekrytera och behålla personal. Länsstyrelserna får därför göra en avvägning mellan att anställa personal för viss tid och anställa personal tillsvidare.

Det kan finnas en risk för att länsledningen inte utsätter bidragsfinansierad verksamhet för samma prövning som anslagsfinansierad verksamhet när det gäller kostnadseffektivitet, kostnadstäckning och om verksamheten är av sådan art att den skall bedrivas av länsstyrelsen. Det kan finnas en tendens att låta bidragsfinansierad verksamhet expandera så länge det finns bidragsmedel att tillgå. Om besluten att söka bidrag dessutom är decentraliserade inom myndigheten ställs än högre krav på den interna styrningen.

### **Otydliga kriterier och principer för bidrag**

Som tidigare har nämnts har de bidragsutbetalande myndigheterna relativt stort manöverutrymme att själva bestämma villkor och riktlinjer för medelsfördelning och uppföljning. Vissa bidragsutbetalande myndigheter som länsstyrelserna har att göra med saknar tydliga riktlinjer för detta. För länsstyrelsernas del leder det till att verksamheten blir mycket svår att planera. Ett år kan en länsstyrelse få en oväntat stor tilldelning av bidrag medan bidragen för nästkommande år halveras utan någon närmare förklaring.

### **Det finns en obalans mellan uppgifter och tilldelade medel**

När det gäller anslag anser länsstyrelserna att den schablonmässiga uppräkningsanslaget inte är anpassad till verksamhetens utveckling. Länsstyrelserna anser även att de får fler uppgifter att utföra, utan att medel tilldelas för dessa i samma omfattning. Enligt länsstyrelserna hänger detta samman med brister i beredningen inom Regeringskansliet, men också den otydlighet som finns om vad som skall finansieras med förvaltningsanslaget.

## 7.2 ESV föreslår generella riktlinjer för bl.a. val av finansieringskälla

ESV anser att den generella principen i statsförvaltningen om att förvaltningsanslag skall användas för förvaltningskostnader och sakanslag till transfereringar, investeringar i infrastruktur etc. skall tillämpas för länsstyrelserna. Flera av de problem som har iakttagits i ESV:s studie har sin grund i att denna princip inte tillämpas fullt ut. En ökad bidragsfinansiering som finansierar förvaltningskostnader urholkar t.ex. principerna för förvaltningsanslag och sakanslag. Detta leder till ett splittrat beslutsfattande och gör det svårt att få en helhetsbild av hur länsstyrelsernas verksamhet finansieras.

Av ovan nämnda skäl anser ESV att generella riktlinjer bör utformas för val av finansieringskälla för de olika verksamheter som länsstyrelserna bedriver.

ESV anser att *bidragsfinansiering* bör användas för finansiering av länsstyrelsernas egna verksamhet istället för genom förvaltningsanslaget i följande fall:

- då länsstyrelsen utför verksamhet på uppdrag av annan myndighet under högst tre år,
- då snabba beslut om medelstildelning krävs, t.ex. omprioritering mellan länsstyrelserna eller vid katastrofsituationer,
- då bidraget riktar sig mot flera mottagare som har möjlighet att ansöka om bidrag på samma villkor som länsstyrelserna.

För finansiering av transfereringar till tredje man anser ESV att bidragsfinansiering kan användas om avsikten är att medlen i första hand skall vara föremål för nationella prioriteringar av ett centralt verk istället för regionala prioriteringar. Alternativet är att tilldela länsstyrelserna ett sakanslag/post för ändamålet.

En konsekvens av de förslag som ESV har lämnat ovan är att några av de verksamheter som idag finansieras med bidrag från centrala verk istället bör finansieras med anslag som disponeras av länsstyrelserna. ESV anser att det för exempelvis följande verksamheter kan vara aktuellt att överväga finansiering via anslag som länsstyrelserna disponerar:

*Statens jordbruksverk:*

- Förvaltning av fjällägenheter
- Uppgifter som rör rennäring m.m.

*Fiskeriverket:*

- Fisketillsyn

*Naturvårdsverket:*

- Regional miljöövervakning

Statens Jordbruksverk motsätter sig dock tanken att ovan nämnda verksamheter skall finansieras med anslag som disponeras av länsstyrelserna. Som motiv till detta anges bl.a. att Statens Jordbruksverk finner att dagens system där verket fördelar medel till länsstyrelserna efter äskande från desamma är en viktig förutsättning för att kunna uppnå ett samlat genomförande av statens politik på de föreslagna områdena.

ESV har också föreslagit att tillsyn över kulturminnesvården i länet skulle kunna finansieras via anslag istället för med bidrag. Dock har Riksantikvarieämbetet mycket riktigt påpekat att kulturminnesvården i länet redan finansieras över förvaltningsanslaget och således inte är relevant att ta upp som ett exempel i detta sammanhang. Därför har utredningen inte tagit med kulturminnesvården i uppräkningslistan av exempel.

ESV tar också upp behovet av generella riktlinjer för hur inomstatliga bidrag bör hanteras. Det finns idag rekommendationer i Regeringskansliets handledning *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004* (Finansdepartementet). En ökning av bidragsfinansierad verksamhet har dock inte enbart noterats för länsstyrelserna, utan för statsförvaltningen totalt. Behovet av sådana generella riktlinjer för hantering av inomstatliga bidrag bör därmed ha blivit större.

ESV föreslår även att förutsättningarna för att införa räntelösa konton hos Riksgäldskontoret bör utredas. Sådana konton skulle lösa problemet med oönskade ränteffekter i samband med transfereringar.

### **7.3 ESV anser att en central funktion för länsstyrelsernas finansiella styrning behövs**

ESV bedömer att det finns behov av en central funktion med befogenheter och ansvar för länsstyrelsernas finansiella styrning. Denna centrala funktion bör ha till uppgift att operativt styra och kontrollera länsstyrelserna inom ramen för den finansiella styr-

ningen, bedriva utvecklingsarbete inom internredovisningsområdet och ansvara för uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet.

ESV skissar på flera tänkbara organisatoriska alternativ. Uppgifterna som föreslås kan läggas på länsstyrelseenheten, på vissa utsedda länsstyrelser eller på en fristående myndighet eller nämnd.

### **Den centrala funktionens roll och uppgifter**

Den centrala funktionen bör ha överblick och en helhetsbild över samtliga finansieringskällor som finansierar länsstyrelsernas verksamhet. Den bör också aktivt medverka i den operativa styrningen och kontrollen av länsstyrelsernas verksamhet. Dessutom bör en sådan funktion mer än vad som görs idag, ta tillvara synergieffekter inom länsstyrelseorganisationen. Funktionen bör också få en stark roll gentemot länsstyrelserna.

En viktig del i funktionens arbete bör vara de mer operativa uppgifterna som bl.a. innebär att ansvara för utvecklingsarbete av länsstyrelsernas interna redovisning och ekonomiska styrning. Genom detta bör en ökad transparens och jämförbarhet mellan länsstyrelserna nås, vilket är en förutsättning för rättvisande och korrekta bedömningar av bl.a. faktiska kostnader, kostnadseffektivitet och måluppfyllelse.

Funktionen bör också ansvara för uppföljning av länsstyrelsernas avgiftsbelagda verksamhet. Det handlar om att följa upp kostnaderna och intäkterna för denna verksamhet och sammanställa kalkylunderlag för länsstyrelsernas avgifter. Vid behov bör funktionen också kunna utfärda enhetliga riktlinjer och ge vägledning till länsstyrelserna i avgiftsfrågor.

### **Tänkbara organisatoriska lösningar**

ESV presenterar tre tänkbara alternativ på placering av denna centrala funktion. Det första alternativet är att lägga de föreslagna uppgifterna på länsstyrelseenheten vid Finansdepartementet. Det andra alternativet är att lägga ut frågorna på vissa utsedda länsstyrelser. Det tredje alternativet är att inrätta en helt ny och fristående myndighet eller nämnd.

De olika alternativen ger sannolikt olika effekter när det gäller hur den centrala funktionen kommer att uppfattas av berörda samt

inte minst vilken roll och mandat funktionen kommer att kunna ges. ESV stannar för att endast reflektera över de olika alternativen snarare än att förorda något av dem.

När det gäller alternativ ett, att i någon mening utvidga länsstyrelseenhetens roll till att även omfatta mer operativa uppgifter, skulle styrningen och uppföljningen av länsstyrelserna samlas till en aktör. Även den finansiella styrningen och resultatstyrningen skulle hållas samlad. Om förändringar i länsstyrelsernas styrning skall drivas igenom inom Regeringskansliet torde detta alternativ ha bäst förutsättningar. För att markera länsstyrelseenhetens roll gentemot andra enheter inom Regeringskansliet bör Regeringskansliets instruktion eller arbetsordning ses över.

Alternativ nummer två, att lägga dessa uppgifter på vissa utsedda länsstyrelser skulle, enligt ESV, rent administrativt vara en relativt enkel lösning. Uppgifterna kan antingen ges i regleringsbrevet, om de är tillfälliga, eller i instruktionen. De utpekade länsstyrelserna skulle möjligen inte ha samma självklara mandat som länsstyrelseenheten att ge ut riktlinjer, rekommendationer och begära in uppgifter från övriga länsstyrelser. Detta skulle dock kunna lösas genom att de utsedda länsstyrelserna levererar underlag till länsstyrelseenheten som sedan beslutar om riktlinjerna. Att operativt styra och kontrollera länsstyrelserna skulle däremot inte lika lätt kunna delegeras till en länsstyrelse. Att ha en helhetssyn på länsstyrelsernas finansiella styrning skulle således vara en uppgift för länsstyrelseenheten, men de utsedda länsstyrelserna skulle bidra med underlag för denna helhetssyn.

Det tredje alternativet om att inrätta en självständig myndighet eller nämnd skulle innebära tämligen omfattande ingrepp i hur regeringen utövar styrningen av länsstyrelsernas verksamhet. Länsstyrelserna skulle för sin del möta en ny aktör som dels ger ut riktlinjer som påverkar länsstyrelsernas interna styrning, dels även till viss del övertar länsstyrelsernas nuvarande kontakter med Regeringskansliet. Fördelen med att inrätta en ny myndighet jämfört med att utöka länsstyrelseenhetens uppgifter, är att förutsättningarna för operativ styrning och kontroll av länsstyrelserna torde vara bättre än om ansvaret ligger inom Regeringskansliet.



## 7.4 Om undantag från det generella regelverket

I uppdraget till ESV ingick också att se om eventuella undantag för länsstyrelsernas del från de generella regelverken för anslag och kapitalförsörjning var motiverade att göra. ESV:s bedömning är att det saknas behov för några sådana undantag.

Ett sådant undantag som har diskuterats är möjligheten för länsstyrelserna att undantas från treprocentsregeln för anslags-sparandet. ESV anser att det är olämpligt att ha en generell regel om indragning av anslagssparande. Denna regel medför i praktiken att en särskild prövning av anslagssparandet över tre procent alltid sker, vilket medför ett stort merarbete både för myndigheterna och för Regeringskansliet. Förutom de signaler som treprocentsregeln ger när det gäller incitament för en kostnadseffektiv verksamhet, sker dessutom den eventuella indragningen av det överskjutande beloppet sent in på nästföljande budgetår, vilket försvårar planeringen av verksamheten. ESV anser dock att inget framkommit i utredningen som gör det motiverat att särskilt undanta länsstyrelserna från begränsningen av anslagssparande till tre procent av tilldelade medel.

Inte heller ser ESV något skäl till att generellt undanta länsstyrelserna från den normala anslagskrediten på tre procent av anslagsbeloppet.

ESV anser däremot att det kan finnas skäl att se över länsstyrelsernas räntekontokredit.

Även om ESV inte vill föreslå en höjd kredit nu, så visar man på att behovet ökar om sådana bidrag som betalas i efterskott ökar. En utökning av krediten skulle därmed öka förutsättningarna för länsstyrelserna att hantera eventuella kassamässiga underskott som uppträder när bidrag utbetalas i efterskott.

Den resurssamordning som länsstyrelserna bedriver är undantagen från avgiftsförordningen 4 §, andra stycke. Undantaget innebär att vid bedömning av om de avgifter som tas ut med stöd av 4 § är av mindre omfattning skall inte avgiften för resurssamordning betalas. ESV anser att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ha detta undantag.<sup>1</sup> För verksamhet som bedrivs med stöd av 4 § avgiftsförordningen beslutar länsstyrelserna själva om avgifterna helt eller endast delvis skall täcka kostnaderna för verksamheten.

---

<sup>1</sup> Undantaget innebär att begränsningen i 4 §, andra stycket, gäller en länsstyrelses totala avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen, minskat med intäkter av resurssamordning i relation till länsstyrelsens totala kostnader för egen verksamhet. Om intäkterna överstiger fem procent bör verksamheten inte betraktas vara av mindre omfattning.

Detta anser ESV är lämpligt för de flesta typer av uppdragsverksamhet som länsstyrelsen kan bedriva med stöd av 4 § avgiftsförordningen. Däremot vill man dock framhålla att om regeringen anser att länsstyrelserna skall kunna bedriva utomstatlig konsultverksamhet inom vissa områden bör ett särskilt bemyndigande ges i länsstyrelsernas instruktion, t.ex. för lantbruksverksamheten. Det ekonomiska målet för verksamheten bör i detta fall vara full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen. Vidare bör det närmare beskrivas vilken typ av verksamhet som avses.

ESV har i sitt arbete också noterat att hanteringen av lönegarantiärendena upplevs som resurskrävande av länsstyrelserna. I olika sammanhang har föreslagits att anslaget för lönegarantierna borde disponeras och i sin helhet administreras av en och samma myndighet. Idag hanterar länsstyrelserna lönegarantierna mot avgifter. Ersättningsnivån till länsstyrelserna beslutades 1995 och sedan dess har ersättningsnivån inte ändrats. Enligt en beräkning som ESV gör i rapporten har länsstyrelsernas kostnader för hanteringen av ett lönegarantiärende ökat så att kostnaderna överstiger ersättningsnivån. Beräkningarna bygger på att tidsåtgången per ärende inte ändrats sedan 1995. ESV rekommenderar därför att ersättningen för hanteringen av lönegarantier höjs så att länsstyrelserna får en ersättning som täcker kostnaderna för verksamheten.

ESV skulle också, enligt uppdraget, studera den s.k. Örebro-modellen närmare. Länsstyrelserna har gemensamt utvecklat modellen för att använda för att beräkna behovet av finansiering av tillkommande uppgifter från regeringen, sektorsmyndigheter m.fl. Den bakomliggande orsaken till framtagandet av Örebro-modellen var att de uppdrag som lades på länsstyrelserna var underfinansierade. För att täcka kostnaderna för tillkommande uppgifter används Örebro-modellen som innebär att länsstyrelserna får täckning för både direkta och indirekta kostnader förknippade med uppgifterna. Med indirekta kostnader, s.k. OH-kostnader, avses t.ex. lokaler, telefon, administration, IT-stöd, möbler och städning.

Modellen skall användas i följande tre fall:

- Då länsstyrelserna anhåller om medel eller diskuterar finansiering med uppdragsgivare.
- Beräkning av OH-kostnader på länsstyrelserna efter genomfört uppdrag (huvudregel).

- Beräkning av OH-kostnader på länsstyrelserna efter genomfört uppdrag där finansären kräver uppgift om ”verklig” kostnad samt uppdrag som endast berör ett län.

ESV anser att Örebro-modellen ger en god bild över relevanta kostnader för en viss verksamhet.

## 8 Samordning och samverkan mellan länsstyrelserna

I detta kapitel behandlas samordning och samverkan mellan länsstyrelserna. I kapitlets inledning, avsnitt 8.1 görs en genomgång av begreppen samordning, samverkan och koncentration samt av olika styrmöjligheter för ökad samordning. I avsnitt 8.2 beskrivs vad regeringen har gjort i fråga om samordning och samverkan när det gäller länsstyrelserna. I avsnitt 8.3 ges en bild av länsstyrelsernas nuvarande samordning och samverkan. Slutligen beskrivs i avsnitt 8.4 det formella regelverket avseende samordning och samverkan samt länsstyrelsernas svar på utredningens enkät om eventuella författningsmässiga hinder

### 8.1 Några utgångspunkter

I enlighet med direktiven har utredningen begränsat frågan om samordning och samverkan till att gälla den mellan länsstyrelserna. Utredningen har fokuserat på hur länsstyrelserna gemensamt kan få ut mer verksamhet eller en bättre verksamhet utifrån de förutsättningar som gäller idag. En effektiviseringssträvan ligger därmed i de två begreppen samordning och samverkan.

#### 8.1.1 Begreppen samordning och samverkan

I utredningens direktiv används två begrepp; samordning och samverkan. Begreppen ligger nära varandra i betydelse, men det finns skillnader. *Samordning* eller *att samordna* förklaras i ordboken som att ”anpassa två eller flera saker till varandra”. *Samverkan* däremot förklaras som ”samarbete” eller ”gemensamt uppträdande”. I grunden finns således en viss skillnad. I det ena fallet rör det sig mer om att försöka anpassa två (eller flera) saker, som redan existerar, till varandra. I det andra fallet rör det sig mer om att

tillsammans ta fram något nytt t.ex. ett material eller en handlingslinje.

Utredningen har valt att behandla begreppen samordning och samverkan som likalydande, men är dock medveten om att det kan finnas skillnader i begreppens praktiska innebörd.

### 8.1.2 Koncentration av verksamhet

Utredningen har valt att i sitt arbete även lyfta fram koncentrationstanken. Att koncentrera verksamhet bygger på något som går utöver samordning och samverkan. Ordet *koncentration* förklaras i ordboken som ”samla, dra ihop, förtätning”. En koncentration av en verksamhet inom länsstyrelseorganisationen skulle t.ex. kunna vara att lyfta såväl resurser, ansvar som beslutanderätt från flera länsstyrelser till endast en eller ett fåtal länsstyrelser. Verksamheten skulle således finnas vid en eller vissa länsstyrelser i landet och denna/dessa skulle ha ett nationellt ansvar. Koncentration av länsstyrelsernas verksamhet skulle också kunna vara att inom vissa områden använda resurser från en eller några länsstyrelser, men att låta beslutanderätten ligga kvar på respektive länsstyrelse.

Koncentrationstanken är inte på något sätt ny i diskussioner om hur statsförvaltningen bör organiseras. Tvärtom har koncentration varit en tydlig trend sedan 1990-talet. Myndigheter med en regional organisation har minskat antal enheter, men även koncentrerat vissa typer av verksamheter till endast en eller vissa av dessa enheter. Den gamla länsindelningen som varit den organisatoriska grunden har steg för steg lämnats. Endast ett fåtal av drygt 30-talet organisationer och förvaltningar som hade länsindelningen som grund under 1960-talet har denna kvar (se Det nya Riksskatteverket Ds 2002:15). Istället har förvaltningen fått en helt annan regional indelningsgrund. Skälet till dessa organisationsförändringar har oftast varit kraven på ökad effektivitet.

Koncentration kan också ske genom offentlig resurssamordning, som handlar om att en myndighet köper tjänster från en annan myndighet. Tjänsten har då koncentrerats till den andra myndigheten. Sådan koncentration har dock ofta uppstått som ett resultat av en frivillig samordning.

Frågan om när en verksamhet kan koncentreras har egentligen två dimensioner beroende på vad som avses. Verksamhet kan helt och fullt koncentreras till en eller ett fåtal enheter, dvs. vissa

enheter läggs ned. Men koncentration av verksamhet kan också ske fastän antalet organisatoriska enheter blir detsamma, t.ex. om en del av en enhets verksamhet koncentreras. Beroende på vilken dimension det rör är det därför olika aspekter som bör beaktas. Utredningen har valt att fokusera på koncentration av verksamhet med bibehållet antal organisatoriska enheter.

Möjligheten att koncentrera en verksamhet är nära knuten till verksamhetens art. Motivet till koncentration av vissa ärenden kan vara att man på så sätt uppnår stordriftsfördelar, en kritisk massa och en större enhetlighet.

Genom stordriftsfördelar kan man uppnå en minskad kostnad per handlagt ärende. Stordriftsfördelar uppträder i regel upp till en viss nivå för att sedan plana ut (se Statskontorets rapport 2002:26).

I andra fall kan en koncentration av vissa ärenden vara aktuell om dessa inte är vanligt förekommande. Genom koncentration uppnår man en kritisk massa. Ärenden som uppkommer sällan eller mycket sällan vid de organisatoriska enheterna gör att handläggningen tar längre tid men också att risken för fel ökar. Då är det bättre att koncentrera denna verksamhet för att öka möjligheten till ett upprätthållande av såväl kompetens som ett organisatoriskt minne.

Motiv till en koncentration kan också vara att man uppnår större enhetlighet. Om det föreligger alltför stora skillnader i hur de olika organisatoriska enheterna fattar beslut inom en viss verksamhet, kan koncentration bli aktuell. Om skillnaderna hänger samman med ett svårtolkat regelverk kan en koncentration bidra till en likformig regeltolkning men också till en högre kompetens om regelverket bland personalen.

Motiv till att inte koncentrera verksamheten kan vara att olika verksamheter är beroende av och kompletterar varandra, trots att någon verksamhet är relativt liten.

### **8.1.3 Olika styrmöjligheter för ökad samordning**

Det finns olika sätt att styra för att uppnå en ökad samordning och samverkan. Samordning och samverkan kan nås genom reglering, finansiering, organisering, planeringssystem, beslutsfunktioner men också genom myndighetschefens agerande. I tabellen nedan ges några exempel på dessa olika styrmöjligheter.

Tabell 8.1. Olika styrmöjligheter för ökad samordning

<i>Samordning genom...</i>	<i>Exempel</i>
Reglering	– samrådsskyldighet mellan olika organ – skyldighet att biträda annan myndighet
Finansiering	– samfinansiering
Organisering	– gemensamma berednings-/samarbetsgrupper – kontaktmannasystem – projektarbete – nätverk/partnerskap
Planeringssystem	– gemensamma planeringssystem – gemensamma planeringsunderlag/problembeskrivningar – gemensamma mål – gemensam dokumentations- och utredningsverksamhet – gemensamt prognos- och statistikmaterial – verksamhetsanknutna riktlinjer
Beslutsfunktioner	– särskild organisering för övergripande beslut
Myndighetschefen	– överlappande ordförandeskap – närvaro/yttranderätt i olika församlingar – regelbundna verksamhetsöverläggningar/samråd

Källa: Peter Ehn, Finansdepartementets länsstyrelseenhet

## 8.2 Regeringens styrning för en ökad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna

Regeringens styrning för att uppnå en ökad samordning och samverkan är naturligtvis en viktig komponent som påverkar hur länsstyrelserna arbetar med dessa frågor.

### 8.2.1 Vad regeringen har sagt och gjort i samordningsfrågan

Regeringen har på olika sätt påtalat vikten av att länsstyrelserna vidareutvecklar former för samverkan i gemensamma frågor och ett gemensamt resursutnyttjande mellan länsstyrelserna (se bl.a. budgetpropositionerna 2000/01:1, 2001/02:1 och 2002/03:1).

I propositionen *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* (prop. 2001/02:7) tog regeringen specifikt upp frågan om samverkan. Där sades att det även fortsättningsvis kommer att ställas krav på en kostnadseffektiv länsstyrelseorganisation och där behovet av samverkan och samordning i olika frågor och samman-

hang kommer att kvarstå och även accentueras i vissa frågor.” (s. 63). Regeringen menade att man på detta sätt kunde skapa en sammantaget mer effektiv och slagkraftigare länsstyrelseorganisation. Vidare sades att det för vissa frågor även kunde övervägas att ha en mer ”koncentrerad ärendehantering och en flexibel uppgiftsstruktur...” t.ex. genom ”...att vissa samordningsuppgifter läggs på utpekade länsstyrelser.”

Även i regleringsbrevet för budgetåret 2002 (Fi 2002:4649) gav regeringen uttryck för vikten av ökad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna. I ett uppdrag till länsstyrelserna efterfrågades underlag kring vilka frågor och med vem samordning skedde samt erfarenheterna av denna samordning (se avsnitt 8.3.1). Regeringen har också bidragit med viss finansiering till länsstyrelsernas IT-visionsarbete (se avsnitt 8.3.5). I vissa sakfrågor har regeringen också tagit beslut om en mer långtgående samordning eller t.o.m. koncentration av uppgifter till endast vissa län. Detta gäller t.ex. administrationen av EU:s jordbruksstöd samt administrationen av EU:s vattendirektiv.

## 8.2.2 Exempel på formaliserad samverkan och koncentration

### Jordbruksadministrationen

Under vintern 2000 uppdrog regeringen till en särskild utredare att lämna förslag till en effektivare jordbruksadministration. Enligt direktiven (Dir. 2000:94) var tanken att hanteringen av EU:s jordbruksstöd skulle koncentreras till väsentligt färre länsstyrelser än dåvarande 21. I maj 2001 lämnade utredaren sin slutrapport (Fi 2001/2357). I denna diskuterades två alternativa lösningar. Den ena lösningen var en koncentration av denna ärendehandläggning till nio länsstyrelser. Den andra lösningen var en fördjupad och formaliserad samverkan mellan länsstyrelserna. I grunden innebar detta att samtliga 21 länsstyrelser fortfarande skulle ha att hantera ärendena, men några länsstyrelser skulle få ett särskilt ansvar för samordning och för utveckling av planering och styrning. Utredaren förordade den senare lösningen. Argumenten för en fördjupad och formaliserad samverkan vägde tyngre än nackdelarna, men även tyngre än de fördelar som koncentrationslösningen innebar. Utredaren såg att den förordade lösningen skulle ge något sämre möjligheter till styrning av sakfrågan för Statens Jordbruksverk och



kanske också innebära mindre besparingar genom stordriftsfördelar. Å andra sidan skulle fördelarna vara att det gick att bibehålla samordningen av olika sakområden inom ramen för den samordnade länsförvaltningen, att omställningskostnaderna skulle bli marginella och att närheten till brukarna skulle kunna bibehållas. Dessutom skulle lösningen fortfarande ge en kontinuitet i det nuvarande systemet fram till kommande förändringar av EU:s gemensamma miljö- och landsbygdsolitik. Regeringen delade utredarens uppfattning. Riksdagen beslutade om detta senare samma år (prop. 2001/02:1, bet 2001/02:MJU2, rskr. 2001/02:106, 2001/02:107). Jordbruksadministrationen är idag indelad i sju regioner där det inom varje region finns en länsstyrelse som har ett särskilt samordningsansvar.

### Vattenadministrationen

Genom EU:s direktiv för vatten har EU-länderna åtagit sig att väsentligt öka ambitionerna vad gäller att skydda våra vatten och ekosystem i vatten. Hur dessa ökade ambitioner skall genomföras var under åren 2001–2002 föremål för en särskild utredning, Klart som vatten (SOU 2002:105). Utredaren diskuterade två olika lösningar för administrationen, en egen myndighet med en regional organisation indelat efter fem vattendistrikt eller som en del i länsstyrelserna inom respektive vattendistrikt, dvs. administrationen skulle endast läggas på fem länsstyrelser och inte på samtliga 21. Fördelarna som lyftes fram med den senare lösningen var, liksom i utredningen om jordbruksadministrationen, möjligheten till en integrering av vattenfrågorna med annat miljöarbete. Utredaren såg också en fördel i att bl.a. utnyttja redan befintlig kompetens och organisation. Förslaget blev ändå en egen myndighet då detta enligt utredaren bl.a. skulle ge ökad tydlighet och ansvar, möjlighet att profilera vattenfrågan utåt samt möjlighet att utvinna stordriftsfördelar. Regeringen beslutade dock att Sverige skall delas in i fem vattendistrikt. Fem länsstyrelser föreslås som vattenmyndigheter för dessa distrikt.

### **8.3 Länsstyrelsernas nuvarande samordning och samverkan**

I länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2002 gavs ett uppdrag till länsstyrelserna att till regeringen redovisa vilket arbete som pågår för att öka samordningen mellan länsstyrelserna. Redovisningen skulle också omfatta uppgifter om inom vilka områden och med vilka länsstyrelser samordning sker samt erfarenheter hittills. Utifrån sammanställningen av denna redovisning och utredningens kontakter med länsstyrelserna framträder en bild av att samordning och samverkan mellan länsstyrelserna är väl utbredd. Dock är samordningen och samverkan mer etablerad inom vissa områden än inom andra.

#### **8.3.1 Samordning sker i sakfrågor men på olika sätt och av olika skäl**

I sakfrågor som är föremål för samordning och samverkan sker detta i olika konstellationer beroende på frågornas karaktär. Traditionen med länsexperter (som dock sedan 1 januari 2003 ej längre är inskrivet som ett krav i länsstyrelseinstruktionen) inom flera verksamheter har t.ex. bidragit till att upprätthålla ett utbyte i sakfrågor mellan länsstyrelserna. Det hålls också gemensamma årliga konferenser i olika fackämnen. De flesta av länsexperterna har under ett antal år samverkat i nätverk där sakfrågorna diskuteras utifrån olika aspekter som t.ex. tolkning av regelverk eller gjorda prioriteringar. En tendens är att dessa nätverk mer än tidigare nu också diskuterar former och processer för hanteringen av själva frågorna. Det kan t.ex. gälla frågor om ärenderutiner och arbetsfördelning.

Många av de frågor som länsstyrelserna har att hantera når rent geografiskt över en eller fler länsgränser. Det kan röra sig om samverkan kring sjöar, vattendrag, skogar och skärgård. Så har t.ex. länsstyrelserna som gränsar till Mälaren ett samarbete i frågor som rör fisket. Men även i andra frågor med geografisk utbredning som t.ex. vägar och järnvägar eller skydds- och försvarsfrågor sker samverkan. Ytterligare frågor med annan geografisk gräns än den länsvisa är sektorsövergripande frågor som t.ex. regional utveckling, strukturfonderna och vissa miljöfrågor. Även här krävs samverkan. RUS-projektet är ett exempel på miljöområdet. RUS står för

Regionalt UppföljningsSystem och är ett projekt som ska stödja, vägleda och samordna länsstyrelsernas arbete med miljömålsuppföljning. Huvudmålet för RUS är att utveckla ett för alla län gemensamt uppföljningssystem för miljömålen. Projektet organiseras av en projektgrupp på tio personer från olika länsstyrelser samt en styrgrupp med representanter från länsstyrelser, Naturvårdsverket och Kommunförbundet.

LAKY står för Länsstyrelsernas Arbetsgrupp för Körkorts- och Yrkestrafikfrågor. LAKY har som huvuduppgift att skapa ett bra samarbete mellan länsstyrelserna och Vägverket samt att utveckla gemensamma och effektiva handläggningsrutiner, en enhetlig rättspraxis och utveckla IT-stödet i ärenden om körkort och yrkestrafik. LAKY ansvarar också för en övergripande samordning av körkorts- och yrkestrafikfrågor. Det finns även fasta grupper för enskilda områden i form av samrådsgrupp för körkort (Samkör), samrådsgrupp för yrkestrafik (Samyrk) och en Körkortsförening. LAKY har träffat en skriftlig överenskommelse om samverkan på ledningsnivå med Vägverket. I överenskommelsen har en länsstyrelse företrätt samtliga 21 länsstyrelser, efter godkännande av länsråds-kretsen.

Det finns också frågor som endast förekommer i vissa län och där samverkan är nödvändig. Till exempel har länsstyrelserna i de län där det finns kärnkraftverk ett nära samarbete med varandra och med angränsande län.

### 8.3.2 Samordning sker i administrativa frågor

I takt med att kraven på länsstyrelserna som effektiva myndigheter har ökat så har också samordningen ökat kring administrativa och liknande frågor. Ibland är samtliga länsstyrelser involverade i samordningsarbetet och ibland rör det sig endast om ett mindre antal länsstyrelser. Samordning sker kring olika stödprocesser som t.ex. informationsfrågor, löneadministration och fakturahantering.

Samordningen handlar också om olika formfrågor t.ex. att ta fram gemensamma rutiner och processer inom ett viss ärendeslag för att likrikta handläggningstiden och kvaliteten i handläggningen över landet. Länsstyrelserna har också påbörjat samverkan kring kompetens- och tillgänglighetsfrågor. Inom t.ex. miljöområdet har länsstyrelsernas uppgifter utökats kraftigt de senaste åren. Det har ställt stora krav på hög kompetens inom flera olika delområden.

Svårigheter med att rekrytera rätt kompetens för vissa länsstyrelser har gjort att man i vissa fall har delat den tillgängliga kompetensen mellan två länsstyrelser. Den ena länsstyrelsen har då hyrt in personal från den andra länsstyrelsen till själva handläggningen. Några länsstyrelser har också utökat samverkan genom att hjälpa varandra vid semestrar och arbetstoppar. Andra samordningsinitiativ gäller intern kompetensutveckling för t.ex. nyanställd personal.

Ett exempel på ett samordningsprojekt är Länsstyrelseakademien. Akademien är i dagsläget en pågående försöksverksamhet mellan sex länsstyrelser som handlar om att ta fram ett samordnat utbud av länsstyrelsespecifik utbildning. Syftet är att tillhandahålla anpassad utbildning till låga kostnader och med möjlighet till alternativa utbildningsformer. Tanken är att bl.a. kunna utnyttja datatekniken på olika sätt. Målgruppen är länsstyrelsens personal, men det finns också tankar om att vända sig till andra grupper. I projektet ingår även Högskolan i Trollhättan/Uddevalla som en part.

Akademien är förankrad på länsrådsnivå. Hösten 2005 planeras en avrapportering till länsråden. Därefter skall man ta ställning till om akademien skall utökas till att omfatta samtliga länsstyrelser.

### **8.3.3 Samordning mellan vissa länsstyrelser är informell till sin karaktär**

Vissa länsstyrelser har mer samordning och samverkan med varandra än med andra. Samordningen är underindeld i tre grupperingar; Östra Mellansverige, Sydlänen och Nordlänen/Norra länen (se tabell 8.2). Länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län förefaller dock inte alltid vara en del av Nordlänen/Norra länen.

Utöver dessa grupper framträder tre länsstyrelser – Östergötland, Västra Götaland och Värmland – inte riktigt som hemmahörande i någon av de tre grupperna. Dessa tre länsstyrelser samverkar dock med andra länsstyrelser, men oftast i andra konstellationer. Länsstyrelsen i Värmlands län har t.ex. i större utsträckning börjat samordna sig med länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län.

Tabell 8.2. Samordning mellan länsstyrelserna

<i>Grupp</i>	<i>Länsstyrelser</i>
Östra Mellansverige	Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands, Västmanlands och Örebro län
Sydlänen	Länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Skåne och Hallands län
Nordlänen/Norra länen	Länsstyrelserna i Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län. Ibland även Länsstyrelserna i Dalarnas och Gävleborgs län

Utöver samverkan i dessa grupper samverkar många länsstyrelser mer frekvent med en länsstyrelse eller en mindre krets av länsstyrelser. Relativt omfattande samverkan förekommer mellan länsstyrelser med geografisk närhet, t.ex. mellan Blekinge, Skåne och Hallands län, mellan länsstyrelserna i Kronobergs och Jönköpings län, mellan länsstyrelserna i Mälardalen och mellan länsstyrelserna i Jämtlands och Västernorrlands län.

En annan konstellation som förekommer relativt ofta är samordning mellan storstadslänen, dvs. Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. Samordning och samverkan har skett i en rad olika frågor, bl.a. internrevision, benchmarking av resultat och personalpolitik.

Mycket av samordningen är informell till sin karaktär. Ovanstående grupperingar är t.ex. inte beslutsfattande organ utan de aktuella besluten fattas av respektive länsstyrelse. I vissa fall finns dock formella avtal som reglerar t.ex. inlåning eller delfinansiering av viss personal vid kompetensförstärkning eller särskild arbetsbelastning.

För vissa områden har länsstyrelserna löst samverkansfrågan genom att ge en eller ett par länsstyrelser eller en viss grupp av länsstyrelser mandatet att utarbeta förslag till beslut som sedan fattas av respektive länsstyrelse. Detta är t.ex. fallet i många frågor som rör IT-lösningar. Där har länsstyrelsernas gemensamma IT-strategigrupp en särskild roll (se avsnitt 8.3.5).

### 8.3.4 Samverkan mellan länsledningarna

Under år 2002 arbetade länsråden fram ett förslag på en fördelning av områdesansvar mellan dem. Syftet med denna nya organisation var att bättre kunna samordna och gemensamt utveckla verksamheten och därmed också förbättra styrningen och ledningen i länsstyrelseorganisationen.

Länsråden har skapat en gemensam ledningsgrupp utan beslutanderätt. Inom denna grupp kan man komma överens om en för länsstyrelserna gemensam linje. Därtill har länsråden fördelat ansvar för olika verksamheter mellan sig inom sju olika områden, se tabell 8.3.

Tabell 8.3. Länsrådets sju ansvarsområden

---

*Sju ansvarsområden för länsrådets organisation*

---

1. Samhällsplanering, Skydd/beredskap och infrastruktur
  2. Juridik, förvaltning och trafik
  3. Social, jämställdhet och integration
  4. Regional utveckling, konkurrens och strukturfonder
  5. Jordbruk, skogsbruk och fiske
  6. Miljö och natur och kulturmiljö
  7. Grunddata och stödprocesser
- 

*Källa:* Länsråden.

Sex av de sju grupperna är inriktade på olika sakfrågor. Den sjunde gruppen "Grunddata och stödprocesser" består av interna frågor för länsstyrelseorganisationen som t.ex. administration och IT-frågor.

Inom varje område har ett länsråd en sammanhållande roll. Detta länsråd bildar också tillsammans med två till tre andra länsråd en kärngrupp. Kärngruppen svarar för det huvudsakliga utvecklings- och samordningsarbetet inom respektive område. Därtill har ett antal länsråd blivit knutna till områdesgrupperna som rådgivare/konsult. Denna roll innebär att länsråden ger stöd och rådgivning, men också att de kan få särskilda uppdrag t.ex. att genomföra utredningar eller ansvara för att implementera något beslut. Varje länsråd ingår därmed som en del i en kärngrupp eller som rådgivare/konsult inom ett par områden.

De olika grupperna har kontakter med sektorsmyndigheter, departement och andra aktörer samt samordnar länsstyrelsernas synpunkter och idéer i olika sammanhang. Någon liknande formell ansvarsfördelning finns ännu inte i landshövdingekretsen. Däremot har chefsjuristerna vid länsstyrelserna genomfört samma ansvarsfördelning inom sin grupp.

### 8.3.5 Samordningen inom IT-området

IT-området synes vara det område inom vilket länsstyrelserna har utvecklat samordningen mest. Det finns en IT-strategigrupp som har huvudansvaret för samordningen. Den består av personer med olika funktioner från olika länsstyrelser. Gruppen leds av ett länsråd som ordförande och ytterligare ett länsråd är aktivt i arbetet. Sedan några år har en person arbetat heltid med IT-arbetet. Personen ifråga har haft en länsstyrelse som formell arbetsgivare, men samtliga länsstyrelser har delat på finansieringen av tjänsten. Under år 2003 har ytterligare en person anställts på detta sätt.

Grundtanken med IT-arbetet är att länsstyrelserna blir mer effektiva om de arbetar tillsammans. Tanken är att alla nya initiativ av större dignitet skall passera IT-strategigruppen innan de genomförs. Länsstyrelserna samverkar kring ett trettio-tal projekt av olika storlek. Gemensamma upphandlingar av programvara och liknande samt standardiseringar har skett sedan början av 1990-talet. Man har också arbetat tillsammans kring elektronisk dokumenthantering och i frågan om hur olika typer av länsstyrelsernas tjänster kan läggas ut på nätet. En omfattande satsning är nätverket mellan länsstyrelserna, det s.k. LstNet. Till detta nätverk är ytterligare ca 20 myndigheter knutna. Det medför stora fördelar i kommunikationen mellan länsstyrelserna och övriga myndigheter. Detta nätverk finansieras av var och en av de uppkopplade myndigheterna och länsstyrelserna samt med bidrag från Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Under år 2000 påbörjade länsstyrelserna också ett visionsarbete kring IT som ett verktyg till utveckling av verksamheten. Arbetet har engagerat samtliga länsstyrelser. Företrädare för de olika verksamheterna har också själva arbetat fram förslag på hur IT kan utveckla just deras verksamhet, t.ex. när det gäller bättre information och fler tjänster via Internet.

IT-strategigruppen tar upp två svårigheter i detta arbete. Den första gäller svårigheten att samordna alla önskemål från olika

yrkesgrupper inom länsstyrelseorganisationen, men även mellan länsstyrelserna. Det finns många kreativa önskemål, men dessa är inte samordnade. Ett syfte med länsstyrelsernas IT-samverkan är därför att samordna dessa önskemål, bl.a. genom att bygga en gemensam teknisk plattform som möjliggör utbyggnad för olika verksamheter efter hand.

Den andra svårigheten i IT-strategiarbetet är, enligt gruppen, att hitta bra modeller för finansiering av nya IT-satsningar. Detta gäller även de gemensamma resurser som länsstyrelserna betalar tillsammans. Varje ny investering leder till långa diskussioner.

## 8.4 Det formella regelverket

Enligt verksförordningen (1995:1322) skall myndighetschefen bl.a. se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt, hushålla väl med statens medel samt verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Verksförordningen skall tillämpas på länsstyrelserna med undantag för vissa bestämmelser som rör antal styrelseledamöter, ställföreträdare för myndighetschef, beslut om vissa anställningar och förordnande av styrelseordförande. I dessa avseenden ges särskilda bestämmelser i länsstyrelseinstruktionen.

Utgångspunkten för länsstyrelsens arbete är att den skall svara för den statliga förvaltningen *i länet*, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter (1 § länsstyrelseinstruktionen). Det finns alltså en geografisk begränsning för länsstyrelsernas behörighet. Denna geografiska begränsning har också uttryckts på olika sätt i speciallagar t.ex. 9 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220)

Tillsynsmyndighet för en stiftelse med egen förvaltning är länsstyrelsen *i det län* där stiftelsens styrelse har sitt säte...

och 13 kap 2 § socialtjänstlagen (2001:453)

Länsstyrelsen har tillsyn över den socialtjänst som *kommunerna inom länet* svarar för.

I länsstyrelseinstruktionen finns särskilda bestämmelser om renäringsdelegationer, Fjälldellegationen, miljöprövningsdelegationer och strukturfondsdelegationer. Dessa delegationer ansvarar för



särskilda ärenden vid länsstyrelserna. Fjälldelegationen och strukturfondsdelegationerna är särskilt intressanta utifrån perspektivet samordning och samverkan. Fjälldelegationen är ett organ för samverkan i frågor som särskilt rör fjällområdet. Delegationen skall finnas för länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och består av landshövdingarna från dessa län.

Vad gäller strukturfondsdelegationerna utpekas i länsstyrelseinstruktionen bl.a. vilka länsstyrelser som skall vara förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet samt vilka länsstyrelser som i detta sammanhang skall ha andra särskilda uppgifter. En strukturfondsdelegation skall på lämpligt sätt samråda med företrädare för berörda myndigheter, institutioner, regionala utvecklingsbolag, näringslivsorganisationer, arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer.

Länsstyrelseinstruktionen ger möjlighet för en länsstyrelse att i sitt arbete kunna använda personalresurser från annan länsstyrelse. Enligt 44 § i instruktionen får en länsstyrelse, efter överenskommelse med en annan länsstyrelse, mot ersättning ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande för att, som föredragande eller på något annat sätt, delta i *handläggningen* av ett visst ärende eller viss ärendegrupp. Begreppet "handläggning" har av flertalet länsstyrelser ansetts innefatta allt arbete med ett ärende utom själva beslutsfattandet. Det finns dock de som anser att även beslutsfattandet ingår i detta begrepp. Eftersom det finns en otydlighet och delade meningar om paragrafens innebörd har lösningar med tidsbegränsade anställningar och förordnande av medarbetare från andra länsstyrelser använts.

#### **8.4.1 Länsstyrelsernas synpunkter på eventuella författningsmässiga hinder**

Som en del i utredningens arbete med frågan om samordning och samverkan mellan länsstyrelserna, har en särskild enkät riktats till länsstyrelsernas chefsjurister eller motsvarande. Frågan till dessa har varit om de anser att det föreligger några författningsmässiga hinder för möjligheterna till en sådan samverkan och samordning och i så fall om de kan ge några exempel på sådana hinder.

Av svaren på enkäten framgår att det finns ett starkt önskemål om ett förtydligande av huruvida 44 § länsstyrelseinstruktionen även omfattar behörigheten att fatta själva beslutet. Skulle bestäm-

melsen inte omfatta detta, anser flertalet att en sådan möjlighet bör övervägas. Detta anses kunna underlätta möjligheterna till en praktisk samordning och samverkan där länsstyrelserna kan använda varandras personella resurser fullt ut.

I enkätsvaren ges exempel på flera bestämmelser i speciallagar som uttrycker kravet på att handläggningen skall ske ”i länet”. Förutom de lagrum som angetts ovan, nämns följande:

- 15 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning
- 13 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10)
- 22 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap
- 10 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220)
- 5 och 8 §§ lag (1974:191) om bevakningsföretag
- 2 kap. 84 § trafikförordningen (1998:1276) om tävling på väg
- lag (1984:982) om ensamrätt till bärgning
- 6 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719) om löseskilling och intrångsersättning
- 1 kap. 2 § yrkestrafiklagen (1998:490)
- 42 § lotterilagen (1994:1000)

Ett visst hinder anses föreligga i 22 § lönegarantilagen (1992:4979) som anger att

...garantibelopp utbetalas av länsstyrelsen i det län dit den tingsrätt som handlägger konkurrensärendet hör...

Beträffande några lagrum har länsstyrelserna utvecklat enligt följande:

- 10 kap. 4 § körkortslagen (1998:490) anger att det endast är den länsstyrelse i det län, där personen som frågan rör är folkbokförd som får handlägga körkortsärendet. Denna bestämmelse har, enligt länsstyrelserna, även kommit att tolkas på det sättet att en länsstyrelse som påbörjat ett körkortsärende inte får fullfölja ärendet om personen i fråga flyttar under pågående handläggning av ärendet. Handläggningen anses kunna effektiviseras om en ändring görs så att länsstyrelsen i det ”gamla” länet skulle kunna fortsätta att handlägga ärendet.
- När det gäller länsstyrelsens utvecklingsarbete anses det finnas bestämmelser som begränsar detta till att avse länet. Här anges 2 och 3 §§ förordningen (1998:1634) om regionalt utvecklingsarbete. Ett utvecklingsprojekt kan visserligen innebära sam-

arbete över läns- eller riksgrens (17 §) men torde enligt enkätsvaret inte innebära att beslut kan flyttas över läns- eller riksgrens.

- Ärenden som berör mark- eller vattenområden i fler än ett län berörs särskilt i enkätsvaren. I vissa fall har man i lagstiftningen sagt att om flera län är berörda prövas frågan av länsstyrelsen i det län där huvuddelen av marken är belägen (t.ex. 15a § andra stycket och 21 § jaktförordningen (1987:905)). I andra fall finns inte en motsvarande bestämmelse. Ett exempel som tas upp i detta avseende är frågan om bildande av ett naturreservat då området ligger i två län. Enligt enkätsvaret skulle det medföra en rationellare handläggning för länsstyrelserna och förenkla för den enskilde om denne bara behövde ha kontakt med en länsstyrelse i sitt ärende. För att uppnå detta föreslås att det i aktuell lagstiftning förs in en bestämmelse motsvarande 15a § andra stycket och 21 § jaktförordningen.
- Enligt sjötrafikförordningen (1986:300) får länsstyrelsen meddela föreskrifter för sjötrafiken i länet. I Mälaren går den allmänna farleden mellan Södertälje och Köping genom fyra län. I enkät svar föreslås att man i lagstiftningen ändrar så att *en* länsstyrelse efter samråd med övriga beslutar om sjötrafikföreskrifter avseende den allmänna farleden i Mälaren.