

9 Utblick i Sverige och övriga Norden

Enligt direktiven skall utredningen, där så är lämpligt, tillvarata erfarenheter från de nordiska länderna när det gäller styrningen av den statliga regionala förvaltningen. I avsnitt 9.1 ges en kortfattad beskrivning av den ekonomiska styrningen i fråga om länsstyrelsernas motsvarigheter i Danmark, Norge och Finland.

I utredningens uppdrag ingick även att uppmärksamma försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län. I avsnitt 9.2 ges en kort beskrivning av försöket, styrningen av denna verksamhet samt de medverkandes hittillsvarande erfarenheter ur ett styrningsperspektiv.

Utredningen har även valt att se närmare på utvecklingen av styrningen av vissa andra statliga myndigheter som till viss del liknar länsstyrelserna och som finns spridda över landet. Valda organisationslösningar påverkar bl.a. den ekonomiska styrningen. Utredningen har också sett närmare på det kommunala utjämningsystemet. Detta tas upp i avsnitt 9.3.

9.1 Länsstyrelserna i några nordiska länder

I det följande ges en övergripande beskrivning av motsvarigheterna till länsstyrelserna i Danmark, Norge och Finland. Utredningen har valt att inte ta med Island i denna jämförelse. Island med sina 286 000 invånare (2001) är uppdelat på sex regioner och 105 kommuner. I det nu aktuella avseendet är dock skillnaderna mellan Island och de övriga nordiska länderna stora. Island saknar dessutom en regional förvaltning.

9.1.1 Danmark och statsamterna

I Danmark finns 14 statsamter som geografiskt följer amtsstrukturen. Därutöver finns Köpenhamns Överpresidium, som ansvarar för vissa uppgifter som ligger inom ramen för ett statsamts ansvarsområde. Normalt benämns alla 15 som statsamter.

Varje statsamt leds av en statsamtsman utsedd av regeringen. Statsamterna är självständiga regionala institutioner och lyder under Indenrigs- och Sundhedsministeriet. Under år 2002 var det dock endast ca 12 procent av verksamheten som sorterade under detta ministeriums ansvarsområde. Tyngdpunkten i verksamheten ligger istället på frågor som sorterar under Justitieministeriet (52 procent) och Socialministeriet (32 procent). Detta beror på att statsamterna har många person- och familjerättsliga uppgifter (skilsmässor, adoptioner och andra domstolsliknande uppgifter). Därutöver har de även ansvar för frågor som rör de allmänna valen, överklagande av kommunala beslut, värnplikt, boende, skatter och kyrkoförvaltning. Statsamterna fungerar också som tillsynsmyndigheter över kommunerna. Anslagstilldelningen till statsamterna för år 2004 beräknas till ca 334 miljoner danska kronor och verksamheten sysselsätter ca 700 årsarbetskrafter.

Indenrigs- och Sundhedsministeriets styrning av statsamterna sker genom s.k. resultatkontrakt. Kontraktet sluts mellan respektive statsamt och Indenrigs- och Sundhedsministeriet. Kontraktet innehåller bl.a. mål för produktivitet, effektivitet, handläggningstider och kvalitet. Sedan år 2001 är kontraktet på fyra år och rullande. Endast det första årets mål är bindande medan de fleråriga målen är mer av riktmärken. Tidigare har resultatkontraktet haft ett ettårigt fokus, men det omfattar nu också mer långsiktiga överväganden. Resultatkontrakten är utformade enligt en styrkortsmodell med tre fokusområden; produktivitet, service och kvalitet samt utveckling av själva myndigheten (personalmässigt, organisatoriskt och sakmässigt).

Kontraktets struktur är samma för alla statsamter, men innehållet i uppgifterna kan variera något. Även ambitionsnivåerna i målen är individuellt anpassade för varje statsamt. Ambitionsnivåerna sätts i förhållande till föregående års resultat.

Folketinget beslutar varje år om medelstilldelning till statsamterna. Fördelningen av medel sker efter principen att den mest produktiva statsamten skall få den största delen av framtida medel. 80 procent av medlen fördelas utifrån en sådan aktivitetsbaserad

fördelningsmodell. De resterande 20 procenten utgör en bas för fasta utgifter såsom hyra, statsamtsman och kontorschef, varav hyran utgör ca hälften av basen.

Indenrigs- och Sundhedsministeriet har det överordnade styrningsmässiga och ekonomiska ansvaret för statsamterna. Eftersom större delen av statsamternas uppgifter har sitt ursprung från andra departement, sker det en samordning mellan departementen kring uppgifter och medel. Det finns en rad olika mötesgrupper för statsamtsfrågor där ofta både representanter för departement och statsamter ingår. Ett exempel är gruppen för intern kontroll och resultatuppföljning. Det är en styrgrupp som diskuterar styrningsmässiga teman under ledning av en avdelningschef vid Indenrigs- og Sundhedsministeriet. I gruppen ingår även representanter för Justitie- och Socialministeriet (styrelsechefer) samt representanter för statsamterna. På detta sätt tas kontakt mellan berörda ministrar och statsamternas ledning beträffande nästan alla av statsamternas uppgifter.

Styrgruppen används primärt för att diskutera lednings- och styrningsfrågor. Ekonomiska frågor tas upp i samband med regelförändringar eller när problem uppstår. Anledningen till att diskussioner sker vid regelförändringar är att vid varje nytt lagförslag måste det förhandlas om ekonomiska och administrativa konsekvenser.

9.1.2 Norge och fylkesmannaämbetena

Det finns 18 fylkesmannaämbeten i Norge, ett i varje fylke. Varje ämbete leds av en fylkesman som är utsedd av regeringen. Fylkesmannaämbetet har tre centrala uppgifter; det skall vara statens generella representant i fylket och se till att nationellt fastställda handlingslinjer iakttas och fungerar, det skall sköta ett antal specifika statliga förvaltningsuppgifter samt bedriva tillsyn av och vägledning till kommunerna. Fylkesmannaämbetena bedriver verksamhet på uppdrag av flera departement, men sorterar under Arbeids- och administrasjonsdepartementet (AAD). AAD är också det departement som svarar för samordning av styrningen av fylkesmannaämbetena. I likhet med Danmark rör en stor del av fylkesmannaämbetenas verksamhet barn-, familje- och hälsofrågor. I övrigt hanterar man frågor som rör statlig samordning, boende-frågor, tillsyn inom olika samhällsområden, lantbruks- och miljö-

frågor och kris- och beredskapsfrågor. Fylkesmannaämbetena har också ansvar för frågor som rör kommunernas ekonomi bl.a. i form av information, vägledning och uppföljning.

För år 2004 tilldelades ca 995 miljoner norska kronor i anslag till Fylkesmannaämbetena, vilka finansieras över statsbudgeten. Det betyder att de i huvudsak får sina medel via AAD. Statsbudgeten justeras med utgångspunkt från föregående termin och med eventuella tekniska justeringar.

Fördelningen till ämbetena utgår idag från fem olika budgetfördelningsmodeller. Det hänger samman med utvecklingen under de senaste fem åren då två organ/ämbeten införlivats i fylkesmannaämbetena. Dessutom har budgetmedlen för lantbruksförvaltningen och miljöförvaltningen överförts till AAD från andra departement. Det betyder att AAD:s ansvar för styrningen av ämbetena har blivit större.

Samtliga fem fördelningsmodeller utgår från objektiva kriterier. De viktigaste är befolkningsmängd, antal kommuner, reseavstånd, landareal och antal tillsynsobjekt. Modellerna har dock använts i varierande omfattning. Det är bl.a. mot denna bakgrund som fördelningsgrunderna nu skall ses över. Den viktigaste förändringen är att det byggs in aktivitetsbaserade fördelningskriterier i modellen, dvs. att de som utför flest uppgifter skall få mest pengar.

Ett av de viktigaste styrdokumenterna är tilldelningsbrevet. Tilldelningsbrevet består av administrativa bestämmelser och centrala politiska uppdrag samt ekonomiska ramar. Tilldelningsbrevet utarbetas och förmedlas av AAD i nära samarbete med alla berörda departement och direktorat. Ett direktorat kan ungefär likställas med en förvaltningsmyndighet. Arbetet samordnas i departementets fylkesmannautvalg (se nedan).

Varje ämbete får ett individuellt tilldelningsbrev. Innehållet är dock ungefär detsamma i alla tilldelningsbrev, men resurstilldelningen kan variera. Därtill får varje ämbete ett ämbetsuppdrag, som ger en översikt över hela uppdragsportföljen. För ett ämbete har det dock skett en förändring från och med år 2004, då en försöksverksamhet påbörjats som innebär att ämbetet samordnas med fylkeskommunens administration. Det innebär att vissa uppgifter som tidigare legat på ämbetet skall lösas av enhetsfylket.

I processen med tilldelningsbrevet får ämbetena ett preliminärt brev i november. Syftet är att orientera ämbetena om de kommande uppdragen och ge möjlighet till kommentarer.

Vid sidan av styrdokumenterna är styrningsmöten mellan departement och ämbeten viktiga delar i styrningen. Ett av de viktigaste styrningsmötena är fylkesmannamötena. Det är AAD som ansvarar för mötena i samarbete med departementens fylkesmannautvalg och möte hålls fyra gånger per år. Syftet är dels att vara ett led i den formella styrningsdialogen, dels att ge möjlighet till nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte.

Departementens fylkesmannautvalg är ett rådgivande samordningsorgan för AAD. Det består av företrädare för AAD och berörda departement. Ofta deltar också en representant för fylkesmännen. Fylkesmannautvalget är också ett forum för styrningssamordning och erfarenhetsutbyte mellan departementen och AAD. Här kan diskuteras strategiska och långsiktiga frågor men också viktiga frågor som det finns oenighet i. Härigenom deltar fackdepartementen i AAD:s styrning av ämbetena. Utvalget träffas fyra till sex gånger per år.

Inom ramen för Departementens fylkesmannautvalg finns också en sakbehandlingsgrupp. Här ingår representanter för departementen, direktoratet och tillsynsorganen. Denna grupp skall arbeta med uppgifter av mer konkret slag. Exempel på sådana uppgifter är framtagande av texter till tilldelningsbrevet.

9.1.3 Finland och länsstyrelserna

Den regionala statliga förvaltningen i Finland är relativt splittrad och varierar stort i geografisk indelning. Den geografiska indelningen av länsstyrelserna är, tillsammans med arbetskrafts- och näringslivscentra och miljöcentralerna reglerad i lag, men man har ändå olika geografiska indelningar. Därtill gäller att andra myndigheter med regional nivå hanterar sina egna organisationsindelningar.

Den regionala statsförvaltningen reformerades år 1997. För länsstyrelsernas del innebar det att antalet minskade från 13 till 7 (inklusive Åland). Dessutom syftade reformen till en renodling av länsstyrelsernas uppgifter; länsstyrelserna skulle bli allmänna förvaltningsmyndigheter och den regionala förvaltningsmyndigheten åt sju olika ministerier; Inrikes-, Justitie-, Social- och hälsovårds-, Undervisnings-, Trafik-, Handels- och Industri- samt Jord- och Skogsbruksministeriet. Inrikesministeriet har ansvaret för samordningen av länsstyrelserna. Länsstyrelsernas viktigaste uppgifter rör

säkerhet, övervakning och sakkunnigfrågor. En viktig uppgift är också att utvärdera den basservice som kommunerna tillhandahåller medborgarna. Tyngdpunkten i verksamheten ligger inom områdena social- och hälsovård (23 procent), bildningsväsendet (21 procent) samt service för underlydande förvaltning och andra myndigheter (14 procent). Ytterligare uppgifter rör t.ex. polisen, räddningstjänst, trafik, konkurrens och konsumentärenden. För år 2003 tilldelades länsstyrelserna ca 49 miljoner euro. Cirka 1 000 årsarbetskrafter var knutna till länsstyrelserna.

Inrikesministeriet har, som nämnts ovan, ett samordningsansvar för länsstyrelserna i förhållande till de ministerier som berörs. Det finns också en grupp, länsstyrelsernas samarbetsgrupp, som har till uppgift att samordna länsstyrelsernas resultatstyrning och svara för frågor som generellt rör utveckling av länsstyrelserna. Den består av företrädare för de ministerier som styr länsstyrelserna, samtliga landshövdingar och en företrädare för länsstyrelsernas personal. Gruppen har bedömts vara nödvändig då styrningen är relativt splittrad. Resultatkrav ställs av flera ministerier och resultatavtal sluts mellan ett flertal ministerier och länsstyrelserna. Gruppen träffas ca sex gånger per år.

Varje ministerium ger ut sitt eget styrdokument till länsstyrelserna och upprättar sitt resultatkontrakt. Inrikesministeriet ansvarar för det styrdokument som gäller länsstyrelsernas allmänna förvaltning samt förslag till förvaltningsanslag. När länsstyrelsen har fått styrdokumentet upprättar länsstyrelserna sin budget och årsplan. Sedan inleds resultatförhandlingar, som utmynnar i ett resultatkontrakt. Det innebär att alla länsstyrelser får samma styrdokument, men de kontrakt som sluts är individuella. Skillnaderna handlar främst om medelstillelningen, men även målen kan till viss del vara olika, t.ex. specifika mål för en enskild länsstyrelse. Utrymmet för förändringar vid förhandlingar är dock inte särskilt stort. Uppföljning görs mot bakgrund av resultatkontraktet.

Utgångspunkten för fördelning av medel är föregående års anslag. Medlen uppräknas varje år med hänsyn till statsbudgeten och utvecklingen i stort. I början av 90-talet var grunden till fördelningen en modell som tog hänsyn till faktorerna antal invånare, antal kommuner i länet, antal underställda i förvaltningen (t.ex. i polisdistrikt), antal distriktsmyndigheter i länet, antal företag och antal beslut på länsstyrelsen per år. Fördelningen har allt mer avlägsnats från ursprungsmodellen. Några länsstyrelser

anser att det finns behov av att utveckla en ny motsvarande modell, men man är medveten om att det skulle bli en komplicerad uppgift.

9.2 Vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län

I propositionen (1996/97:36) *Den regionala samhällsorganisationen* föreslog regeringen att en försöksverksamhet skulle genomföras i Gotlands län med vidgad samordnad länsförvaltning. Detta innebar att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen skulle inordnas i länsstyrelsens organisation och därmed inte längre vara en organisatorisk del av Arbetsmarknadsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen. Samtidigt skulle Gotlands län också genomföra ett försök med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun, där de regionala utvecklingsfrågorna skulle flyttas över från länsstyrelsen till Gotlands kommun. Regeringen menade att försöket med vidgad samordnad förvaltning därmed skulle vara av särskilt värde just i Gotlands län, eftersom man då också kunde studera erfarenheterna av en mer samlad statlig regional förvaltning i ett län där verksamheten drevs under delvis nya förutsättningar. Riksdagen beslutade senare att försöket skulle genomföras under perioden 1998 t.o.m. 2002 (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77). För länsstyrelsen innebar detta att antalet medarbetare mer än fördubblades från ca 100 till drygt 200.

Inom ramen för den parlamentariska regionkommittén, PARK (dir. 1997:80), följdes försöksverksamheten upp och PARK ansåg i sitt slutbetänkande (SOU 2000:85) att försöksverksamheten skulle förlängas ytterligare en mandatperiod t.o.m. år 2006. Även regeringen föreslog detta i proposition (2001/2002:7) *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*. Regeringen menade att det tar tid att genomföra en organisatorisk förändring av detta slag och att det efter den första försöksperioden borde ges möjligheter till samordningsvinster mellan de olika verksamheterna.

9.2.1 Styrningen vid Länsstyrelsen i Gotlands län

Sedan länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen införlivades i länsstyrelsens verksamhet år 1996, har den huvudsakliga diskussionen mellan berörda parter gällt rent administrativa och pro-

cessuella frågor. Den finansiella styrningen har lösts på olika sätt. Finansieringen för de skogliga frågorna har redan från början skett via länsstyrelsens förvaltningsanslag. Medel för arbetsmarknadsfrågorna tillförs fortfarande via anslaget 22:1 Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader. Resultatstyrningen sker i huvudsak via regeringens regleringsbrev till Arbetsmarknadsverket och Skogsstyrelsen (Skogsvårdsorganisationen m.m.).

Finansdepartementets länsstyrelseenhet har i försökets andra fas ökat insatserna för att på olika sätt följa och stötta försöksverksamheten. Detta har skett genom t.ex. särskilt ledningsstöd och utvecklingsstöd för att integrera ekonomisystemen, som under försöksverksamheten har varit separata.

9.2.2 Erfarenheter av försöksverksamheten

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har upplevt en otydlighet när det gäller ansvaret inom Regeringskansliet för försöksverksamheten. Enligt länsstyrelsen har därmed förutsättningarna för försöksverksamheten begränsats. De två berörda centrala verken har, enligt länsstyrelsen, varit återhållsamma med att skapa förutsättningar för försökets genomförande.

Försöksverksamheten innebar att tre myndigheter skulle bli en. Detta upplevdes som svårt för många medarbetare vid länsstyrelsen, såväl från de gamla som de nya verksamheterna. Enligt länsstyrelsen fanns det också kulturskillnader mellan de olika myndigheterna.

Många av de initiala problemen löstes enligt länsstyrelsen delvis under första perioden av försöksverksamheten. För länsledningen har det sedan år 2002 varit en huvuduppgift att få till en väl fungerande ledningsgrupp och att integrera de olika verksamheterna med varandra så långt det är möjligt. Det har för länsstyrelsen varit viktigt att skapa ett mervärde av försöket. Länsledningen har också valt att lämna begreppet försöksverksamhet och talar istället om "den nya länsstyrelsen". En del av detta är ett strategi- och visionsarbete som handlar om hur personal och ledning vill att länsstyrelsen skall se ut år 2006. Utvecklingsarbetet rör bl.a. organisation, ledarskap, personalpolitik samt samordning och sektorsövergripande arbete.

Länsstyrelsen upplever att det fortfarande finns en rad olösta problem av olika omfattning. Departementen (Finansdepartementet och Näringsdepartementet) ger, enligt länsstyrelsen, olika signaler beroende på delvis olika uppfattningar och intressen. Länsstyrelsen uppfattar det vidare som oklart huruvida något av de aktuella regleringsbrev (länsstyrelsens, Arbetsmarknadsverkets och Skogsstyrelsens) är överordnat i förhållande till de övriga.

Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS:s) krav på länsstyrelsen när det gäller redovisning i olika former skiljer sig inte åt jämfört med kraven för övriga länsarbetsnämnder, trots att verksamheten, enligt länsstyrelsen, har helt andra förutsättningar. Enligt länsstyrelsen borde detta avspglas också i styrning och redovisning.

Även om förvaltningsanslaget för den skogliga verksamheten införlivades i länsstyrelsens förvaltningsanslag, har länsstyrelsen ändå valt att hålla isär ekonomiredovisningen för denna verksamhet. Enligt länsstyrelsen beror detta på Skogsstyrelsens (SKS:s) omfattande krav på t.ex. tidredovisning som underlag för bl.a. uppföljning och beräkning av avgifter. Inom arbetsmarknadsområdet hanteras medlen separat eftersom det formellt är ett eget anslag som tilldelas av Arbetsmarknadsverket (AMV) centralt. Här finns tekniska problem när det gäller ekonomisystemen. Länsstyrelsen och AMS använder olika ekonomisystem och för att kunna kommunicera mellan dessa system behöver man göra en del tekniska justeringar. Länsstyrelsen anser att AMS skall bidra till de nödvändiga investeringarna.

AMV ansvarar för fördelningen av anslaget för arbetsmarknadsfrågorna mellan de olika länsarbetsnämnderna och Länsstyrelsen i Gotlands län. Vid fördelningen dras medel från var och en av de regionala organisationerna för täckning av kostnader för den centrala administrationen och ledningen vid AMS. Länsstyrelsen menar att man på detta sätt blir missgynnad i förhållande till övriga länsarbetsnämnder redan vid tilldelningen eftersom man inte anser sig använda AMS:s centrala funktion.

Vad gäller kraven på åiterrapportering anser länsstyrelsen att en samordning bör ske för att undvika onödigt dubbelarbete.

Regeringskansliet

Försöksverksamheten på Gotland rör både Näringsdepartementet och Finansdepartementet.

Företrädare för Näringsdepartementet anser att försöket fungerar på Gotland på grund av länets särart, men tror inte att modellen lämpar sig i något annat län. Från Näringsdepartementet framhålls bl.a. att arbetsmarknadspolitikerna är en nationell uppgift där det nationella perspektivet är viktigt. Näringsdepartementet bedömer att förutsättningarna för att fortsättningsvis arbeta efter nuvarande avreglerade skogspolitik faller om man inte kan fortsätta arbeta med den starkt regionaliserade modell som distriktsorganisationen innebär. Vidare är Skogsvårdsorganisationens självbärande uppdragsverksamhet en av stöttepelarna i skogspolitiken, och inte heller den bedöms passa i länsstyrelseorganisationen.

Erfarenheterna från försökets andra fas är goda så till vida att såväl arbetsmarknadsverksamheten som den skogliga verksamheten uppfattas fungera väl på Gotland. Det är dock, enligt Näringsdepartementet, tveksamt om försöksverksamheten kan motiveras av de mindre mervärden som hittills erhållits.

Finansdepartementets länsstyrelsen har genom olika former av ledningsstöd till länsstyrelsen lagt fokus på att öka mervärdet av försöksverksamheten. Den skogliga sidan följer försöket i mindre utsträckning då det anses svårt att dra generella slutsatser från försöket eftersom Gotland är så speciellt i jämförelse med andra län/regioner.

De tre aktuella regleringsbrev – AMV:s, SKS:s och länsstyrelsernas – är enligt företrädarna för de två departementen likvärdiga.

Skogsstyrelsen (SKS)

Eftersom den svenska skogspolitiken är nationellt sammanhållen och genomförandemässigt läns- och regionöverskridande hade SKS inledningsvis en negativ inställning till försöksverksamheten. Samtidigt var SKS redan från början klar över att denna principiella inställning inte fick leda till några försämringar i verksamheten, vare sig i ett nationellt skogligt eller ett regionalt samordnande perspektiv. Därför har SKS under hela försöksperioden strävat efter praktiska samförståndslösningar med länsstyrelsen och också haft ett konstruktivt och bra samarbete i dessa frågor.

SKS pekade inledningsvis på ett antal övergripande frågeställningar som måste penetreras närmare innan försöket kunde konkretiseras. En sådan var hur den s.k. sektorsprincipen skulle hanteras på länsplanet, dvs. hur länsstyrelsens och Skogsvårdsstyrelsens dittillsvarande roller skulle förändras. En annan och därmed sammanhängande fråga var hur det regionala ansvaret kan utformas för att tillgodose kraven på en nationellt sammanhållen skogs politik. Frågorna togs upp i dialogen med länsstyrelsen. I samband med en underhandsuppföljning formulerade SKS i slutet av år 1998 några nödvändiga utgångspunkter för försöksverksamheten vad gäller det skogliga området.

Beträffande det praktiska genomförandet har, enligt SKS, samverkan och samarbetet med länsstyrelsen i dessa delar fungerat bra och till ömsesidig belåtenhet. I maj 1998 skrev länsstyrelsen och SKS ett samarbetsavtal där i princip alla frågor rörande rättigheter och skyldigheter, ekonomiska förutsättningar samt samverkan och samarbete under försöksperioden reglerades.

Avtalet innehöll också en överenskommelse om att ledningarna för länsstyrelsen och SKS skall träffas en gång årligen under försöksperioden för att ta upp gemensamma frågor med anledning av försöken. Så har också skett. Avtalet har i sak visat sig hålla mycket väl.

SKS inordnades i länsstyrelsen som en särskild enhet, skogsvårdsenheten. I praktiken berördes den operativa verksamheten inte särskilt mycket av att försöken drog igång. Däremot band försöken mycket ledningsresurser. En förändring av förutsättningarna för den skogliga verksamheten har genomförts. Skogsvårdsenheten har lagts samman med lantbruksenheten. Även fiskefrågorna har förts till den nybildade enheten. SKS har i kontakter med länsstyrelsen uttryckt kritik mot denna ändring och redovisat sin uppfattning om att en separat skogsvårdsenhet i sak bäst gagnar den skogliga verksamheten. SKS har hela tiden sett som det mest angelägna att den operativa verksamheten, alltså främst arbetet ut emot skogsägarna, inte skall tappa i kvalitet. Denna ambition är så långt någorlunda uppfylld. Dock ser man en risk med att ledningsfunktionen har förändrats. Den förutvarande länsjägmästarebefattningen (chefen för den skogliga funktionen) finns inte längre. Den nya enhetschefen, som är den tidigare länsjägmästaren, delar nu sin tid mellan många fler verksamheter. Detta menar man försvagar den operativa ledningen.

SKS anser att det som påverkat förutsättningarna för genomförandet är resursutvecklingen och resursfördelningen inom länsstyrelsen. I dagsläget kan man, enligt SKS, konstatera att försöken resulterat i en ökad nettokostnadsbelastning på den skogliga verksamheten. SKS anser att dessa ökade kostnader inte har motsvarats av några nämnvärda administrativa rationaliseringar.

Enligt SKS har försöksverksamheten så här långt inte gett några erfarenheter av något principiellt intresse när det gäller en förändrad regional organisation, vare sig i ett Gotlandsperspektiv eller – ännu mindre – i ett riksperspektiv.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)

AMS framhåller att samarbetet mellan länsstyrelsen och verket har fungerat bra. Som exempel på detta nämns att arbetet med att få fram en fungerande samordnad ekonomihantering för länsstyrelsens ekonomisystem skett i god samarbetsanda.

AMS har dock synpunkter på bl.a. resultatutvecklingen på Gotland inom arbetsmarknadsområdet som, enligt AMS, har varit mindre tillfredsställande.

Utgångspunkten för arbetsmarknadspolitiken är att denna är en nationell uppgift där förutsättningarna för arbetssökande och arbetsgivare skall vara lika i hela landet. Regeringens mål är samma för samtliga länsarbetsnämnder, så även för länsstyrelsen på Gotland som vad gäller den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska fungera på samma sätt som en länsarbetsnämnd. Enligt AMS är detta också en av utgångspunkterna för försöket vad gäller denna verksamhet.

Under tiden för försöksverksamheten har det skett stora förändringar inom AMV, bl.a. vad gäller styrning och ledning av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den 1 januari 2002 fick AMV en ny instruktion (SFS 2001:263) som innebar en tydligare styrnings- och ledningsstruktur. Sedan den nya instruktionen trätt i kraft, dvs. under de två senaste åren, har utvecklingen varit mycket positiv för AMV på nationell nivå. Enligt AMS har denna resultatförbättring varit påtaglig i de flesta län utom på Gotland. Detta trots att Gotland, enligt AMS, får relativt sett mer pengar för att klara uppdraget jämfört med övriga län. AMS:s bedömning är att det positiva resultatet på nationell nivå i stor utsträckning beror

på det förändrade styrsystemet och det utvecklingsarbete som verket bedriver.

Arbetsmarknadspolitiken är ett nationellt uppdrag. Det är därför enligt AMS:s mening viktigt att budskapen i hela landet, såväl externt som internt, är enkla, lättförståeliga och entydiga. Den positiva resultatutvecklingen som skett i verket anses bekräfta denna bedömning. Enligt AMS:s mening föreligger inte dessa förutsättningar för Gotlands län, varför det inte kan uteslutas att olika styrsignaler, dels från AMS, dels från länsstyrelsen, kan ha påverkat resultatutvecklingen. Enligt AMS skapar inte de dubbla styrsystemen gynnsamma förutsättningar för att uppnå enhetlighet i arbetsmarknadspolitiken.

AMS:s slutsats av försöksverksamheten är att denna inte till alla delar varit gynnsam för det nationella arbetsmarknadspolitiska uppdraget. Inte heller skapar den, enligt AMS, de bästa förutsättningar för att utveckla ett mer enhetligt synsätt i tjänsteutbud, professionalitet och styrmodell inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

9.3 Regeringens styrning av vissa andra myndigheter

De myndigheter som Länsstyrelseutredningen har valt att studera närmare är de inom socialförsäkringsadministrationen, skatteförvaltningen och polisväsendet. Skatteförvaltningen har tidigare bestått av Riksskatteverket (RSV) och de tio regionala skattemyndigheterna, men har sedan den 1 januari 2004 ombildats till att omfatta endast en myndighet, Skatteverket. Inom polisväsendet finns Rikspolisstyrelsen (RPS) och polismyndigheterna och inom socialförsäkringsadministrationen finns Riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassorna (som inte är myndigheter). Såväl polisväsendet som socialförsäkringsadministrationen är organisatoriskt uppdelade länsvis, medan skattemyndigheterna istället indelats i tio regioner.

9.3.1 Socialförsäkringsadministrationen

Regeringen styr socialförsäkringsadministrationen i huvudsak genom RFV. Regleringsbrevet är ställt till RFV, men när det gäller verksamhetsgrenarna Handläggning och Information finns gemensamma mål och återrapporteringskrav för både RFV och försäkringskassorna.

RFV styr i sin tur försäkringskassorna genom ett årligt regleringsbrev. Det är också RFV som gör de nationella sammanställningarna av resultat och jämförelser mellan försäkringskassorna. Försäkringskassornas årsredovisningar lämnas till RFV i slutet av februari varje år, dvs. vid samma tidpunkt som RFV skall lämna den gemensamma årsredovisningen för hela socialförsäkringen till regeringen. För att kunna göra sammanställningar av resultatuppföljningar och analyser, lämnar dock försäkringskassorna en preliminär årsredovisning till RFV en månad i förväg. För den ekonomiska redovisningen är RFV inte beroende av tidigare inrapportering från Försäkringskassorna. Här finns gemensamma rapporteringssystem att hämta information ifrån.

Från och med år 2004 sker uppföljning av resultat och ekonomi utifrån ett gemensamt styrkort.

RFV har också en stödjande funktion när det gäller IT-verksamhet och övrig verksamhetsutveckling.

Fördelning av medel mellan försäkringskassorna

RFV disponerar såväl förvaltningsanslag som olika sakanslag enligt regleringsbrevet för år 2003. Efter beslut av RFV disponeras medlen av försäkringskassorna. RFV fördelar även anslagskrediten mellan försäkringskassorna.

Den modell som tillämpas har funnits sedan budgetåret 1995/96 och består av två olika delar; en som rör rehabiliteringsverksamheten och en som rör övrig försäkrings- och bidragsverksamhet. Rehabiliteringsverksamheten har två fördelningsvariabler, befolkning samt ärendevolym. Övrig försäkrings- och bidragsverksamhet har fler variabler. De flesta grundar sig på ärendevolymer och viktas efter den genomsnittliga styckkostnaden för respektive ärendeslag i riket och vägs sedan samman med vissa schablonandelar. Det finns också en möjlighet att väga in en befolkningskomponent i denna

del. Till denna fördelningsmodell får varje försäkringskassa också ett enhetligt belopp för basorganisationen.

9.3.2 Skatteförvaltningen

Efter omorganisationen till den gemensamma myndigheten Skatteverket har den tidigare myndigheten Riksskatteverket (RSV) fått en ännu tydligare roll som central funktion eftersom de tio skattemyndigheterna, numera skatteregioner, formellt inte längre är självständiga.

Ett av de tyngst vägande skälen för denna organisationsförändring var att ge ökad flexibilitet för bl.a. omflyttning av arbetsuppgifter, material och beslutanderätt över landet, utan de formella hinder som myndighetsgränserna utgör. Tidigare hade skatteförvaltningen varit indelat i län, dvs. med 21 självständiga skattemyndigheter. RSV menade att detta stora antal myndighetsgränser ökade kostnaderna för bl.a. styrning och uppföljning och att det inte heller bidrog till en optimal arbetsfördelning mellan den centrala och regionala nivån. År 1999 minskades antalet regioner till tio. Andra skäl för den nu aktuella myndighetsmodellen är bl.a. de olika skattemyndigheternas varierande förutsättningar för verksamheten (den demografiska och ekonomiska utvecklingen i de olika regionerna), olika möjligheter att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens och att samverkan inte sker i önskvärd omfattning. *En* myndighet har ansetts kunna hantera sådana frågor på ett bättre sätt.

Fördelning av medel mellan de olika skatteregionerna

Inom skatteförvaltningen är det Riksskatteverket som "...äger rätten att fördela dispositionsrätten till skattemyndigheterna" (enligt regleringsbrev för Riksskatteverket år 2003) när det gäller såväl förvaltningsanslag som sakanslag. Organisationsförändringen den 1 januari 2004 kommer i praktiken inte att innebära någon skillnad i ansvaret för fördelningen.

Den modell som tillämpas inom Skatteverket är relativt omfattande och bygger i huvudsak på verksamhetens karaktär, t.ex. ärendegrupper. Inom Skatteverkets verksamhetsgrenar, förutom verksamhetsgrenen Brottsbekämpning, finns ett antal indikatorer

med olika viktning. Verksamhetsgrenen Beskattning innehåller nio indikatorer, varav några är utformade efter antal arbetsgivare med olika nivåer på lönesummorna. För verksamhetsgrenarna Folkbokföring respektive Fastighetstaxering är modellen baserad på ett fåtal, relativt enkla indikatorer; invånare samt utländska medborgare per den 31/12 respektive antal taxeringsenheter. Fördelningen inom verksamhetsgrenen som rör bouppteckningsfrågorna baseras på volymuppgifter. Hur fördelningsnycklarna skall se ut mellan verksamhetsgrenarna bygger på de tre senaste årens redovisade lönekostnader.

Utöver detta finns ett antal områden som bygger på specialfördelningar. Här ingår bl.a. vissa verksamhetsfrågor men också medel för lokalkostnader.

Modellens innehåll och omfattning beslutas av verksledningen och syftar enbart till att beräkna ekonomiska ramar för regionerna. En revidering och översyn av modellen gjordes under år 2000, men modellen tillämpades fullt ut först år 2002. Skatteverket planerar att göra en ny översyn av modellen under år 2004.

9.3.3 Polisväsendet

Inom polisväsendet har en liknande diskussion förts som inom skatteförvaltningen, bl.a. med anledning av att Rikspolisstyrelsen (RPS) i sitt budgetunderlag för åren 2002–2004 framförde tanken med att göra polisen till *en* myndighet. Denna organisationslösning har delvis övergetts och istället talas det idag om "en nationell polis" som ett synsätt och ett sätt att arbeta med vidareutveckling av polisens verksamhet. RPS har bl.a. pekat ut vissa samverkansområden där fler län än ett samverkar. Det kan t.ex. röra sig om informationscentraler och uppbyggnad av vissa funktioner och viss specialkompetens som kan användas av flera län. Ansvaret för detta arbete ligger på RPS.

Regleringsbrevet är ställt till RPS, men avser hela polisorganisationen. Ansvaret för nationella sammanställningar och analyser ligger på RPS. RPS har utvecklat en nationell resultatmodell som sedan några år används inom polisväsendet. Modellen är nu föremål för översyn. RPS har även arbetat aktivt med konsultstöd till polismyndigheterna och bl.a. utvecklat gemensamma modeller för kvalitetsbedömningar av verksamheten. Rikspolischefen genomför

också årliga resultatdialoger med ett antal av de 21 länspolis-mästarna.

Fördelning av medel mellan polismyndigheterna

RPS skall enligt regleringsbrevet för år 2004 ”inom anslaget...” tilldela polismyndigheterna medelsramar. Detta görs i huvudsak utifrån föregående års fördelning. Nyttillkomna medel fördelas utifrån särskilda indikatorer, dock inte i någon fastslagen fördelningsmodell. Oftast är befolkningsmängd den tyngst vägande faktorn, åtföljt av belastningsfaktorer för länen, dvs. olika typer av brott där t.ex. våldsbrott väger tyngre än andra brottstyper och därmed genererar mer resurser.

I början av 1990-talet arbetade polisväsendet fram en fördelningsmodell. Modellen innebar att behoven av polistjänster utgjorde grund för fördelningen av resurserna, vilket i praktiken betydde att folkmängden var avgörande. För medel som skulle fördelas under budgetåret 1994/95 skulle 72 procent av fördelningen göras efter folkmängden. Resterande fördelning gjordes utifrån lokalhyra, den s.k. storstadsfaktorn, aspiranter samt beslutspaket. Tanken var att modellen skulle implementeras över en längre tid eftersom variationsbredden mellan länen kom att bli upp till 20 procent. Ökningstakten bestämdes därför till 4 procent per år och minskningstakten till 2 procent per år. Detta kom dock aldrig att tillämpas då polisorganisationen samtidigt fick besparingskrav.

Fördelningsmodellen och ambitionen att genomföra den levde kvar under hela 1990-talet, men är idag inte längre aktuell. Som ovan nämnts fördelas tillkommande medel efter olika indikatorer, medan ett grundbelopp baseras på föregående års tilldelning. En budgetdialog mellan rikspolischefen och respektive länspolismästare sker också, inom vilken respektive polismyndighets särskilda behov diskuteras, t.ex. personalsituationen, ekonomin och regionala förutsättningar.

9.4 Det kommunala utjämningsystemet

Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för Sveriges kommuner och landsting infördes år 1996. Sedan dess har systemet varit föremål för tre utvärderingar och en fortsatt utveckling. Systemets utgångspunkt är att kommuner och landsting har olika förutsättningar att klara det ansvar som åligger dem. Detta beror bl.a. på skillnader som kommuner och landsting har svårt att påverka. Skillnader i skatteintäkter kan bero på stora skillnader i de beskattningsbara inkomsterna. Skillnader i kostnader kan bero på ålderssammansättning (t.ex. att en stor andel barn eller en stor andel äldre kräver mer resurser), geografiska betingelser eller var invånarna bor. Statsmakterna vill med detta system förhindra att skillnaderna blir för stora och därmed se till att servicen till medborgarna skall vara mer likvärdig.

Det kommunala utjämningsystemet består av fyra delar, inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, det generella statsbidraget och de s.k. införandereglerna. Inkomstutjämnningen har sin utgångspunkt i att alla kommuner och landsting skall garanteras en beskattningsbar inkomst per invånare motsvarande genomsnittet i landet. Kostnadsutjämningsdelen består av en rad delmodeller med olika s.k. strukturella faktorer, varav några uppdateras varje år medan andra ligger fast. För t.ex. grundskolan ligger strukturella faktorer som åldersstruktur, hemspråk och glesbygd till grund för beräkningarna. Dessa faktorer uppdateras årligen. Faktorer för gator och vägar ligger dock fast. Här är det trafik- och klimatberoende slitage som ligger till grund för beräkningarna.

Det generella statsbidraget innehåller dels en del som är invånarrelaterat (lika stort belopp per invånare), dels en del som är åldersbaserat (ett visst belopp per invånare i olika åldersgrupper). De s.k. fasta införandereglerna var ett sätt att begränsa effekterna av den omläggning av utjämningsystemet som gjordes år 1996. Kommuner och landsting skulle därmed få möjlighet att anpassa sig till de nya ekonomiska villkoren under en övergångsperiod.

Det finns kritik mot det kommunala utjämningsystemet. Kritiken rör bl.a. svårigheten att överblicka alla delmodeller och ingående faktorer. Uppdateringar och ständiga förändringar upplevs av många som krångligt. Att handlägga själva systemet kräver omfattande administrativa resurser. En statlig parlamentarisk kommitté (dir. 2001:73) som antagit namnet Utjämningskommittén, har arbetat utifrån syftet att bl.a. se över och föreslå förenklingar i

nuvarande system. Kommittén har i dess slutbetänkande Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88) föreslagit förändringar som bl.a. innebär att antalet delmodeller i kostnadsutjämningen reduceras från 16 till 9 genom att vissa modeller helt tas bort. För de kommuner och landsting som påverkas negativt av detta, samt påverkas negativt av föreslagna förändringar i övrigt, föreslår kommittén att ett nytt strukturbidrag införs vid sidan av utjämningsystemet. Enligt kommittén kommer effekterna av föreslagna förändringar slå igenom successivt under en 10-årsperiod.

10 Aktörernas åsikter om problem och utvecklingsbehov

Följande kapitel bygger i huvudsak på samtal och diskussioner mellan utredningen och företrädare för flertalet länsstyrelser, olika departement inom Regeringskansliet och ett 30-tal av sektorsmyndigheterna. Syftet har varit att identifiera problem och behov av utveckling. Sektorsmyndigheternas svar på utredningens enkät redovisas också till vissa delar i detta kapitel.

Avsnittet är indelat efter ett antal olika frågor. Frågorna är ansvarsfördelning och arbetssätt inom Regeringskansliet (avsnitt 10.1), den ekonomiska styrningen, där bl.a. resultatstyrningen och regleringsbrevet samt den finansiella styrningen berörs (avsnitt 10.2) och relationen mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna (avsnitt 10.3). I de avslutande avsnitten (10.4 och 10.5) berörs synen på samverkan och samordning mellan länsstyrelserna.

10.1 Regeringskansliets roll

Länsstyrelserna anser att regeringen brister i helhetssynen vad gäller styrningen och att Regeringskansliet alltför ofta ger olika signaler. Länsstyrelserna menar att det finns behov av att Regeringskansliet arbetar och agerar som *en* myndighet. Det skulle förbättra den ekonomiska styrningen. Länsstyrelserna efterfrågar en funktion inom Regeringskansliet som inte bara ansvarar för administrationen av länsstyrelserna, utan som även ser till att samla de olika politiska delarna inom länsstyrelsernas verksamhetsområde. Det har bl.a. föreslagits att lägga länsstyrelsefrågorna på Statsrådsberedningen, vilket är ett alternativ som prövats tidigare. Andra företrädare för länsstyrelserna anser att det väsentliga inte är den organisatoriska placeringen utan i stället det samlade agerandet från Regeringskansliets sida. Den interna samordningen inom Regeringskansliet är en mycket viktig del för att få till stånd en mer samlad styrning och samsyn på länsstyrelserna och deras roll. Läns-

styrelseföreträdarna har haft olika syn på frågan om huruvida en central myndighet för länsstyrelserrelaterade frågor bör tillskapas.

Finansdepartementets länsstyrelseenhet upplever det många gånger som svårt att få genomslag i Regeringskansliet för principen om den samordnade statliga länsförvaltningen. Det har dock funnits flera utvecklingsprojekt där fackdepartement har varit involverade. Enligt länsstyrelseenheten räcker dock inte resurserna till för att driva sådana projekt. Länsstyrelseenheten anser att kunskapen om länsstyrelserna inom Regeringskansliet har blivit bättre de senaste åren, men att den behöver bli ännu bättre. Länsstyrelseenheten ser en risk i att dagens ansvarsfördelning inom Regeringskansliet kan leda till att inte alla fackdepartement tar ansvaret fullt ut för verksamheter som bedrivs av länsstyrelserna, varken i fråga om verksamhetens kostnader eller utveckling.

Fackdepartementen anser att det ibland är svårt att få genomslag för sina sakfrågor i den utsträckning som vore önskvärt. Det handlar bl.a. om att ansvarsförhållandena inte är helt klara när det gäller att bedriva samordning i ett sektorssystem.

10.2 Den ekonomiska styrningen

Länsstyrelserna. Företrädare för länsstyrelserna anser att dagens ekonomiska styrning av länsstyrelserna är omfattande och alltför komplicerad. Det är en kombination av många mål och uppdrag från olika uppdragsgivare med en mängd olika finansieringssätt. Kopplingen mellan mål och medel upplevs som bristfällig och i vissa fall saknas den helt. Enligt länsstyrelserna är det svårt att få en helhetsbild över hur styrningen egentligen ser ut, både i termer av mål och uppdrag och i termer av resurstilldelning.

Finansdepartementets länsstyrelseenhet och fackdepartementen instämmer i länsstyrelsernas uppfattning om att dagens ekonomiska styrning av länsstyrelserna är omfattande och alltför komplicerad.

10.2.1 Resultatstyrningen och regleringsbrevet

Länsstyrelserna uppfattar regleringsbrevet som otydligt och alltför omfattande. Målstyrningen upplevs ofta i stället som en detaljstyrning. Länsstyrelserna anser vidare att det är svårt, om än inte omöjligt, att få en fullständig bild över samtliga länsstyrelsernas upp-

gifter och uppdrag. Regleringsbrevet ger en ofullständig bild. Många verksamheter sker vid sidan av den som regleringsbrevet ger uttryck för. Dessutom är, enligt länsstyrelserna, en del mål i regleringsbrevet motstridiga och detta gör det svårare att prioritera. Ibland kan det bli så att riksintressen står mot varandra. Det vore då önskvärt med tydliga prioriteringar från regeringens sida. Idag anses regleringsbrevet inte utgöra det politiska prioriteringsdokument som det, enligt länsstyrelserna, är avsett att vara.

I frågan om huruvida varje länsstyrelse bör ha sitt eget regleringsbrev och inte som nu ett gemensamt, har företrädarna för länsstyrelserna olika uppfattningar. Ett argument för 21 olika regleringsbrev är att styrningen bättre skulle kunna anpassas till de 21 länsstyrelsernas olika förutsättningar. Ett annat förslag har varit att bibehålla ett gemensamt regleringsbrev, men att i stället ha 21 olika avsnitt dvs. ett avsnitt per länsstyrelse. Ett tredje förslag har varit att regeringen i större utsträckning skulle kunna öka styrningen av olika grupper av länsstyrelser, t.ex. de grupper som har liknande förutsättningar.

Finansdepartementets länsstyrelseenhet och fackdepartementen anser att man bör fortsätta det arbete som pågår med att utveckla regleringsbrevet. Flera departementsföreträdare anser att den fortsatta utvecklingen bör koncentreras på formuleringar av mål och uppdrag. Att ha 21 separata regleringsbrev ses inte som realistiskt genomförbart.

10.2.2 Den finansiella styrningen

Länsstyrelserna anser att den finansiella styrningen är otydlig och alltför komplex. Man vill se en förenkling på detta område för att bl.a. kunna få en tydligare finansieringsbild som kan underlätta såväl styrning som uppföljning. Länsstyrelsernas problem med den finansiella styrningen berör till stor del det stora antalet finansieringssätt. Man vill ha en förenkling men ser samtidigt fördelar med att ha en blandning av olika finansieringskällor.

De många finansieringssätten får flera negativa konsekvenser för verksamheten. Länsstyrelserna upplever t.ex. det egna utrymmet för prioriteringar som begränsat. Enligt länsstyrelserna är det snarare ett val av ambitionsnivå för den verksamhet som skall bedrivas inom respektive sakområde. De många finansieringssätten gör det också, enligt länsstyrelserna, svårt att planera verksamheten

på lång sikt. Detta ger negativa konsekvenser för personalförsörjningen t.ex. i fråga om möjligheten att kunna erbjuda anställda tillsvidareanställning eller inte. Många länsstyrelser tvekar att tillsvidareanställa personal då verksamheten till stor del bygger på bidragsfinansiering eller finansiering via ettåriga sakanslag. Länsstyrelserna har dock olika syn på detta. Även för det tvärsektoriella arbetet försämras förutsättningarna av de många finansieringssätten. De olika sakanslagen och bidragen är ju ofta knutna till en viss sakfråga. Det är också svårt att bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete.

För viss verksamhet som är bidragsfinansierad, vanligtvis genom bidrag från olika sektorsmyndigheter, kan medlen komma länsstyrelserna till godo sent under budgetåret. Det har t.ex. hänt att för verksamhet som skall utföras under året har bidrag erhållits först i december det aktuella året. För att kunna genomföra verksamheten innan bidraget har betalats ut måste medel tas från annan verksamhet. En annan konsekvens av att länsstyrelserna får medel sent under budgetåret är att anslagssparandet riskerar att överskrida gränsen för vad som är tillåtet att behålla till nästa budgetår.

Vad gäller verksamhet som finansieras via sakanslag anser länsstyrelserna att anslaget också måste inrymma kostnader för administration. Idag hanterar länsstyrelserna vissa frågor, t.ex. vissa transfereringar, utan eller med endast viss sådan kostnadstäckning. Länsstyrelserna upplever också att vissa ärenden är särskilt svåra att budgetera och planera för. Det kan röra sig om extraordinära uppgifter, såsom översvämningar och stora infrastrukturprojekt, t.ex. Botniabanan och Citytunneln. Det kan också gälla vissa ärendegrupper där bl.a. tidsfrister för ansökan om bidrag innebär att det blir en stor mängd ärenden under något år, utan att administrationen av dessa ärenden har möjlighet att växa i samma omfattning. En sådan ärendegrupp är ansökningar om att bygga telemaster.

Finansdepartementets länsstyrelsenhet och fackdepartementen instämmer i länsstyrelsernas bild av att den finansiella styrningen är alltför komplex. Fackdepartementen anser att det är svårt att förstå hur länsstyrelsernas förvaltningsanslag beräknats och vad som egentligen ingår i basen. Fackdepartementen upplever att det vid tillkommande uppgifter för länsstyrelserna ofta blir förhandlingar om finansiering. Möjligheterna att finansiera ny verksamhet upplevs idag vara begränsad till sakanslag.

Länsstyrelseenheten framhåller vikten av att fackdepartementen tar ansvaret för finansieringen för nya uppgifter i tillräckligt stor utsträckning.

Resursanvändning och uppföljning

Fackdepartementen pekar på att bidrag som länsstyrelserna söker på eget initiativ kan vara en osäker finansieringskälla eftersom de är konjunkturberoende. Sådana bidrag innebär en risk eftersom länsstyrelserna inte kan kalkylera med att få dessa bidrag.

Fackdepartementen anser också att det är svårt att få en tydlig bild över hur länsstyrelserna har använt resurserna. Detta gäller framför allt övrig finansiering, dvs. annan finansiering än via förvaltningsanslaget. Fackdepartementen finner det också svårt att göra andra finansiella uppföljningar på grund av att man upplever det som att länsstyrelserna har olika sätt att redovisa kostnaderna.

Ibland kan det också finnas brister i prognosunderlagen från länsstyrelserna. Ett exempel är bristen på precision avseende prognoser och uppföljning av utfallet för avgiftsfinansierad verksamhet inom kommunikationsområdet (körkort, tillstånd för övningskörning och yrkestrafik). Avgifterna bedöms och sätts här efter de prognoser för kostnaderna i denna verksamhet som länsstyrelserna lämnar. Det har dock i flera fall varit stora skillnader mellan prognoserna och utfallet. Detta kan i sin tur få effekten att avgifterna kan komma att sättas felaktigt.

Finansdepartementets länsstyrelseenhet upplever inte svårigheter på samma sätt som fackdepartementen. Länsstyrelseenheten menar också att många av de problem som fackdepartementen pekar på kan undvikas genom en förbättrad dialog inom Regeringskansliet.

Utveckling av den finansiella styrningen

Länsstyrelserna. Företrädarna för länsstyrelserna ser olika på hur den finansiella styrningen skulle kunna utvecklas. Ur ett ledningsperspektiv föredras oftast att så mycket som möjligt läggs på länsstyrelsernas förvaltningsanslag. De som arbetar med sakfrågor inom länsstyrelserna har dock gett uttryck för att övriga medel (sakanslag och bidrag) är bra under förutsättning att villkoren för att få dem inte försvårar planeringen av verksamheten. Även från

ledningshåll kan specialdestinerade medel ses som positivt, eftersom det kan uppfattas som en tydlig prioriteringssignal från regeringen. Om sådana bidrag och sakanslag blir alltför många kan det dock resultera i en betydande ryckighet som negativt påverkar såväl planering som verksamhet. Endast ett fåtal av länsstyrelseföreträdarna vill se enbart *en* finansieringskälla. Det som efterfrågas är istället en principiell grund och en utgångspunkt för valet av finansieringskälla; när skall verksamhet finansieras med förvaltningsanslag, sakanslag, bidrag respektive avgifter. En sådan grund saknas idag.

Länsstyrelserna har pekat på möjligheten att höja ramarna för såväl anslagskrediten som för anslagssparandet avseende förvaltningsanslaget. Detta skulle enligt länsstyrelserna ge en ökad flexibilitet över åren i styrningen av verksamheten. Det kan möjligen också ge större planeringsmöjligheter när tidsperspektivet blir snävt, såsom fallet ofta är i fråga om bidrag.

Det finns länsstyrelseföreträdare som anser att avgiftsfinansieringen bör öka. Aktuell verksamhet kan t.ex. vara tillståndsgivning, tillsyn och eventuellt prövningsavgifter av olika slag samt utbildningsverksamhet. Det bör också gälla s.k. produktionsfinansierad verksamhet. Samtidigt finns hos andra länsstyrelseföreträdare en oro över att en ökad avgiftsfinansiering skulle kunna begränsa det arbete som länsstyrelsen skall utföra enligt sin instruktion m.m.

Finansieringen via sektorsmyndigheterna uppfattas av länsstyrelserna som en omväg och därför borde medlen kunna läggas direkt på länsstyrelserna. Dessa medel behöver inte nödvändigtvis läggas på länsstyrelsernas förvaltningsanslag, utan kan också erhållas som sakanslag.

Finansdepartementets länsstyrelseenhet menar att dagens utformning med *ett* förvaltningsanslag bör behållas eftersom det ger möjlighet att använda medlen till andra ändamål, t.ex. om ett uppdrag inom ett sakområde har kunnat genomföras på ett billigare sätt än det var budgeterat för. Det finns därför ett värde i att behålla sådana incitament och att undvika en uppdelning av förvaltningsanslaget.

Fackdepartementen föreslår att länsstyrelsernas förvaltningsanslag delas in i flera anslag och på detta vis riktas direkt mot olika verksamheter. Detta anses kunna bidra till en ökad tydlighet och förenkling av den finansiella styrningen, men också till en ökad koppling mellan mål och medel.

10.2.3 Länsstyrelsernas syn på förvaltningsanslagets fördelning

Länsstyrelsernas syn på förvaltningsanslagets fördelningsmodell skiljer sig relativt mycket åt. Vissa pekar på att den aktuella fördelningsmodellen egentligen aldrig har använts samt anser att den saknar logik och därför bör föras bort från dagordningen. Andra anser att modellen bör uppdateras och användas igen. Mellan dessa ytterligheter finns också förslag till alternativa modeller.

Det som många påpekar som väsentligt, oavsett modellens utformning, är stabilitet. Detta ställs samtidigt mot behovet av förändringar, dels av redan befintliga fördelningsnycklar (t.ex. de befolkningsändringar som skett sedan år 1998), dels förändringar av mer omfattande karaktär som rör sakfrågor. Vissa företrädare betonar det viktiga i att modellen bygger på enkelhet.

Flera länsstyrelseföreträdare menar att det finns behov av att skapa en ny utgångspunkt eller omstart för att fördela förvaltningsanslaget mellan länsstyrelserna. Andra anser att detta skulle vara bortkastad tid eftersom ett återupprättande av Statskontorets fördelningsmodell endast skulle skapa en ny diskussion om vinnare och förlorare. Även om man skulle börja om från noll, skulle detta sannolikt ändå inte vara tillräckligt för att förklara förvaltningsanslagets fördelning fullt ut. Dessa senare länsstyrelseföreträdare väljer istället en tänkt fördelningsmodell som bygger på olika fördelningsnycklar för olika verksamhetsområden. Under en övergångsperiod skulle däremot den generella fördelningsmodellen kunna användas.

Länsstyrelserna har olika åsikter om hur tillkommande uppgifter bör hanteras i förhållande till en generell modell. Vissa menar att anslagsfördelningen bör göras utifrån särskilda fördelningsnycklar, anpassade till de tillkommande uppgifternas karaktär. Skall man dessutom justera förvaltningsanslagets fördelning genom att uppdatera Statskontorets modell, måste också de medel som har fördelats mellan länsstyrelserna vid tillkommande uppgifter sedan år 1998 hanteras. Inom miljöområdet har t.ex. anslagsfördelningen byggts på ett antal specifika fördelningsnycklar. Det blir då extra viktigt att ta ställning till hur man gör med sådana fall, dvs. om man skall låta fördelningsnycklarna kvarstå eller göra dessa beräkningar med nya nycklar som grund.

Det finns också invändningar mot att grundbeloppet i dagens modell är detsamma för samtliga länsstyrelser. Detta anses bli ett

problem då de andra delarna av modellen, som skall reglera för geografiska och sociala skillnader, genom åren har blivit konstanta, eftersom de aldrig har ändrats eller uppdaterats. Grundbeloppets andel av fördelningsmodellen anses då orimligt stort.

Alternativa modeller

Flera länsstyrelser har lagt fram förslag på olika kriterier som bör ingå i en framtida fördelningsmodell.

Det finns förslag på en modell som bygger på både en fast och en rörlig del, bl.a. beroende på länsspecifika förutsättningar. Det har också föreslagits att modellen bör innehålla ett visst mått av flexibilitet i form av rörliga kriterier. Dessa skulle kunna användas vid behov, om vissa på förhand givna nivåer för en verksamhets kostnader passeras t.ex. vid stora infrastrukturprojekt.

Kriterier som föreslagits ingå i modellen som fasta variabler är antalet invånare per km² (ett uttryck för gleshet respektive tätet/storstad) samt gränsregion. Därtill föreslås också en variabel som skall vara rörlig och som bygger på länets dynamik/expansion. Andra förslag som har tagits upp av några länsstyrelser är tätorts- respektive glesbygdsfaktorer. Tätortsfaktorn handlar om kraftigt växande befolkning och förtätad bebyggelse. En sådan faktor bör uppgå till en likvärdig andel av förvaltningsanslaget jämfört med variabeln landyta som finns i dagens modell. Glesbygdsfaktorn handlar om det motsatta, dvs. kraftigt minskad befolkning och dess konsekvenser för ett levande samhälle.

Ytterligare kriterier som lyfts fram är det höga exploateringstrycket i länet och vad detta får för konsekvenser i form av ett ökat antal ärenden för länsstyrelsens del kring plan- och bygglov (överklagandeärenden), bostadsbyggande och bostadsstöd samt infrastruktur.

10.3 I skärningspunkten mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna

Länsstyrelserna upplever att ansvarsfördelningen mellan dem och sektorsmyndigheterna ibland är otydlig. Ibland uppfattas den även som ologisk. Det är, enligt länsstyrelserna, inte alltid helt självklart på vilka grunder regeringen beslutar om vad som är en nationell

uppgift och vad som är en regional uppgift. Länsstyrelserna anser att samarbetet mellan dem och sektorsmyndigheterna i huvudsak fungerar bra. Regeringens val av styrning ger dock, enligt länsstyrelserna, inte alltid samarbetet de bästa förutsättningarna. Ibland kan det upplevas som en indirekt styrning från sektorsmyndigheterna. Ett exempel är att länsstyrelserna varje år söker medel från Fiskeriverket för tillsynsverksamhet, trots att fisketillsyn är en stående uppgift för länsstyrelserna.

Sektorsmyndigheterna upplever överlag att ansvarsfördelningen mellan respektive sektorsmyndighet och länsstyrelserna i huvudsak är tydlig. Dock finns det vissa delar i samarbetet som upplevs som mindre tydliga och det handlar då ofta om att roller och ansvarsfördelning är otydligt formulerade.

Det kan finnas otydliga formuleringar i regleringsbrev, vilket bidrar till en oklar ansvarsfördelning. Ett exempel kan hämtas från det sociala området. Socialstyrelsen upplever en viss otydlighet genom att myndigheterna får snarlika uppdrag i regleringsbreven. Det nationella och regionala tillsynsansvaret överlappas genom att ansvaret för viss operativ tillsyn ligger både på länsstyrelserna och på Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter, vilka har att utöva tillsyn utifrån skilda lagstiftningar.

En annan otydlighet kan handla om skillnaden mellan vad som i teorin, dvs. i författningar, är tydligt och hur det fungerar i praktiken. Ett exempel kan hämtas från Statens räddningsverk och ansvarsfördelningen kring tillsynen av den kommunala verksamheten. Den formellt reglerade ansvarsfördelningen upplevs som ganska tydlig inom Räddningsverkets ansvarsområden. I praktiken har dock under senare år resursbristen inom detta område ökat vid länsstyrelserna, vilket medfört att flera frågor förskjuts mot central nivå, t.ex. vad gäller rådgivning gentemot kommunerna. Samtidigt menar Statens Räddningsverk att det ibland kan vara positivt med ett gemensamt ansvar även om det kan upplevas som otydlig ansvarsfördelning. Staten är ju trots allt en och samma juridiska person.

Livsmedelsverket upplever ansvarsfördelningen som otydlig vad gäller ansvaret för samordning av livsmedelstillsynen.

Sektorsmyndigheterna ser inte att de otydligheter som råder på vissa områden medför några större konsekvenser utan snarare handlar det om att otydligheterna kan medföra vissa risker. Det kan till exempel handla om att det finns risk att vissa uppgifter inte görs eller att det finns risk att en uppgift kan försvåras och ta

längre tid än nödvändigt att genomföra. I det senare fallet blir konsekvensen en minskad effektivitet i verksamheten.

Otydligheter kan också leda till att tredje part blir drabbad, t.ex. om oklarheter råder kring ansvar för tillsynen. Det kan också leda till ett minskat förtroende för både länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna.

Sektorsmyndigheterna anser att otydligheterna bör kunna minska genom förtydliganden i regleringsbrev och förordningar.

Den finansiella relationen mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna

Länsstyrelserna har olika erfarenheter av de finansiella relationerna mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna, t.ex. då sektorsmyndigheterna betalar ut bidrag till länsstyrelserna. Med en del sektorsmyndigheter fungerar dialogen bra. Dessa sektorsmyndigheter har också tydliga kriterier för när bidragen skall betalas ut (före, under hand eller efter det att verksamheten har genomförts) och andra villkor som t.ex. krav på återrapportering och liknande. Andra sektorsmyndigheter saknar tydliga kriterier och villkor för bidragen, vilket försvårar bl.a. planeringen av verksamheten för länsstyrelserna. I vissa fall har också uppdragen, enligt länsstyrelserna, varit underfinansierade. Sedan ett par år tillbaka har länsstyrelserna därför arbetat fram en modell, den s.k. Örebro-modellen, för att uppdragen skall få kostnadstäckning.

Sektorsmyndigheterna anser att det finns behov av vissa förändringar i de finansiella relationerna till länsstyrelserna. Några myndigheter pekar på att hanteringen bör göras enklare och att länsstyrelserna bör få disponera vissa anslag. Några sektorsmyndigheter anser att länsstyrelserna bör kunna tilldelas öronmärkta medel.

Särskilt om jordbruksadministrationen

Länsstyrelserna upplever jordbruksadministrationen som svår att hantera. Statens Jordbruksverk har föreskriftsrätt i handläggningen av EU-ansökningar. För länsstyrelsernas del uppfattas detta som en form av detaljstyrning som starkt begränsar möjligheterna till prioriteringar i handläggningen. Samtidigt poängterar länsstyrelserna att

samarbetet mellan dem och Jordbruksverket avsevärt har förbättrats sedan utredningen om jordbruksadministrationen (Fi 2001:02) genomfördes.

Statens Jordbruksverk menar att samarbetet har utvecklats och förbättrats under de senaste åren. Det målmedvetna arbetet i syfte att förtydliga ansvarsfördelningen mellan Statens Jordbruksverk och länsstyrelserna har gett resultat. Statens Jordbruksverk pekar dels på de s.k. GAR-föreskrifterna, dels på inrättandet av ett Samverkansråd. Rådet har inrättats av regeringen vid Jordbruksverket med representanter på ledningsnivå från Statens Jordbruksverk och länsstyrelsernas olika samordningsregioner. Rådet är ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte rörande frågor om samverkan, övergripande planering, styrning och andra frågor av strategisk betydelse rörande hantering av stöden till jordbrukarna.

10.4 Länsstyrelsernas syn på samordning och samverkan

Länsstyrelsernas inställning till samordning och samverkan är positiv. De ser ett behov av att öka denna samordning och samverkan inom en rad områden. Däremot finns det delade meningar om hur detta skall gå till. Vissa anser att regeringen skall låta länsstyrelserna själva vidareutveckla samordningen utan att detaljstyra. Andra anser att regeringen skall styra i större utsträckning än vad som görs idag.

Samordning eller koncentration av vissa uppgifter bör enligt länsstyrelserna snarare utgå från kompetens än storlek på länsstyrelse. Dock är det av betydelse att alla länsstyrelser har en tillräcklig organisatorisk storlek.

Inom det administrativa området, inklusive IT-området, har samordningen setts som självklar och det är här som arbetet kommit längst. Enligt länsstyrelserna borde mycket mer kunna göras i informationsfrågorna, eftersom det väsentliga torde vara att presentera en verksamhet och inte den enskilda länsstyrelsen. När det gäller ekonomiområdet kan det t.ex. handla om att samordna frågor som rör intern service t.ex. telefoni (delade växlar), att gå över till elektroniska fakturor och att få ned styckkostnader för t.ex. löneadministrationen. Ett exempel som nämns är också hur länsstyrelserna skulle kunna samordna sig vid krav på licenser för olika datasystem.

Kompetensförsörjningsfrågan har lyfts fram som betydelsefull i detta sammanhang. Länsstyrelsernas behov av många olika kompetenser, ofta inom relativt smala områden, balanserar inte alltid med tillgången på arbetskraft. Det är inte heller ett behov som alltid är konstant över tiden. Därför är det extra viktigt att länsstyrelserna har möjlighet att samordna viss kompetens mellan länsstyrelserna, i syfte att bl.a. minska sårbarheten hos den enskilda länsstyrelsen. Även om många länsstyrelser gör så redan idag, är den samlade uppfattningen att man skulle kunna göra ännu mer på detta område.

När det gäller sakfrågorna anser många länsstyrelseföreträdare att den modell som används inom jordbruksadministrationens område, dvs. att vissa länsstyrelser har fått ett särskilt ansvar för utveckling och samordning inom ett antal regioner av länsstyrelser, borde kunna användas inom fler områden.

Länsstyrelserna ser gärna att regeringen ger dem bättre förutsättningar för samordningen i form av t.ex. en gemensam anslagspost i länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Denna anslagspost skulle då kunna användas för finansiering av gemensamma investeringar, t.ex. inom IT-området. Även för samordning inom andra områden än IT-området finns dock behovet av resurser.

Vad gäller den fortsatta utvecklingen av samordningen och samverkan mellan länsstyrelserna, har några länsstyrelser lyft fram den gruppering i sju olika grupper som länsråds-kretsen har gjort för att underlätta samordnings- och utvecklingsarbetet. Denna modell anses kunna appliceras på andra grupper inom länsstyrelseorganisationen. Det skulle även kunna prövas i vilken utsträckning länsrådsgrupperna kan ha beslutanderätt. Utvecklingsrådet för länsstyrelsefrågor m.m. (bestående av fyra landshövdingar, ansvarig statssekreterare och departementsråd för länsstyrelsefrågor vid Finansdepartementet) borde också kunna användas som en samordningsfunktion mer än idag, bl.a. i dialogen mellan länsstyrelseorganisationen och Regeringskansliet.

Att koncentrera en uppgift till en enda eller ett fåtal länsstyrelser har setts som en möjlig lösning. Länsstyrelserna har dock pekat på att koncentrationsalternativet innehåller flera dimensioner. En sådan dimension är själva sakfrågan. Här menar länsstyrelserna att det finns en rad faktorer som man måste ta hänsyn till för att kunna komma fram till slutsatsen att hanteringen av den aktuella sakfrågan skulle kunna koncentreras. Det rör sig t.ex. om huruvida sakfrågan har en starkt geografisk anknytning, där en av förutsätt-

ningarna för att kunna hantera frågan effektivt är en god lokal och regional kunskap och kännedom. Här antas en koncentration vara mycket svårare att genomföra. En annan faktor är hur stor roll den fysiska tillgängligheten eller den geografiska närheten till länsstyrelsen, kan betyda för medborgaren, företagaren eller vem det är som berörs av den aktuella sakfrågan. Tillgänglighet per telefon eller via Internet kanske inte täcker behovet av fysisk tillgänglighet och därmed inte heller den servicenivå som medborgaren, företagaren, etc. förväntar sig. Koncentration bör, enligt länsstyrelserna, därmed ställas mot lämplig servicenivå.

10.5 Regeringskansliets syn på länsstyrelsernas samordning och samverkan

Frågan om länsstyrelsernas samordning och samverkan har även diskuterats med företrädare för Regeringskansliet. Deras uppfattning om hur länsstyrelsernas samordning och samverkan bör utvecklas stämmer till viss del överens med länsstyrelsernas. Man pekar på vikten av att ge länsstyrelsernas de rätta förutsättningarna för samordning, t.ex. genom att regeringen ger tydliga signaler om vilka samordningsinsatser som den anser vara viktiga. Samordningen behöver dock inte vara densamma över tiden. Det måste finnas en flexibilitet avseende vilka frågor länsstyrelserna bör samordna sig i. Frågan om koncentration av en uppgift anses vara en nationell fråga och därmed skall beslutet fattas av regeringen och inte av länsstyrelserna själva. När det gäller den aktuella sakfrågan, måste vissa aspekter beaktas; omfattningen av den aktuella verksamheten, om ett regionalt perspektiv och lokal och regional kännedom är viktigt och hur medborgaren upplever en sådan lösning.

11 Överväganden och förslag

11.1 Utredningens inledande överväganden

Den grundläggande utgångspunkten för Länsstyrelseutredningens arbete har – i enlighet med direktiven – varit att principen om den samordnade statliga länsförvaltningen skall ligga fast. Avsikten med denna princip är att stärka den regionala överblicken och minska sektoriseringen. Tanken är att länsstyrelserna skall svara för helhetssynen men också för sektorsperspektivet på den regionala nivån. Just möjligheten att få en regional överblick utifrån såväl ett helhetsperspektiv som ett sektorsperspektiv är en av fördelarna med den samordnade statliga länsförvaltningen. Men länsstyrelserna kan bara bidra med sin regionala pusselbit. Det måste finnas någon som samlar alla pusselbitarna och som skapar den nationella helheten. I dag är det Regeringskansliet som skall skapa denna helhet och ge regeringen såväl helhetsperspektivet som sektorsperspektivet.

Länsstyrelserna skall vara statens representant i länet. Detta ger i sig regeringen stora möjligheter att föra ut den nationella politiken i landet. Statens närvaro i länet är betydelsefull. I en tid med allt större koncentration av den offentliga sektorns verksamhet bör länsstyrelsernas roll och verksamhet få en allt större betydelse.

Länsstyrelsernas uppgifter bör också ses i ljuset av Ansvarskommitténs arbete och tankarna i delbetänkandet Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123) som presenterades i december 2003.

I delbetänkandet har det föreslagits att en av de frågeställningar som bör ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet skall vara utformningen av den regionala samhällsorganisationen. Vidare har föreslagits att en uppgift för kommittén bör vara att analysera och lämna förslag om hur den statliga sektorssamordningen kan effektiviseras och i vilka former staten bör uppträda gentemot den lokala nivån, vilket inkluderar länsstyrelsernas uppgift. Enligt

ansvarskommittén gör behovet av ett samordnande helhetsansvar för koordinering av statlig verksamhet på regional nivå det särskilt viktigt att överväga hur staten genom länsstyrelserna kan uppträda som en stark och verksamhetsnära aktör även i ett läge med ökat regionalt självstyre.

Länsstyrelseutredningens arbete har utgått från det *nuvarande* styr- och organisationssystemet.

I länsstyrelsernas uppgift idag finns en viss dualism; att se till att nationella mål får genomslag i länet och samtidigt utifrån allt mer olikartade regionala förutsättningar och förhållanden främja det aktuella länets utveckling. De regionala förutsättningarna skiljer sig kraftigt åt. Det är länsstyrelsernas ansvar att utifrån dessa göra en egen självständig prioritering mellan de olika verksamheterna. Naturligtvis bidrar detta till att verksamheten såväl till omfattning som till finansiering skiljer sig kraftigt åt mellan länsstyrelserna. Ett vidmakthållande av principen om den samordnade statliga länsförvaltningen, tillsammans med det faktum att Sverige har 21 regionala länsstyrelser, innebär i sig en acceptans av olikheter i länsstyrelsernas förutsättningar men också av komplexiteten i såväl länsstyrelsernas verksamhet som i den ekonomiska styrningen.

Dualismen finns även i regeringens styrning på den regionala nivån. Jämsides med länsstyrelserna verkar staten genom andra myndigheter. Det är centrala verk och sektorsmyndigheter med ansvar för olika nationella frågor som ibland arbetar på regional nivå genom att de har en regional organisation. Både de centrala myndigheterna och länsstyrelserna är underställda regeringen och är i detta avseende jämställda. Båda har en viktig roll i genomförandet av den nationella politiken och i vissa fall kan båda bidra med underlag i fråga om den regionala bilden. De har ofta gemensamma uppgifter och ett delat ansvar inom olika områden. Detta ställer stora krav på samarbetet och samordningen mellan de aktuella myndigheterna och länsstyrelserna. Regeringen styr ofta genom att fatta beslut om att sektorsmyndigheterna skall få disponera medel som sedan skall betalas ut till länsstyrelserna. Regeringens finansiella styrning av länsstyrelserna genom sektorsmyndigheterna får ses som en realitet. Samtidigt är myndigheterna och länsstyrelserna i ett beroendeförhållande till varandra genom att de på olika sätt behöver ta del av varandras resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter på bästa sätt. Ansvarsfördelningen mellan dessa myndigheter och länsstyrelserna måste vara så tydlig som möjligt för att kunna fungera i praktiken.

Även i Regeringskansliets interna arbete och organisation återkommer dualismen. Sektorsföreträdarna i de olika departementen ser sitt respektive område som prioriterat. Samtidigt har Finansdepartementets länsstyrelseenhet ett ansvar för länsstyrelserna som myndighet och ett ansvar för medelstilldelningen. Detta ställer krav på ett gott samarbete departementen emellan och leder ofta till förhandlingar om de olika frågorna. Detta är inget unikt. Regeringen har ett kollektivt ansvar och beredningsordningen i Regeringskansliet utgår från detta. Det som komplicerar bilden är att länsstyrelserna är 21 myndigheter och att de har uppgifter inom nästan hälften av alla politikområden. Det innebär också att nästan alla departement inom sina politikområden har frågor som berör länsstyrelserna.

Med utgångspunkt från de perspektiv som beskrivs ovan och i inledningskapitlet samt från aktörernas åsikter om nuvarande styrsystem, har utredningen identifierat några övergripande problembilder och utvecklingsbehov för den ekonomiska styrningen respektive samordningen och samverkan mellan länsstyrelserna.

Utredningen kan konstatera att de problem och utvecklingsbehov som har identifierats ger vid handen att nuvarande styrsystem och fördelning av ansvaret för styrningen inte ger tillräckliga förutsättningar för en effektiv verksamhet. Utredningen lämnar i det följande ett antal förslag till förändringar.

11.2 Problembilder och utvecklingsbehov avseende den ekonomiska styrningen

Den ena delen av utredningens arbete avser den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna.

Även den ekonomiska styrningen av försöksverksamheten vid länsstyrelsen i Gotlands län har varit en intressant aspekt att beakta i detta avseende, men utredningen har funnit att "Gotlandsmodellen" inte kan appliceras på den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna generellt. Därför kommer inte Gotlandsförsöket att tas upp särskilt i det följande.

Följande problembilder och utvecklingsbehov har utkristalliserats vad gäller den ekonomiska styrningen:

1. Behovet av en mer samlad styrning från Regeringskansliets sida.
2. Behovet av utveckling av regleringsbrevet och andra styrdokument för att skapa en helhetsbild av länsstyrelsernas totala verksamhet och finansiering.
3. En komplex finansieringsbild.
4. Dispositions rätt till offentligrättsliga avgifter.
5. Behovet av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna.
6. Behovet av nya principer för förvaltningsanslagets fördelning.

11.2.1 Behovet av en mer samlad styrning från Regeringskansliets sida

Utredningens förslag:

- Ändring i departementsförordningen för att ge Finansdepartementets länsstyrelseenhet en samordningsroll utifrån principen om den samordnade statliga länsförvaltningen.
- Utveckla dialogen inom Regeringskansliet och med berörda myndigheter.
- En statssekreterargrupp tillskapas inom Regeringskansliet.
- Fortsatt utveckling av länsstyrelsernas interna redovisning.
- Resursförstärkning till Finansdepartementets länsstyrelseenhet.

Utredningens överväganden

Det som förenar länsstyrelserna och som samtidigt skiljer dem från andra myndigheter är deras roll utifrån principen om den samordnade statliga länsförvaltningen. Denna princip – och den nuvarande länsindelningen – kräver en samordning mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Det behövs också en väl utvecklad samordning inom Regeringskansliet för att kunna åstadkomma en samlad styrning och uppföljning utifrån denna princip. Ett samlat och samordnat styrningsarbete inom Regeringskansliet som helhet är av avgörande betydelse för möjligheten att få fram

den nationella helheten och för ställningstagande till hur delarna skall utvecklas. I dag saknas en sådan tydlig samlad styrning inom Regeringskansliet. Länsstyrelserna uppfattar regeringens styrning av deras verksamhet som splittrad.

Den samordning som sker inom Regeringskansliet utgår från fackdepartementens ansvar för olika sektorsområden samt det ansvar som Finansdepartementets länsstyrelseenhet har för länsstyrelserna som myndighet och för förvaltnings- och lagstiftningsärenden som gäller dessa. Fackdepartementen har till uppgift att bevaka sektorsområdenas intresse och länsstyrelseenheten att bevaka att uppgifter och resurser är i balans. Samordningen är i dag främst koncentrerad till budgetprocessen och den finansiella styrningen samt till "ad hoc-ärenden" som kan bli aktuella inom fackdepartementens områden. I Regeringskansliets nuvarande beredningsprocess är det ingen självklarhet att en bevakning sker av att regeringens beslut ligger i linje med principen om den samordnade statliga länsförvaltningen. Det finns inte heller någon inom Regeringskansliet som samlat arbetar med att förverkliga denna princip och ser till att den får genomslag i den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna.

Enligt utredningens mening finns det behov av en funktion som tar ett samlat grepp om regeringens förverkligande av principen om den samordnade statliga länsförvaltningen och även dess genomslag på den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna. Denna funktion skall ha en helhetsbild över länsstyrelsernas totala verksamhet och även samtliga finansieringskällor som finansierar denna verksamhet.

I utredningens arbete har två alternativ övervägts för utformningen av en sådan funktion i syfte att generellt kunna åstadkomma en mer samlad styrning.

Det *första alternativet* är att utveckla den nuvarande ordningen inom Regeringskansliet, dvs. att utveckla rollen för Finansdepartementets länsstyrelseenhet.

Det *andra alternativet* är att föra över ansvaret för länsstyrelserelaterade frågor från Finansdepartementet till Statsrådsberedningen. Förespråkarna för detta alternativ anser att det skulle åstadkomma en maximalt samlad styrning och de hänvisar till att denna lösning funnits tidigare under en tid.

Enligt utredningens mening löses inte samordningsproblematiken inom Regeringskansliet av att man lägger ansvaret på

Statsrådsberedningen. Problematiken som sådan finns på de flesta områden eftersom det finns en viss beredningsform inom Regeringskansliet. Statsrådsberedningen har idag inte någon uppgift av liknande karaktär på andra verksamhetsområden. Att lägga en sådan uppgift på Statsrådsberedningen skulle visserligen kunna ses som en markering av länsstyrelsernas betydelse, men utredningen anser att en sådan ordning skulle kännas främmande utifrån det arbetssätt som Regeringskansliet har i dag.

Utredningen anser därför att det alternativ som bör väljas är att utveckla den nuvarande ordningen inom Regeringskansliet och ge Finansdepartementets länsstyrelseenhet ett tydligare ansvar och en utvidgad uppgift. Enheten får en samordningsroll utifrån principen om den samordnade statliga länsförvaltningen och ansvarar för principens samlade genomslag på den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna. Länsstyrelseenheten skulle få en något annorlunda roll jämfört med andra enheter inom Regeringskansliet, men uppgiften skulle inte vara unik. Exempel på enheter med en liknande roll är den civila enheten på Försvarsdepartementet och de kommunala enheterna på Finansdepartementet.

Utredningen anser vidare att det finns ett behov av att utveckla länsstyrelsernas interna redovisning i syfte att uppnå en ökad transparens och jämförbarhet mellan länsstyrelserna. Detta skulle underlätta såväl den finansiella styrningen som resultatstyrningen. Vad gäller den avgiftsbelagda verksamheten finns behov av en funktion för uppföljning av kostnader och intäkter samt sammanställningar av kalkylunderlag för länsstyrelsernas avgifter.

Ett alternativ som utredningen har övervägt i detta sammanhang är att tillskapa ett centralt organ med ansvar för administrativa länsstyrelserrelaterade frågor i större eller mindre utsträckning. Mest genomgripande skulle vara att bilda en myndighet på central nivå med en överordnad roll i förhållande till 21 regionala länsmyndigheter. En annan möjlighet är att tillskapa ett helt nytt organ (myndighet, nämnd eller råd) som inte har en överordnad funktion i förhållande till länsstyrelserna. Uppgiften blir i stället att ge underlag till Regeringskansliets styrningsprocess och stödja länsstyrelserna i administrativa frågor och i utvecklingsarbetet.

För utredningen känns det främmande att välja en lösning med en ny myndighet. Behovet av utveckling och förändring vad gäller den ekonomiska styrningen är inte av den karaktären och omfattningen att en sådan lösning kan anses motiverad. Utredningen anser att man i stället bör välja lösningen att ge länsstyrelseenheten

en samordningsroll när det gäller utvecklingen av länsstyrelsernas interna redovisning. Vissa uppgifter bör dock kunna utföras av länsstyrelserna, t.ex. att ta fram olika underlag. Här kan länsstyrelseenheten föreslå regeringen att lägga särskilda uppdrag på en eller flera länsstyrelser. Vad gäller den avgiftsbelagda verksamheten bör uppgiften att följa upp kostnader och intäkter m.m. kunna läggas på någon utsedd länsstyrelse eller annan befintlig myndighet.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att följande åtgärder vidtas.

1. Ändring i departementsförordningen för att ge Finansdepartementets länsstyrelseenhet en samordningsroll utifrån principen om den samordnade statliga länsförvaltningen

Finansdepartementets länsstyrelseenhet bör få en tydlig samordningsroll utifrån principen om den samordnade statliga länsförvaltningen. Finansdepartementet har redan idag i sin arbetsordning gett länsstyrelseenheten uppgiften att utveckla och samordna den regionala samhällsorganisationen. Det finns inte någon motsvarande skrivning i departementsförordningen där förvaltnings- och lagstiftningsärenden samt myndighetsansvar fördelas.

Utredningen föreslår att bilagan till departementsförordningen avseende Finansdepartementet i fråga om förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden kompletteras med texten ”som gäller utveckling och samordning av den regionala samhällsorganisationen utifrån principen om den samordnade statliga länsförvaltningen”. En justering måste då eventuellt göras av den nuvarande skrivningen vad gäller lagstiftningsärenden. Vidare måste en följdändring göras i Finansdepartementets arbetsordning.

2. Utveckla dialogen inom Regeringskansliet och med berörda myndigheter

Med utgångspunkt från länsstyrelseenhetens samordningsroll bör dialogen och kommunikationen mellan enheten och fackdepartementen vidareutvecklas till att bli fastare i sin struktur och till att ske mer kontinuerligt. Detta arbete skall också öka förståelsen för betydelsen och innebörden av principen om den samordnade

statliga länsförvaltningen. Det blir viktigt att träffas kontinuerligt under hela året och inte bara i samband med utformning av regleringsbrev och uppföljningen av årsredovisningarna. Även projektgrupper bör kunna bli aktuella i länsstyrelseenhetens samordningsarbete. Länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna måste också – även här med en kontinuerlig och fast struktur – finnas med i denna dialog. I detta arbete bör länsstyrelseenheten se på möjligheten att i dialogen använda sig av Utvecklingsrådet för länsstyrelsefrågor m.m. Enheten bör också se på möjligheten att använda sig av de sju relativt nyligen tillskapade länsrådsgrupperna.

3. En statssekreterargrupp tillskapas inom Regeringskansliet

För att stärka länsstyrelseenhetens samordningsroll måste också departementens politiska ledningsnivå engageras i arbetet. Detta bör kunna åstadkommas genom att en formell statssekreterargrupp bildas inom Regeringskansliet under ledning av ansvarig statssekreterare för länsstyrelserna. Denna grupp skall kontinuerligt hantera aktuella frågor inom området. En uppgift kan vara att föra en kontinuerlig dialog om länsstyrelsernas mål och uppgifter för att bl.a. undvika att de blir motsägelsefulla.

4. Fortsatt utveckling av länsstyrelsernas interna redovisning

Länsstyrelseenheten bör fortsatt arbeta med utveckling av länsstyrelsernas interna redovisning. Detta bör bl.a. ske för att öka tillförlitligheten i beslut och underlag samt i kostnadsjämförelser mellan länsstyrelserna. Länsstyrelseenheten bör i detta arbete använda sig av möjligheten att föreslå regeringen att ge en eller flera länsstyrelser eller andra myndigheter särskilda uppdrag.

Vad avser den avgiftsbelagda verksamheten bör uppgiften att följa upp kostnader och intäkter m.m. kunna läggas på någon utsedd länsstyrelse eller annan befintlig myndighet, t.ex. ett centralt verk med anknytning till den avgiftsbelagda verksamheten. Regeringen kan även överväga att lägga uppgifter på en stabsmyndighet, om det inte bedöms lämpligt att låta en länsstyrelse eller ett centralt verk utföra den.

5. Resursförstärkning till Finansdepartementets länsstyrelseenhet

Ovanstående föreslagna förändringar förutsätter att länsstyrelseenhetens resurser förstärks. Utredningen bedömer att enheten inte har möjligheter att med befintliga resurser kunna fullgöra den vidareutveckling av dess arbetsuppgifter som föreslås ovan och i det följande. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 12 om konsekvensanalys.

11.2.2 Behovet av utveckling av regleringsbrevet och andra styrdokument för att skapa en helhetsbild av länsstyrelsernas totala verksamhet och finansiering

Utredningens förslag:

- Renodla länsstyrelsernas regleringsbrev genom att överföra vissa uppgifter till instruktionen.
- Samla alla uppdrag som rör länsstyrelserna i länsstyrelsernas regleringsbrev.
- Länsstyrelsernas regleringsbrev skall innehålla en budget för alla typer av avgifter.
- Utforma länsstyrelsernas regleringsbrev efter länsstyrelsernas olika förutsättningar.
- Bidragsutbetalande myndigheters regleringsbrev skall innehålla tydliga villkor för utbetalning till länsstyrelserna.

Utredningens överväganden och förslag

Idag går det inte att få en bild av alla delar i länsstyrelsernas verksamhet genom regleringsbrevet. Det som saknas kan t.ex. röra uppdrag där länsstyrelserna är delaktörer i genomförandet. Regeringen har istället valt att styra genom sektorsmyndigheternas regleringsbrev eller genom särskilda regeringsbeslut.

Regleringsbrevet utelämnar också delar av finansieringen för verksamheten. Det innebär t.ex. att regeringen inte på förhand har en bild av hur uppsatta mål skall finansieras annat än i de fall där anslag och intäkter från avgiftsbelagd verksamhet disponeras av länsstyrelserna själva. Detta försvårar möjligheterna att kunna bedöma om mål och medel är i balans.

Utredningen kan konstatera att länsstyrelserna upplever regleringsbrevet som otydligt och alltför omfattande. Otydligheten ligger bl.a. i oklara formuleringar och att vissa mål är motstridiga, vilket enligt länsstyrelserna försvårar prioriteringarna.

Utredningen anser att det finns behov av att få en bättre helhetsbild av länsstyrelsernas totala verksamhet och alla finansieringskällor som finansierar denna verksamhet. Detta är viktigt för att bättre kunna koppla ihop resultatstyrningen och den finansiella styrningen och få till stånd en effektiv ekonomisk styrning.

Helhetsbilden skall, som ovan utvecklats, finnas hos Finansdepartementets länsstyrelseenhet. Enheten behöver denna bild för att kunna utöva en effektiv ekonomisk styrning av länsstyrelserna. Regleringsbrevet är en viktig del i arbetet med att skapa helhetsbilden.

Regeringskansliet arbetar kontinuerligt med att utveckla länsstyrelsernas regleringsbrev. Utredningen vill understryka att det är viktigt att fortsätta denna utveckling för att öka tydligheten. Det är också viktigt att i processen med att arbeta fram regleringsbrevet föra en kontinuerlig dialog, såväl med övriga delar av Regeringskansliet som med länsstyrelserna.

Utredningen anser att det finns behov av att se över och förändra länsstyrelsernas regleringsbrev och skrivningar i andra myndigheters regleringsbrev utifrån flera olika aspekter. Mot denna bakgrund föreslår utredningen följande:

1. Renodla länsstyrelsernas regleringsbrev genom att överföra vissa uppgifter till instruktionen

Vad gäller regleringsbrevet föreslår utredningen att vissa uppgifter tas bort från brevet i syfte att renodla. Uppgifter av mer permanent karaktär, t.ex. sådana uppgifter som återkommer under flera års tid, bör föras över till länsstyrelseinstruktionen eftersom instruktionens syfte bl.a. är att ange grundläggande uppgifter.

2. Samla alla uppdrag som rör länsstyrelserna i länsstyrelsernas regleringsbrev

Utredningen anser att Regeringskansliet genom Finansdepartementets länsstyrelseenhet bör samla alla uppdrag och regeringsbeslut som berör länsstyrelserna i länsstyrelsernas regleringsbrev. Det innebär att länsstyrelsernas regleringsbrev skulle behöva kom-

pletteras med uppdrag från sektorsmyndigheternas regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut som berör länsstyrelserna. Detta skulle öka möjligheten att få en helhetsbild över länsstyrelsernas uppgifter.

3. Länsstyrelsernas regleringsbrev skall innehålla en budget för alla typer av avgifter

I den finansiella delen av regleringsbrevet är det viktigt att tydliggöra den avgiftsbelagda verksamheten. Hittills har det inte funnits någon budget för offentligrättsliga avgifter som redovisas mot inkomsttitel i länsstyrelsernas regleringsbrev. Utredningen föreslår att det fortsättningsvis skall finnas en sådan budget. Det bidrar till att skapa en helhetsbild av hur verksamheterna är finansierade.

4. Utforma länsstyrelsernas regleringsbrev efter länsstyrelsernas olika förutsättningar

Under utredningens arbete har det framförts olika uppfattningar om huruvida länsstyrelserna skall styras med ett eller 21 regleringsbrev. Utredningen anser emellertid inte att det är antalet som är det viktiga utan innehållet. Det viktiga är att anpassa regleringsbrevet till länsstyrelsernas olika förutsättningar. Om regleringsbrevet skall vara gemensamt eller riktat till varje länsstyrelse måste avgöras utifrån hur verksamheten ser ut.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna även i fortsättningen skall ha ett gemensamt regleringsbrev, men att det skall vara anpassat till länsstyrelsernas olika förutsättningar. Regleringsbrevet kan utformas så att en del i regleringsbrevet rör gemensamma mål, återrapporteringskrav och uppdrag och en annan del är särskilt anpassad till grupper av eller enskilda länsstyrelser.

Utredningen bedömer dock att det i framtiden kan bli aktuellt att överväga att ha ett regleringsbrev för varje enskild länsstyrelse om olikheterna i verksamheten ökar mellan länsstyrelserna.

5. Bidragsutbetalande myndigheters regleringsbrev skall innehålla tydliga villkor för utbetalning till länsstyrelserna

Utredningen föreslår att det skapas en mer heltäckande redovisning med avseende på finansieringen. Det handlar om att ställa krav på redovisningen av vilka bidrag som länsstyrelserna har. Bidrag till

länsstyrelserna från andra statliga myndigheter är allt för ofta för-
enade med otydliga villkor. Utredningen föreslår därför att regle-
ringsbrev som tillhör myndigheter som betalar ut bidrag till
länsstyrelserna (inomstatliga bidrag) skall innehålla villkor för ut-
betalningen. För detta bör generella riktlinjer utformas.

I Regeringskansliets handledning för regleringsbrev och andra
styrdokument för 2004 (cirkulär nr Fi 2003:6) har det givits re-
kommendationer för inomstatliga bidrag. Utredningen vill gå
längre än så och föreslår att generella riktlinjer utarbetas för
inomstatliga bidrag. Därmed torde tydligheten öka för alla parter.

Detta skulle kräva ett fördjupat utredningsarbete som kan göras
inom Regeringskansliet eller av någon av regeringens stabsmynd-
igheter, t.ex. ESV. En utgångspunkt bör då bli de rekomen-
dationer som finns redan idag, i den tidigare nämnda handled-
ningen. I rekommendationerna sägs bl.a. att det bör finnas en
reglering i regleringsbrevet för den utbetalande myndigheten under
villkoren för anslag. Det sägs också att en kopia av regleringsbrevet
bör sändas till den/de myndigheter som kommer att ta emot
bidrag. Vidare rekommenderas det att för att undvika räntevinster
eller ränteförluster anges att bidragsmedel vanligtvis bör betalas ut
till ett icke räntebärande konto. Den mottagande myndigheten
betalar ut bidraget i förväg i så nära anslutning till utbetalningen
som möjligt, för att anslagsavräkningen skall komma så nära den
slutliga användningen av medel som möjligt.

Avslutningsvis vill utredningen mot bakgrund av det pågående
utvecklingsarbetet i Regeringskansliet vad gäller den ekonomiska
styrningen peka på följande.

Idag kan man i statens gemensamma budgeterings- och rappor-
teringssystem Hermes få en översikt över anslag och anslagsposter
som en myndighet disponerar. För länsstyrelsernas del kan dock
systemet inte ge en heltäckande bild. Det handlar inte så mycket
om systemets begränsningar som det faktum att detta inte skulle
vara effektivt utifrån regeringens sätt att styra. Om man skulle vilja
ha en helhetsbild av verksamheten på förhand och särskilt då en
helhetsbild av varje länsstyrelse, skulle det ställa stora krav på
regeringens styrning. Det skulle t.ex. innebära att om regeringen
väljer att styra länsstyrelserna genom en sektorsmyndighets
regleringsbrev kan regeringen överlåta till denna att ta ansvar för en
viss uppgift, men inte för fördelningen av medel. Regeringen måste

då i förväg själv avgöra hur mycket medel varje länsstyrelse skall ha. Att i förväg dela upp varje finansieringskälla i 21 poster skulle generera ett stort antal poster. Det skulle inte leda till en effektiv styrning för regeringen. Således anser utredningen att en heltäckande finansieringsbild på förhand inte är möjlig. En sådan helhetsbild kan endast erhållas i efterhand när verksamheten kan följas upp i redovisningen.

11.2.3 En komplex finansieringsbild

Utredningens förslag:

- Länsstyrelsernas finansiering skall bygga på generella principer.
- En översyn av behovet av utökad räntekontokredit.

Utredningens överväganden

En genomgång av hur länsstyrelsernas verksamhet finansieras ger en bild av en verksamhet med många finansieringskällor. Av länsstyrelsernas totala verksamhet finansieras ca 1/3 utanför förvaltningsanslaget genom andra anslag, bidrag eller avgifter. Bidragsfinansieringen har också ökat under de senaste åren. Till denna bild skall läggas att det saknas en tydlig logik för val av finansieringskälla vid olika typer av verksamhet. För att komplicera bilden ytterligare är bidragsfinansieringen inte alltid förutsägbar. Det gäller även *när* under budgetåret medlen kommer länsstyrelserna till del. Villkor och riktlinjer för användning av bidragsmedel saknas, främst vad gäller bidrag som finansieras via sektorsmyndigheterna (se ovan förslag till förändring i avsnitt 11.2.2).

Länsstyrelsernas finansiering är komplex. Utredningen kan konstatera att för länsstyrelsernas del innebär denna komplexitet svårigheter att planera verksamheten såväl på kort som på lång sikt. Detta gäller t.ex. likviditetsplanering och planeringen för myndighetens personella resurser. En annan aspekt är att många finansieringskällor också bidrar till försämrade förutsättningar för att bedriva ett tvärsektorielt arbete, då sakanslag och bidrag ofta är knutna till vissa sakfrågor och länsstyrelserna saknar möjlighet att själva prioritera resurserna.

Samtidigt konstaterar utredningen att det bland länsstyrelserna finns en tudelning vad gäller val av finansieringskälla. Vissa länsstyrelseföreträdare, främst på ledningsnivå, förordar att så mycket som möjligt av medlen läggs på förvaltningsanslaget. Det underlättar planeringen. Därmed inte sagt att det inte finns ett behov av andra typer av medel, men då är det enligt denna uppfattning viktigt att villkoren för dessa medel inte försvårar planeringen.

Andra länsstyrelseföreträdare menar att förvaltningsanslagets andel borde minska och att sakanslagens andel borde öka.

Till denna bild bör också läggas att kostnader och intäkter inte alltid överensstämmer för några ärendegrupper, t.ex. när det gäller lönegarantiärenden. ESV har i sin utredning rekommenderat att ersättningen för hanteringen av lönegarantiärenden höjs så att länsstyrelserna får en ersättning som täcker kostnaderna för verksamheten.

Regeringen har tillsatt en utredning (FINAL-utredningen) som skall göra en översyn av lönegarantiernas finansiering (Dir. 2003:98). Den fråga som ESV tar upp bör enligt Länsstyrelseutredningens mening kunna lösas inom ramen för FINAL-utredningens arbete.

Sammanfattningsvis tycks nuvarande finansiering av länsstyrelserna inte alltid följa vedertagna principer för finansiering i staten. Avsaknaden av grundläggande principer för val av finansieringsform medför, enligt utredningens mening, ett splittrat beslutsfattande för regeringen. Det riskerar även att på sikt urholka anslagskonstruktionen och de grundläggande principerna för finansiering av statlig verksamhet. Det kan även försvåra för regeringen att få en samlad bild av tänkbara konsekvenser på statsbudgeten.

Utredningens förslag

För att minska komplexiteten och utveckla styrningen föreslår utredningen att följande åtgärder vidtas.

1. Länsstyrelsernas finansiering skall bygga på generella principer

För att styra upp valet av finansieringsform föreslår utredningen att länsstyrelsernas finansiering skall bygga på generella principer, precis som i statsförvaltningen i övrigt.

Detta skulle innebära att förvaltningsanslag skall användas för förvaltningskostnader. Sakanslag skall användas för transfereringar, investeringar i infrastruktur etc. Bidragsfinansiering bör användas för finansiering av länsstyrelsernas förvaltningskostnader 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 och
- då bidraget riktar sig mot flera mottagare som har möjlighet att ansöka om bidrag på samma villkor som länsstyrelserna.

Om dessa principer används blir en konsekvens att viss verksamhet som idag finansieras med bidrag istället skall finansieras med anslag.

Ett införande av dessa generella principer tror utredningen skulle kunna underlätta de finansiella relationerna mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna, eftersom det då blir tydligt för alla parter vilken typ av finansiering som verksamheten skall finansieras med. Även diskussionerna om kostnader för administration bör finna ett stöd inom ramen för dessa generella principer.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att på något sätt begränsa andelen bidragsfinansiering, men har kommit fram till att en sådan begränsning inte är lämplig så länge länsstyrelserna utför sitt uppdrag i enlighet med instruktionen. Enligt länsstyrelserna medför möjligheten att söka olika bidrag en extra inkomstkälla som kan bidra till att man har råd att behålla viss kompetens. Bidrag som finansieringskälla bör dock enligt utredningens mening främst styras utifrån de nämnda principerna.

Utredningen anser att Finansdepartementets länsstyrelseenhet bör ha ansvaret för att dessa principer tillämpas fullt ut.

2. En översyn av behovet av utökad räntekontokredit

Utredningen delar ESV:s bedömning om att länsstyrelserna inte bör ha några generella undantag från de ekonomiadministrativa reglerna när det gäller anslagssparande och anslagskredit. En sådan lösning är svår att motivera i dagens budgetsysteem.

Däremot anser utredningen att behovet av en utökning av nivån för räntekontokredit bör ses över. Argumentet för detta är länsstyrelsernas stora andel bidragsfinansiering som betalas i efter-

skott. Om bidragsfinansiering som betalas i efterskott däremot skulle minska, ser utredningen ingen anledning till en annan nivå på räntekontokrediterna än vad som är normalt för myndigheter i övrigt. En sådan minskning kan bli följderna av utredningens förslag om att länsstyrelsernas finansiering skall bygga på generella principer.

11.2.4 Dispositions rätt till offentligrättsliga avgifter

Utredningens förslag:

En översyn av länsstyrelsernas offentligrättsliga avgifter.

Utredningens överväganden och förslag

I utredningens direktiv ingår att alternativa finansieringsmodeller skall övervägas och i samband härmed även konsekvenserna ur ett styrningsperspektiv. Utredningen har särskilt tittat på avgiftsfinansieringen, bl.a. mot bakgrund av att flera länsstyrelser under utredningens arbete påtalat ett önskemål om att se över möjligheterna att i större utsträckning än idag få disponera de avgifter som de tar in för statens räkning. Ett argument för detta anses vara att det skulle leda till en rättvisare medelstillelning i relation till de kostnader som länsstyrelserna har.

Den reglering som finns på området är restriktiv. Riksdagen beslutar om när en offentligrättslig verksamhet skall vara avgiftsfinansierad och om regeringen får disponera en sådan avgift. Regeringen kan i sin tur besluta att en myndighet får disponera en offentligrättslig avgift.

Huvudprincipen är att bruttoredovisning bör tillämpas för offentligrättsliga avgifter (Lag (1996:1059) om statsbudget). Det innebär att myndigheterna *inte* får disponera dessa avgifter. Istället får myndigheten anslagsmedel för verksamhet enligt samma regler som gäller för skattefinansierad verksamhet.

Undantag kan göras när särskilda skäl talar för detta, t.ex. i de fall verksamhetsvolymen är så svår att bedöma på förhand att finansieringen över anslag framstår som mindre ändamålsenlig.

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 eller att myndigheten bedriver integrerad verksamhet i form av offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet och uppdragsverksamhet.

Länsstyrelserna har tidigare fått möjlighet att disponera avgifter utifrån undantagsregeln. Undantagen gäller pantbanker och körkortsadministrationen. År 2002 uppgick intäkterna för pantbankerna till ca 130 000 kronor och för körkortsadministrationen till ca 64 miljoner kronor.

Att låta länsstyrelserna få disponera avgifterna kan både ha positiva och negativa effekter. En positiv effekt kan vara att det uppstår en naturlig drivkraft att regelbundet ompröva avgiften.

En negativ effekt kan vara att de som skall betala avgiften ifrågasätter huruvida länsstyrelserna sätter ekonomiska intressen före syftet med verksamheten. En sådan situation kan t.ex. uppstå om avgiften för tillsyn tas ut enligt tidsåtgång. En annan negativ effekt är att administrationen blir krångligare. Länsstyrelserna kan ha olika kostnader för lokaler, resor etc. Om en och samma avgift används för en verksamhet kommer det troligtvis att uppstå underskott hos vissa länsstyrelser och överskott hos andra. Om länsstyrelserna fick disponera inkomsterna skulle det eventuellt innebära att olika resultatkrav skulle behöva fastställas beroende på bl.a. skillnader i kostnadsnivåer.

Vid bruttoredovisning är möjligheten större att ta ut en fast avgift som bygger på en för verksamheten genomsnittligt beräknad kostnad, vilket innebär en enkel administration.

Sammanfattningsvis finns det många aspekter att beakta kring disponering av de offentligrättsliga avgifterna för länsstyrelsernas del.

Utredningen föreslår att följande åtgärd vidtas.

En översyn av länsstyrelsernas offentligrättsliga avgifter

Ett ställningstagande till om ytterligare delar av länsstyrelsernas verksamhet kan avgiftsfinansieras och om det i så fall är lämpligt, kräver en grundlig kartläggning av länsstyrelsernas offentligrättsliga avgifter. Ett sådant avgörande berörs också av det pågående arbetet i Tillsynsutredningen.

Tillsynsutredningen har fått i uppgift, enligt tilläggsdirektiven (Dir. 2003:70), att analysera den statliga tillsynsverksamhetens

finansiering och lämna förslag till principer för hur tillsynsverk-samheten bör finansieras. Enligt direktiven är de två huvudsakliga finansieringsformerna idag avgifter eller finansiering genom för-valtningsanslag. Principerna för den ena eller andra finansierings-formen är oklara. Utredningen skall redovisa resultaten i septem-ber 2004.

Mot denna bakgrund föreslår Länsstyrelseutredningen att en fördjupad studie kring länsstyrelsernas offentligrättsliga avgifter bör göras, bl.a. i fråga om möjligheten att få disponera avgifter, samordning av avgiftssättning och uppföljning. Tillsynsutred-ningens arbete och förslag bör beaktas i studien. Utredningen vill peka på följande viktiga frågeställningar att beakta i en fortsatt studie:

- Vilken omfattning har avgifterna?
- Varierar volymerna mellan åren?
- Varierar kostnaderna mellan länsstyrelserna?
- Skall undantag göras från huvudregeln, dvs. skall länsstyrel-serna få disponera avgifterna?
- Vem skall ta fram underlag för omprövning av avgiftsnivåerna och sköta resultatutjämnningen mellan länsstyrelserna, om länsstyrelserna får disponera avgifterna?

Utredningen bedömer det som lämpligt att Finansdepartementets länsstyrelseenhet ansvarar för en sådan översyn.

11.2.5 Behovet av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna

Utredningens förslag:

- Klargör ansvarsförhållandena mellan länsstyrelserna och sek-torsmyndigheterna inom ett antal områden.

Utredningens överväganden och förslag

Klargör ansvarsförhållandena mellan länsstyrelserna och sektorsmyn-digheterna inom ett antal områden

Flera sektorsmyndigheter uppfattar att ansvarsfördelningen mellan den egna myndigheten och länsstyrelserna inte alltid är tydlig.

Livsmedelsverket upplever ansvarsfördelningen som otydlig, då både myndigheten och länsstyrelserna ansvarar för samordning av tillsyn i kommunerna. Det finns ytterligare sektorsmyndigheter som upplever ansvarsfördelningen som delvis otydlig. Det som påtalats av sektorsmyndigheterna kan handla om såväl författningsmässiga oklarheter som otydligheter i den mer praktiska hanteringen. De sektorsmyndigheter som tagit upp frågan om otydligheter är:

Livsmedelsverket
Kammarkollegiet
Statens Räddningsverk
Socialstyrelsen
Statens Fastighetsverk
Post- och telestyrelsen
Skogsstyrelsen
Lantmäteriverket
Integrationsverket
NUTEK
Riksskatteverket (fr.o.m. år 2004 Skatteverket)

Utredningen föreslår regeringen att de ansvariga departementen för nämnda myndigheter, tillsammans med Finansdepartementets länsstyrelseenhet, ser över om ansvarsförhållandena kan förtydligas.

11.2.6 Behovet av nya principer för förvaltningsanslagets fördelning

Utredningens förslag:

- Förvaltningsanslagets fördelning bör utgå från en verksamhetsanpassad modell.

Utredningens överväganden

Den fördelningsmodell som användes för länsstyrelsernas förvaltningsanslag år 1998 uppfattas av såväl företrädare för länsstyrelserna som Regeringskansliet som svårtillgänglig. Flera länsstyrelseföreträdare menar att den inte upplevs som rättvis. Skälen till detta anges bl.a. vara att fördelningsgrunderna inte har uppdaterats efter

år 1998 samt att nuvarande fördelningsgrunder inte speglar rådande förhållanden i tillräcklig omfattning.

Sedan modellen infördes har länsstyrelserna fått vissa nya uppgifter, medan andra tagits bort. Fördelningsmodellen har inte använts sedan år 1998. För nytillkomna uppgifter har olika beräkningsgrunder tillämpats beroende på situation och sakfråga. Enligt utredningsdirektiven har för resursberäkningar mer verksamhetsanpassade och aktuella beräkningsgrunder använts, vilka i stor utsträckning bygger på underlag från länsstyrelserna och berörda sektorsmyndigheter.

Det finns således ett behov av att ompröva fördelningen av förvaltningsanslaget. Utredningen har övervägt tre olika alternativ för hur man bör gå vidare med denna fråga.

- Det *första alternativet* är att börja använda 1998 års modell, men att uppdatera fördelningsgrunderna. Modellen skall också användas för nya uppgifter och för uppgifter som skall tas bort. En variant av detta alternativ är att samtidigt pröva om ytterligare fördelningsgrunder bör ingå i modellen.
- Det *andra alternativet* är att skapa en helt ny, verksamhetsanpassad modell utifrån en helhetsbild av länsstyrelsernas finansiering och verksamhet samt föreslagna principer för olika finansieringsformer.
- Det *tredje alternativet* innebär att fördelningen bör ske utan någon egentlig modell och istället baseras på föregående års anslag, kompletterat med pris- och löneomräkningar och en individuell bedömning av den enskilda länsstyrelsens behov. Alternativet innebär en lösning enligt den princip som många andra myndigheter får sina medel utifrån.

Det finns för- och nackdelar med de olika alternativen.

Det första alternativet bygger på en redan befintlig modell och skulle således kräva en relativt liten arbetsinsats för att tas i anspråk. Nackdelen med detta alternativ är att det bygger på en svårtillgänglig modell som egentligen aldrig har använts.

Det andra alternativet bygger på att ett helt nytt grepp tas för hur medlen mellan länsstyrelserna skall fördelas. En fördel med detta alternativ är att det utgår från den faktiska verksamheten. En nackdel med alternativet är att det kräver en stor arbetsinsats för att skapa nya fördelningsgrunder.

Det tredje och sista alternativet bygger på samma principer som fördelningen för de flesta andra statliga myndigheter. Detta alternativ skulle varken kräva en stor arbetsinsats eller någon övergångslösning, eftersom man utgår från förvaltningsanslaget så som fördelningen ser ut idag. Det senare kan vara en nackdel, eftersom den nuvarande fördelningen inte uppfattas som korrekt av alla länsstyrelser.

Vilka krav bör man då ställa på en modell? Utredningen anser att de krav som Statskontoret ställde på den modell som togs fram fortfarande är giltiga. Det handlade om att om någon länsstyrelse skulle vara mer effektiv än övriga skall denna länsstyrelse inte straffas för detta vid fördelning av resurser. På samma sätt skulle inte en länsstyrelse med högre servicegrad än de övriga få mer resurser av det skälet. Vidare kvarstår kravet på att modellen skall bygga på relevanta faktiska förhållanden som samtidigt är både mätbara och opåverkbara. Utredningen anser vidare att om man skall tillämpa en modell, är det väsentligt att modellen är så tydlig som möjligt och då särskilt för dem som berörs av modellens konsekvenser.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår följande.

Förvaltningsanslagets fördelning bör utgå från en verksamhetsanpassad modell

Utredningen anser att en verksamhetsanpassad modell bör ligga till grund för förvaltningsanslagets fördelning och förordar därför det andra alternativet enligt ovan. Det främsta skälet är att den modellen uppfyller utredningens tidigare redovisade krav på en modell, vilket inte de andra alternativen bedöms göra i samma utsträckning. Statskontorets modell har inte använts och utredningen ser inte denna modell som ett realistiskt alternativ att bygga vidare på. Vad gäller det tredje alternativet med att välja samma lösning som för de flesta andra myndigheter, anser utredningen att det även fortsättningsvis finns ett behov av en länsstyrelseanpassad fördelningsmodell av förvaltningsanslaget. Därför blir inte det tredje alternativet aktuellt.

Det av utredningen förordade alternativet med en verksamhetsanpassad modell innebär att man kan ha olika fördelningsgrunder för olika delar av länsstyrelsernas verksamheter. Utredningen ser därför detta alternativ som en naturlig övergång mot bakgrund av de lösningar för beräkningsgrunder man har valt vid tillkommande och borttagna uppgifter från år 1998 och framåt. Dessa lösningar har till stor del varit verksamhetsanpassade och utgått från vad verksamheten faktiskt kostar. De olika lösningarna har dock skapats successivt och ad hoc.

Utredningens förordade alternativ har delvis likheter med en av de modeller som Statskontoret år 1996 övervägde som ett tänkbart alternativ (se bilaga 6). Denna modell var också verksamhetsanpassad. Statskontoret förordade dock inte modellen, bl.a. med motiveringen att den då inte var realiserbar. Dock menade Statskontoret att en sådan modell skulle kunna utvecklas i framtiden.

Att ta fram en ny modell kräver en omfattande arbetsinsats, både för Regeringskansliet, främst länsstyrelseenheten, och för länsstyrelserna. Det innebär en man tar en ny utgångspunkt i hur medlen skall fördelas.

För det första krävs att man har en helhetsbild av länsstyrelsernas verksamhet och finansiering. Möjligheterna att få denna helhetsbild har utredningen behandlat ovan. Utformningen av regleringsbrevet spelar här en viktig roll.

För det andra bedömer utredningen att det krävs en grundlig genomgång av länsstyrelsernas verksamhet. Det handlar främst om att kartlägga

- vilka prestationer som de olika länsstyrelserna bör utföra enligt lagar och förordningar samt
- vilka kostnadspåverkande skillnader i förutsättningarna för att producera dessa prestationer som respektive länsstyrelse har.

En sådan kartläggning ställer krav på att länsstyrelserna använder samma redovisningsprinciper. Om så inte sker finns det risk att kartläggningen inte blir tillförlitlig. Länsstyrelseenhetens utvecklingsarbete avseende länsstyrelsernas interna redovisning blir viktigt i detta sammanhang. Kartläggningen ställer också krav på att länsstyrelserna bidrar med underlag om prestationer och kostnadsförutsättningar.

Det krävs också att de av utredningen föreslagna principerna för val av finansieringsform används. Därmed vet man också vilka medel som bör ingå i förvaltningsanslaget.

Arbetsinsatsen för att ta fram en ny modell är omfattande och tidskrävande. Därför föreslår utredningen att regeringen skall uppdraga åt någon lämplig aktör, t.ex. Statskontoret, att utveckla en verksamhetsanpassad modell. I ett sådant uppdrag bör det också ingå att se över behovet av och i så fall förslag på eventuella utjämnande åtgärder under en övergångsperiod samt förslag på hur modellen kan hållas à jour.

Samtidigt måste ett arbete påbörjas för att ta fram underlag för den nya modellen. Länsstyrelseutredningen gör bedömningen att detta bör vara ett ansvar för Finansdepartementets länsstyrelsenhet.

När arbetet med att ta fram modellen slutförts skall modellen implementeras och förvaltas. Även detta bör, enligt utredningens bedömning, bli en uppgift för länsstyrelsenheten.

Till dess att en ny modell har tagits fram föreslår utredningen att nuvarande system för fördelning bibehålls. Det innebär att fördelningen av förvaltningsanslaget sker på samma sätt som idag och att nytillkommande uppgifter fortsätter att "ad-hoc-finansieras" utifrån verksamhet och situation.

11.3 Möjligheter till utvecklad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna

Utredningens förslag:

- Länsstyrelserna bör underlätta samordningen genom utveckling av den interna beslutsprocessen.
- Regeringen bör se över behov av koncentration.
- Förtydligande av 44 § länsstyrelseinstruktionen.

Utredningens överväganden

Samordning och samverkan kan upplevas som både positivt och negativt. Det är viktigt att beakta båda dessa aspekter när man vill stimulera samordning och samverkan.

De positiva konsekvenserna av samordning och samverkan handlar bl.a. om att en samordning och samverkan mellan flera länsstyrelser på sikt förväntas leda till kostnadsbesparingar. Samordning kan vara positivt för att kunna öka enhetligheten t.ex. i rättstillämpningen. Det kollegiala utbytet främjas av samordning och samverkan och man kan lära av varandras erfarenheter. Samverkan och samordning om kompetens och arbetskraft minskar sårbarheten i en verksamhet. Det kan också medföra att man får bättre möjligheter till att utveckla och behålla särskild kompetens inom organisationen.

I det korta perspektivet kan samordning och samverkan upplevas ge negativa konsekvenser, bl.a. i form av ökade kostnader och ökad tidsåtgång. Innan alla har fått en gemensam målbild, en gemensam plattform och en gemensam handlingsplan krävs det både tid, resurser och tålamod. Samordning bygger i praktiken på samförstånd och konsensus. Det är en process där man ger och tar för att hitta en för båda parter bra lösning. Ibland kan det finnas en oro för att detta ger en minskad möjlighet att påverka. Detta kan bli särskilt tydligt då samordningen inte är ett frivilligt alternativ.

Under utredningens arbete har möjligheterna till och hinder för en ökad samordning mellan länsstyrelserna varit i fokus. Utredningen har också haft att beakta det utvecklingsarbete som länsstyrelserna bedriver inom området för samordning. Utifrån den bild som utredningen har tagit fram, skall förslag lämnas till hur samordningen kan utformas och organiseras samt vilka områden som bedöms vara lämpliga.

Utredningens arbete har visat att länsstyrelsernas samordning och samverkan med varandra är omfattande. Den bygger till största delen på frivillig grund men också på en mer reglerad, formell grund som t.ex. inom jordbruksadministrationen. Mycket av samordningen sker på det administrativa området, t.ex. i stödprocesser till kärnverksamheten men även i själva kärnverksamheten. Den geografiska närheten verkar vara ett tungt vägande skäl för samordning eftersom det nära och mer frekventa samarbetet oftast sker med länsstyrelserna i grannlänerna. Även gemensamma intressen för en viss fråga, t.ex. kärnkraft eller kommande infrastruktursatsningar, kan vara bidragande orsaker till samordning. Ibland kan det också vara frågan om att tillsammans få mer kraft i en förhandlingssituation med en utomstående aktör.

Utredningen anser att samordning på frivillig grund är viktig. Utredningen bedömer att förutsättningarna för ett bra resultat

ökar om det sker på eget initiativ. Samtidigt vill utredningen peka på vikten av att regeringen fortsätter framhålla betydelsen av frivillig samordning genom att på olika sätt uppmuntra till detta. Ett sätt kan vara att tillskapa ekonomiska incitament. Utredningen ser dock svårigheter med att utforma särskilda ekonomiska incitament enbart för länsstyrelserna. En bedömning av vilka möjligheter som finns får då istället göras utifrån det individuella fallet och den aktuella frågan.

Utredningen anser att en grundläggande fråga för att kunna avgöra om samordning är ett alternativ eller inte är om den aktuella verksamheten är specifik i någon mening eller om den är generell. Med generell avses att verksamheten inte är förenad med olika villkor som gör den säregen på något sätt. Specifik är således det motsatta. Det är enligt utredningens mening den generella verksamheten som i huvudsak kan samordnas.

Länsstyrelsernas verksamhet kan översiktligt delas in i två delar, kärnverksamhet och stödverksamhet. Med kärnverksamhet avses den verksamhet som länsstyrelserna har att utföra enligt lagar, förordningar och andra styrdokument. Med stödverksamhet avses stöd av olika slag för att kunna bedriva kärnverksamheten. Det kan t.ex. vara administration, IT-system och utbildning. Därutöver kan det också finnas annan verksamhet, t.ex. tillfällig verksamhet eller sådan som utförts på frivillig grund, som varken hör hemma i den ena eller andra verksamhetstypen. Denna typ av verksamhet utgör dock en mindre del av verksamheten.

Kärnverksamheten kan både betecknas som specifik och generell. Därför behövs det ett stöd för att avgöra om den kan eller bör samordnas. Stödverksamheten däremot är så gott som alltid generell. Det innebär att det oftast finns goda förutsättningar för samordning inom området stödverksamhet.

Utredningen har tagit fram en vägledning, som kan ge stöd vid prövning av frågan om samordning bör övervägas eller inte när det gäller länsstyrelsernas kärnverksamhet. Vägledningen kan användas av såväl Regeringskansliet som länsstyrelserna.

Vägledningen utgår från följande grundläggande frågeställningar:

- *Vad skall prövas?*

Vid prövning av om en kärnverksamhet är lämplig för samordning, bör man utgå från verksamhetens slutprestationer eller output. Med slutprestation avses de tjänster och produkter som lämnar

myndigheten, t.ex. expedierade ärenden, publicerade rapporter, utförda inspektioner, etc.

- *Har slutprestationen en länsspecifik grund?*

För att pröva om en slutprestation, t.ex. en viss grupp ärenden, är lämplig att samordna måste man ställa frågan om slutprestationen har länsspecifik grund. Med länsspecifik grund avses att slutprestationen och de faktorer som styr utfallet av beslutet, har en stark anknytning till länet så att det endast är den aktuella länsstyrelsen som har förutsättningar att besluta i ärendet.

Beslutet är således beroende av att länsstyrelsen har god kännedom om länets särskilda förutsättningar, t.ex. geografiska förhållanden. Om prestationen inte har länsspecifik grund kan samordning övervägas.

Utredningen kan dock tänka sig att det i undantagsfall kan ske samordning, trots att slutprestationen har länsspecifik grund. Det skulle t.ex. kunna uppstå om en sjö är belägen i två län och en viss ärendetyp är relaterad till just förekomsten av denna sjö. Då är det möjligt att båda länsstyrelserna har sådan kunskap och sådana förutsättningar som krävs för att handlägga ett ärende med länsspecifik grund.

- *Samordning – men i vilken grad?*

Om slutprestationen inte har länsspecifik grund och därför kan bli föremål för samordning på något sätt blir det aktuellt att besvara ytterligare en fråga. Det är frågan om länsstyrelsen har en sådan volym eller kritisk massa på slutprestationerna att det kan finnas kompetens för att kunna ta hand om dessa. Att en länsstyrelse skall ha en viss volym behöver inte betyda att länsstyrelsen har många ärenden av ett visst slag. Det kan lika gärna handla om ett eller två omfattande ärenden, t.ex. ett infrastrukturärende.

Om det finns en tillräcklig volym kan länsstyrelserna samordna sig på frivillig grund, dvs. samordningen initieras och genomförs av länsstyrelserna själva. Här måste naturligtvis också beaktas eventuella behov av författningsmässiga ändringar.

Om det skulle visa sig att länsstyrelsen inte uppnår en tillräcklig volym finns det starka motiv för att samordna eller t.o.m. koncentrera verksamheten till en eller några länsstyrelser. Om dessa förhållanden råder anser utredningen att det bör vara regeringen som avgör i vilken form samordningen bör ske, i synnerhet om

koncentration är ett tänkbart alternativ. Skälen för detta är flera. Det finns såväl förvaltningspolitiska som regionalpolitiska hänsyn att ta, men det handlar också – vid en koncentration – om huruvida den aktuella verksamheten bör ligga kvar på länsstyrelsen eller om verksamheten helt borde flyttas över till annan myndighet. Om man kommer fram till att det är lämpligt att behålla verksamheten på länsstyrelserna, får man sedan avväga om verksamheten skall koncentreras till en eller flera länsstyrelser. Detta måste avgöras från fall till fall. Ställningstagandet måste också omfatta behovet av eventuella författningsmässiga ändringar.

Utredningens förslag

Utifrån sitt uppdrag ger utredningen följande förslag till förändringar i syfte att öka möjligheterna till samordning.

1. Länsstyrelserna bör underlätta samordningen genom utveckling av den interna beslutsprocessen

Samordning och samverkan på frivillig grund är betydelsefull. Den samverkan som tillskapats inom länsstyrelseorganisationen genom sju olika länsrådsgrupper är ett bra initiativ som, enligt utredningens mening, kan få stor betydelse och underlätta samordningen. Det är dock viktigt att länsstyrelserna ser över frågan om mandatet, dvs. länsstyrelsernas egen beslutsorganisation. De som representerar länsstyrelserna i olika samverkansorgan bör ha ett mandat som anger befogenheten. Detta underlättar arbetet, framför allt när det gäller tidsaspekten. Om länsstyrelserna kommer att utöka de sju länsrådsgrupperna blir denna fråga än viktigare.

2. Regeringen bör se över behov av koncentration

Om samordning anses lämplig, men en tillräcklig volym saknas föreligger ett stort behov av samordning och t.o.m. koncentration. Viss verksamhet har redan koncentrerats, t.ex. delar av jordbruksadministrationen. Utredningen föreslår att regeringen bör gå vidare och se över om det finns fler verksamheter där koncentration är ett alternativ. Som ett stöd i detta arbete kan den tidigare beskrivna vägledningen användas.

3. Förtydligande av 44 § länsstyrelseinstruktionen

I utredningens uppdrag ingår att identifiera eventuella författningsmässiga hinder.

44 § länsstyrelseinstruktionen ger en länsstyrelse möjlighet att i handläggningen av ett ärende kunna använda personalresurser från annan länsstyrelse. Denna möjlighet underlättar länsstyrelsernas samverkan, men det råder en osäkerhet om huruvida själva beslutsfattandet omfattas av paragrafen. För att underlätta en utvecklad samordning anser utredningen att denna paragraf bör förtydligas. Om avsikten inte varit att även innefatta beslutsfattandet bör möjligheten till en sådan utvidgning prövas.

De påpekanden som har gjorts av länsstyrelserna (se avsnitt 8.4.1) bör, enligt utredningens mening, regeringen överlämna till ansvariga departement för överväganden om eventuella förändringar. Utredningen ser det dock som viktigt att Finansdepartementets länsstyrelseenhet samordnar detta arbete. Länsstyrelsernas påpekanden kan också vara ett viktigt underlag vid regeringens översyn av behovet av ytterligare koncentration. De flesta av de angivna paragraferna utgår från att länsstyrelsen i det aktuella länet skall handlägga ärendet. Enligt utredningens mening bör undantag från denna princip kunna göras utifrån vilken grad av samordning som kan bli aktuell. I de fall regeringen bestämmer graden av samordning och t.o.m. koncentration måste naturligtvis de aktuella författningsbestämmelserna ge uttryck för detta.

12 Konsekvensanalys

12.1 Inledning

Enligt 14 § kommittéförordningen gäller att om förslag i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökning eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall förslag till finansiering lämnas. I 15 § kommittéförordningen sägs att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen, och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. I 16 § sägs att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande.

I Länsstyrelseutredningens direktiv står endast att alternativa finansieringsmodeller för lämpliga verksamhetsområden skall övervägas och i samband härmed skall konsekvenserna ur ett styrningsperspektiv bedömas. En sådan redovisning har gjorts inom ramen för utredningens överväganden och förslag.

12.2 Konsekvenser

I det följande behandlas kostnadsberäkningar enligt 14 § kommittéförordningen och övriga konsekvensbeskrivningar enligt 15 § i samma förordning.

12.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Som en konsekvens av flera av utredningens förslag har det också föreslagits att Finansdepartementets länsstyrelseenhet får resursförstärkning. Utredningen anser att det finns behov av att förstärka enheten med ytterligare medarbetare för att bl.a. utveckla länsstyrelsernas interna redovisning och se till att den hålls aktuell, för att arbeta med generella principer för finansiering, för att se över de offentligrättsliga avgifterna och för att se över möjligheten till koncentration av länsstyrelsernas verksamhet. En huvuduppgift för länsstyrelseenheten blir vidare att förvalta den föreslagna samordningsrollen och förstärka dialogen med bl.a. övriga departement. Sammanfattningsvis beräknar utredningen att behovet av ökade resurser motsvarar uppskattningsvis fem årsarbetskrafter. Idag består länsstyrelseenheten av mellan åtta och nio årsarbetskrafter, inklusive chef och assistent.

Därutöver ser utredningen ett behov av ytterligare resursförstärkning till länsstyrelseenheten för att, vid ett genomförande av de fördjupade studier som utredningen föreslagit, kunna ta ytterligare utredningsresurser i anspråk. Omfattningen av detta beror dock på vilket arbete som bedöms kunna utföras inom länsstyrelseenheten. Därför kan utredningen idag inte uppskatta dessa kostnader.

Den sammanlagda resursförstärkningen uppskattas till ca 4 miljoner kronor, och avser alltså endast personella förstärkningar. Utredningen föreslår att detta finansieras genom omfördelning inom anslaget Regeringskansliet m.m. Det skulle således inte innebära någon förändring av statens totala kostnader.

12.2.2 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag i fråga om utveckling av samordning och samverkan syftar varken till personalminskningar eller till minskad service. Istället handlar en ökad samordning om att kunna frigöra personal för andra uppgifter. En utökad samordning skall alltså inte påverka omfattningen av servicen till medborgaren, däremot kan själva utformningen av servicen påverkas.

12.2.3 Övriga konsekvensbeskrivningar

Utredningens förslag kan inte bedömas ha någon inverkan på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. De påverkar heller inte små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga m.m. Förslagen är jämställdhetspolitiskt neutrala och de har inga konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Kommittédirektiv



Översyn av styrningen av länsstyrelsernas verksamhet

Dir.
2002:114

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag 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.

Utredaren skall lämna förslag till hur den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas. Konstruktionen med ett ramanslag för att finansiera länsstyrelsens förvaltningskostnader skall prövas. Utredaren skall även överväga om skilda verksamheter inom länsstyrelsen kan behöva styras på olika sätt både vad gäller verksamhet och finansiering. Utredaren skall särskilt uppmärksamma och pröva de styrningsmodeller som tillämpas för försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning vid Länsstyrelsen i Gotlands län.

Uppdraget omfattar också en prövning av fördelningen av ramanslaget för länsstyrelsernas förvaltningskostnader mellan länsstyrelserna.

Utredaren skall dessutom se över möjligheter till en utvecklad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2003.

Bakgrund

Länsstyrelsernas roll

Genom 1991 års länsförvaltningsreform tog statsmakterna ställning för en satsning på länsstyrelserna som statens företrädare på den regionala nivån. Den samordnade statliga länsförvaltningen skulle

stärka den regionala överblicken och minska sektoriseringen. Med uppdraget att svara för både helhetssyn och sektorsperspektiv på den regionala nivån har också följt en mängd arbetsuppgifter inom många olika sektorsområden. I dag har länsstyrelserna uppgifter inom ett tjugotal av 47 politikområden, vilket medför att styrningen av länsstyrelserna, både vad gäller finansiering och verksamhet, är komplex.

Den förvaltningspolitiska idén om den samordnade statliga länsförvaltningen utvecklas ytterligare i propositionen (prop. 2001/02:7) Regional samverkan och statlig länsförvaltning.

Styrningen av länsstyrelserna

Länsstyrelsernas roll att agera utifrån ett statligt helhetsperspektiv på den regionala nivån innebär att verksamheten berör många politikområden och därmed flertalet departements ansvarsområden. Finansdepartementet svarar administrativt för länsstyrelserna samt för utveckling och samordning vad gäller inriktning, styrning och uppföljning i Regeringskansliet av länsstyrelsernas verksamhet, medan andra departement har ansvar för de sakfrågor länsstyrelserna hanterar.

Vid sidan av Regeringskansliet har de centrala myndigheterna på nationell nivå med sitt sektorsansvar inflytande över länsstyrelsernas verksamhet. Det är inte ovanligt att dessa i sina regleringsbrev tilldelas medel för vidare fördelning till länsstyrelserna för olika ändamål. Länsstyrelserna får därutöver ofta uppdrag som skall redovisas till de centrala myndigheterna.

En väl fungerande samordning med en tydlig roll- och ansvarsfördelning – inom Regeringskansliet, men också mellan Regeringskansliet och myndigheterna på central och regional nivå – är därför en förutsättning för att styrningen av länsstyrelserna skall vara ändamålsenlig.

Ett av regeringens viktigaste instrument för att operativt styra myndigheternas verksamhet är regleringsbrevet. I detta, gemensamt för samtliga länsstyrelser, beslutar regeringen om mål för verksamheten under det kommande budgetåret. Av regleringsbrevets finansiella del framgår de ekonomiska villkoren, bl.a. hur ramanslaget för länsstyrelsernas förvaltningskostnader, 32:1 Länsstyrelserna m.m., fördelas mellan länsstyrelserna. Ramanslaget finansierar dock, totalt sett, endast ca två tredjedelar av läns-

styrelsernas verksamhet. Den övriga verksamheten finansieras av andra anslag – direkt från regeringen eller via andra myndigheter – men även av avgifter, bidrag samt finansiella intäkter.

Regionala olikheter och länsstyrelsernas ansvar att göra prioriteringar mellan de olika verksamheterna utifrån dessa olikheter gör att verksamhet och finansiering skiljer sig åt mellan länsstyrelserna runtom i landet. I vissa län finansierar ramanslaget 80 procent av verksamheten och i andra län knappt hälften. På samma sätt varierar verksamhetens omfattning mellan de olika sakområdena. Så t.ex. har lantbruksfrågorna olika tyngd och prioritet i Stockholms respektive Skåne län.

Myndigheternas verksamhet styrs främst av lagar samt förordningar och andra regeringsbeslut. Uppskattningsvis 500 författningar reglerar länsstyrelsernas verksamhet. Rollen som förvaltningsmyndighet rymmer bl.a. ärendehantering, såsom tillstånds- och överklagandeärenden samt beslut om fördelning av EU-bidrag och andra medel. Uppföljning, utvärdering och tillsyn inom olika sakområden är ytterligare exempel på länsstyrelsernas myndighetsuppgifter.

Bredden i länsstyrelsernas uppgifter och det delade ansvaret i Regeringskansliet för dessa frågor gör styrningen komplex. Nuvarande modell för styrningen av länsstyrelserna bidrar till spänningar mellan sektors- och sektorsövergripande intressen.

Länsstyrelserna har till uppgift att – inom ramen för tilldelad budget – bidra till att nationellt uppsatta mål nås samtidigt som de skall samordna och prioritera mellan verksamhetsområden ur ett regionalt perspektiv. De avvägningar mellan olika verksamhetsområden och sektorsintressen som länsstyrelsen gör i sin bedömning av de regionala förutsättningarna kan leda till att sektorsföreträdare bedömer att deras intressen inte tillgodoses fullt ut.

Den splittrade finansieringsbilden ger ett komplext styrsystem för kopplingen mellan uppgifter och finansiering av verksamheten, vilket leder till att sambandet mellan resurser och verksamhet inte är tydligt. Brister i resultatuppföljningen innebär ett sämre beslutsunderlag och försvårar regeringens styrning av verksamheten.

De senaste årens arbete i Regeringskansliet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten har skett med utgångspunkt i budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning i statens verksamhet samt regeringens ansvar för redovisning till riksdagen.

Målen för utvecklingsarbetet är att statsbudgeten på ett bättre sätt skall ge en samlad bild av den statliga ekonomin dvs. ökad

transparens, att sambandet mellan mål, resurser och resultat skall bli tydligare och därmed ge ett förbättrat underlag för att bedöma effektiviteten samt att effektivisera budgetprocessen genom ett förbättrat IT-stöd. Särskilt målet att skapa förutsättningar för en tydligare koppling mellan mål, resurser och resultat är relevant även för länsstyrelsernas verksamhet.

Introduktionen av politikområden i budgetpropositionen 2001 var ett första steg mot en mer renodlad verksamhetsstruktur i budgetpropositionen. Verksamhetsstrukturen syftar till att synliggöra vilka verksamheter – snarare än vilka myndigheter – som bidrar till att uppnå olika politikområdens mål. Det skapar i sin tur förutsättningar för en tydligare styrning av myndigheter som, i likhet med länsstyrelserna, är verksamma inom flera politikområden.

Fördelning av länsstyrelsernas ramanslag

Den fördelning som i dag ligger till grund för länsstyrelsernas ramanslag bygger på en modell framtagen av Statskontoret. På regeringens uppdrag föreslog Statskontoret i rapporten *Modeller för fördelning av ramanslaget till länsstyrelserna* (1996:8) hur anslaget för länsstyrelserna kan beräknas. I den aktuella modellen ligger folkmängd, landyta och antal kommuner till grund för fördelningen. Modellen ska ge likvärdiga förutsättningar för länen utan att kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgifter och effektivitet. I samband med budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1) gjordes också en omfördelning av resurser mellan länen med Statskontorets modell som utgångspunkt.

Sedan modellen infördes har länsstyrelserna tillförts vissa nya arbetsuppgifter, medan andra har upphört. För resursberäkningen av dessa uppgiftsförändringar har mer verksamhetsanpassade och aktuella beräkningsgrunder använts, vilka i stor utsträckning bygger på underlag från länsstyrelserna och berörda sektorsmyndigheter.

I och med att förutsättningarna för länsstyrelsernas verksamhet förändras är det angeläget att ånyo pröva ramanslagets fördelning mellan länsstyrelserna.

Samordning och samverkan

De 21 länsstyrelserna är självständiga myndigheter direkt underställda regeringen, men med i huvudsak gemensamma verksamhetsmål. Möjligheterna att genom samordning och samverkan effektivisera verksamheten begränsas bl.a. av den geografiska spridningen, men måste trots det bedömas vara förhållandevis stora. Det finns redan ett utvecklat samarbete mellan länsstyrelser, såsom mellan sydlänen, Mälardalslänen och nordlänen.

I olika sakfrågor kan det finnas behov av att kraftsamla och effektivisera verksamheten, men också när det gäller utvecklingsfrågor, administrativ samordning, information och rutiner för ärendehantering kan det finnas rationaliseringsmöjligheter i form av exempelvis kostnadseffektivitet och enhetlig rättstillämpning. I synnerhet på IT-området bör gemensamma lösningar kunna bidra till att öka effektiviteten och kvaliteten i länsstyrelsernas verksamhet och därmed förbättra servicen till medborgare och företag. I budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) pekar regeringen på behovet av en vidareutvecklad samverkan inom länsstyrelseorganisationen och ett gemensamt resursutnyttjande mellan länsstyrelserna, för att inom ramen för tilldelade medel kunna fullgöra sina uppgifter.

För jordbruksadministrationen har länsstyrelserna fått ett regeringsuppdrag (Fi2001/4523) att effektivisera samordningen. Sju länsstyrelser har fått uppdraget att vara samordningsansvariga med syfte att höja kvaliteten och effektiviteten i hanteringen av jordbruksadministrationen. Det kan nu finnas anledning att göra en samlad översyn över länsstyrelsernas verksamhet för att identifiera områden där ytterligare effektivitets- och samordningsvinster är möjliga. Därvid bör även eventuella författningsmässiga hinder identifieras.

Uppdraget

Utgångspunkten för uppdraget skall vara att principen om den samordnade statliga länsförvaltningen ligger fast.

Utredaren skall med utgångspunkt i nuvarande styrsystem lämna förslag till hur den ekonomiska styrningen (resultatstyrningen och den finansiella styrningen) av länsstyrelserna kan utvecklas. Konstruktionen med ett ramanslag för att finansiera länsstyrelsernas

förvaltningskostnader skall prövas. Alternativa finansieringsmodeller, såsom avgifts- och uppdragsfinansiering, för lämpliga verksamhetsområden skall övervägas och i samband härmed skall konsekvenserna ur ett styrningsperspektiv bedömas. Utredaren skall även överväga om skilda verksamheter inom länsstyrelsen kan behöva styras på olika sätt både vad gäller verksamhet och finansiering. Vid Länsstyrelsen i Gotlands län pågår försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning, som innebär att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen har inordnats i länsstyrelsen. Utredaren skall särskilt uppmärksamma och pröva dessa styrningsmodeller.

De centrala myndigheternas roll i styrningen av länsstyrelserna i förhållande till regeringens styrning skall identifieras och prövas. Om det enligt utredarens bedömning finns behov skall förslag till åtgärder lämnas som tydliggör ansvarsfördelningen.

Utredaren skall pröva fördelningen av ramanslaget mellan länsstyrelserna med Statskontorets förslag till fördelningsmodell som utgångspunkt. Modellens tillämplighet med avseende på länsstyrelsernas nuvarande verksamhet skall bedömas. Utredaren skall, om behov föreligger, lämna förslag till alternativa eller kompletterande beräkningsgrunder.

Utredaren skall se över möjligheter till och eventuella hinder för en mer utvecklad samordning och samverkan mellan länsstyrelserna och lämna förslag till hur en sådan samordning/samverkan kan utformas och organiseras samt vilka områden som bedöms lämpliga. Förslagen kan avse såväl sakverksamhet som administrativa stödfunktioner. Utredaren skall ta del av länsstyrelsernas erfarenheter och beakta det pågående utvecklingsarbete som länsstyrelserna gemensamt bedriver.

Inom Norden har man valt olika modeller för styrningen av den statliga regionala förvaltningen. Erfarenheterna från de nordiska länderna bör, där så är lämpligt, tillvaratas.

Det pågående utvecklingsarbetet i Regeringskansliet vad gäller ekonomisk styrning skall beaktas i utredningsarbetet.

Utredaren skall följa kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 1 november 2003.

(Finansdepartementet)

Länsbeteckningar

Sorterat i bokstavsordning efter:

<i>Län och länsbeteckning</i>	<i>Länsbeteckning och län</i>
Blekinge län – K	AB – Stockholms län
Dalarnas län – W	AC – Västerbottens län
Gotlands län – I	BD – Norrbottens län
Gävleborgs län – X	C – Uppsala län
Hallands län – N	D – Södermanlands län
Jämtlands län – Z	E – Östergötlands län
Jönköpings län – F	F – Jönköpings län
Kalmar län – H	G – Kronobergs län
Kronobergs län – G	H – Kalmar län
Norrbottens län – BD	I – Gotlands län
Skåne län – M	K – Blekinge län
Stockholms län – AB	M – Skåne län
Södermanlands län – D	N – Hallands län
Uppsala län – C	O – Västra Götalands län
Värmlands län – S	S – Värmlands län
Västerbottens län – AC	T – Örebro län
Västernorrlands län – Y	U – Västmanlands län
Västmanlands län – U	W – Dalarnas län
Västra Götalands län – O	X – Gävleborgs län
Örebro län – T	Y – Västernorrlands län
Östergötlands län – E	Z – Jämtlands län

Se även: <http://www.lst.se/> (där finns länkar till respektive länsstyrelsens hemsida)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

UPPDRAG

2003-04-28

Fi2003/4

Ekonomistyrningsverket
Bengt Andersson
Box 45316
104 30 Stockholm

Översyn av länsstyrelsernas finansiella styrning

Länsstyrelseutredningen (Dir 2002:114) har regeringens uppdrag att göra en översyn av styrningen av länsstyrelsernas verksamhet. I uppdraget ingår 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.

Bakgrund

Av länsstyrelsernas regleringsbrev framgår de ekonomiska villkoren för verksamheten, bl.a. hur ramanslaget för länsstyrelsernas förvaltningskostnader, 32:1 Länsstyrelserna m.m., fördelas mellan länsstyrelserna. Ramanslaget finansierar dock, totalt sett, endast ca två tredjedelar av länsstyrelsernas verksamhet. Den övriga verksamheten finansieras av andra anslag – direkt från regeringen eller via andra myndigheter – men även av avgifter, bidrag samt finansiella intäkter.

Regionala olikheter och länsstyrelsernas ansvar att göra prioriteringar mellan de olika verksamheterna utifrån dessa olikheter gör att verksamhet och finansiering skiljer sig åt mellan länsstyrelserna runtom i landet. I vissa län finansierar ramanslaget 80 procent av verksamheten och i andra län knappt hälften. På samma sätt varierar verksamhetens omfattning mellan de olika sakområdena. Så t.ex. har lantbruksfrågorna olika tyngd och prioritet i Stockholms respektive Skåne län.

Länsstyrelserna bedriver en omfattande offentligrättslig avgiftsbelagd verksamhet. För budgetåret 2002 var de totala avgiftsintäkterna ca 2,5 miljarder kronor. Drygt 80 miljoner kronor av dessa disponerades av länsstyrelserna för att täcka verksamhetens kostnader. Övriga avgiftsinkomster redovisas på inkomsttitel på statsbudgeten och utgifterna finansieras med anslag. Avgifternas storlek regleras i förordning och är således lika över landet, medan länsstyrelsernas kostnader för verksamheten kan variera. Detta kan leda till att enskilda länsstyrelser har svårt att uppnå kostnadstäckning i verksamheten.

Den splittrade finansieringsbilden ger ett komplext styrsystem för kopplingen mellan uppgifter och finansiering av verksamheten, vilket leder till att sambandet mellan verksamhet och resurser inte är tydligt. Brister i resultatuppföljningen innebär ett sämre beslutsunderlag och försvårar regeringens styrning av verksamheten.

Uppdrag

Länsstyrelseutredningen har i uppdrag att med utgångspunkt i nuvarande styrsystem lämna förslag till hur den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna kan utvecklas. Konstruktionen med ett ramanslag för att finansiera länsstyrelsernas förvaltningskostnader skall prövas. Alternativa finansieringsmodeller, såsom avgifts- och uppdragsfinansiering, för lämpliga verksamhetsområden skall övervägas och i samband härmed skall konsekvenserna ur ett styrningsperspektiv bedömas. Utredaren skall även överväga om skilda verksamheter inom länsstyrelsen kan behöva styras på olika sätt både vad gäller verksamhet och finansiering.

Länsstyrelseutredningen ger Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att

- lämna en redogörelse för en enskild länsstyrelses finansiering (som typfall skall användas Länsstyrelsen i Dalarnas län samt Länsstyrelsen i Kalmar län vad avser den del av verksamheten som finansieras av bidrag)
- utifrån denna redogörelse identifiera vilka problem länsstyrelsen respektive regeringen har i styrningen och uppföljningen av verksamheten, samt
- lämna förslag till hur den finansiella styrningen kan utvecklas.

ESV bör bl.a. belysa vilka möjligheter finansieringen ger länsstyrelserna att bestämma omfattningen och inriktningen av verksamheten. Här bör särskilt uppmärksammas om verksamheten finansieras via ramanslaget för förvaltningskostnader, via andra anslag eller på annat sätt. ESV bör även analysera hur finansieringen påverkar möjligheterna för styrning och uppföljning och om eventuella undantag från de generella regelverken för anslag och kapitalförsörjning kan vara motiverade.

I de fall offentligrättslig verksamhet är avgiftsbelagd skall en analys göras utifrån om avgiftsintäkterna disponeras respektive redovisas brutto på statsbudgeten. Härvid skall möjligheterna till styrning och uppföljning belysas samt finansieringsformens effekter på kostnadstäckningen för verksamheten hos de enskilda länsstyrelserna. Frågan om ansvaret för uppföljning av avgifterna och ansvaret för att föreslå avgiftsändringar bör prövas.

ESV skall särskilt ta del av den modell för täckning av samtliga kostnader förenade med specifika uppdrag från centrala verk, den s.k. Örebro-modellen, som tagits fram inom länsstyrelseorganisationen.

Arbetets genomförande

ESV skall under arbetets gång inhämta synpunkter och underlag från berörda departement inom Regeringskansliet, länsstyrelser och centrala verk.

Avrapportering

ESV skall lämna en slutrapport senast den 23 september. Ett utkast skall presenteras senast den 25 augusti.

Ersättning

Länsstyrelseutredningen ersätter ESV för uppdraget med 200 000 kr.

Lena Jönsson
Utredare

Bengt Anderson
Direktör resultatstyrning och
finansiell styrning

Enkät till sektorsmyndigheterna

Stockholm 2003-09-04

Om länsstyrelserna

En enkät från Länsstyrelseutredningen (2002:12)

Vi ber Dig besvara följande enkät så fort som möjligt dock **senast den 26 september 2003**. Enkäten kommer att utgöra ett viktigt underlag i Länsstyrelseutredningens arbete. Bifogat till enkäten finns utredningsdirektiven (2002:114).

Eventuella frågor besvaras av Länsstyrelseutredningens sekreterare Karin Hååg, telnr. 08/405 41 12, e-post karin.haag@finance.ministry.se

Myndighet: _____
 Avdeln/enhet: _____
 Namn: _____
 Telefon: _____
 E-post: _____

Kort om länsstyrelserna

Länsstyrelserna är 21 självständiga myndigheter som, direkt underställda regeringen, arbetar på regional nivå. Länsstyrelserna har uppgifter inom ett 20-tal av de av riksdagen fastställda 48 politikområden. Arbetsuppgifterna spänner därför över många samhällsområden. De har t.ex. uppgifter som rör regionala utvecklingsfrågor, kommunikationsfrågor, naturvård och miljöskydd, civil beredskap, social omvårdnad, fiske och lantbruksfrågor. I regeringens styrning och uppföljning av länsstyrelserna berörs också ett flertal centrala verk och sektorsmyndigheter som har uppgifter inom de aktuella politik- och samhällsområdena. Många gånger är länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna de som *tillsammans* har att se till att förverkliga de mål som beslutats av riksdag och regering.

I. ANSVARFÖRDELNING M.M.**A. Kartläggning**

1. Inom vilket/vilka områden (typer av ärenden, verksamheter etc.) har Din myndighet samarbete/aktiviteter med en eller flera länsstyrelser?

2. Vad är grunden för samarbetet/aktiviteterna? Är det styrt av författning, regleringsbrev, på "frivillig" basis eller annat?

3. Om Din myndighet och länsstyrelserna inom något område (ange vilket/vilka) har en ansvarsfördelning som är reglerad, hur är denna reglering uttryckt?

B. Erfarenheter och synpunkter

1. Hur upplever Du ansvarsfördelningen mellan Din myndighet och länsstyrelserna? *Om ni delar ansvar inom flera områden och bedömningen skiljer sig åt ber vi Dig att redovisa varje område för sig.*

tydlig

otydlig till viss del

otydlig

Kommentar: _____

Om du har besvarat fråga 1 med att du upplever ansvarsfördelningen som "otydlig" eller "otydlig till viss del" besvara då fråga 2-4. Annars gå vidare till avsnitt II.

2. Vari ligger otydligheten/otydligheterna?

3. Vilka konsekvenser (positiva/negativa) kan/har otydligheten få/fått?

4. Vilka förändringar skulle Du vilja se i syfte att skapa en tydligare ansvarsfördelning?

II. KONTAKTER MED LÄNSSTYRELSENA OCH REGERINGSKANSLIET/FACKDEPARTEMENTEN

A. Kartläggning

1. Hur ofta har Din myndighet kontakt med länsstyrelserna?

- flera ggr/år ett par ggr/år någon gång/år
 mer sällan inte alls

2. Hur många länsstyrelser har Din myndighet i regel kontakt med?

- samtliga ett fåtal en ingen

3. Om du besvarat frågan 2 med "ett fåtal" eller "en" ange vilka/vilken.

4. På vilken nivå sker kontakterna oftast? På lednings- eller handläggarnivå?

5. Vilket innehåll har dessa kontakter? (fler svarsalternativ möjliga)

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> diskussion om uppgifter & ansvarsfördelning | <input type="checkbox"/> utbyte av information |
| <input type="checkbox"/> gemensamma projekt | <input type="checkbox"/> gemensam myndighetsutövning |
| <input type="checkbox"/> gemensam verksamhetsplanering | <input type="checkbox"/> gemensam uppföljning & redovisning |
| <input type="checkbox"/> samråd | <input type="checkbox"/> annat |

Om du besvarat fråga 5 med "annat", ange vad detta innefattar.

6. Finns det några pågående projekt eller liknande aktiviteter för att utveckla Din myndighets kontakter med länsstyrelserna?

7. Vilka kontakter har Din myndighet med Regeringskansliet/fackdepartementen när det gäller länsstyrelseanknutna frågor?

8. Vid vilka tillfällen och i vilka sammanhang har Din myndighet gemensamma kontakter och/eller gemensamt samarbete i någon form med såväl Regeringskansliet/fackdepartement som länsstyrelserna?

B. Erfarenheter och synpunkter

1. Hur upplever Du att Din myndighets kontakter med länsstyrelserna fungerar?

Mycket bra Bra Delvis bra Dåligt

Kommentar: _____

2. På vilket sätt anser Du att samarbetet och kontakterna mellan Din myndighet och länsstyrelserna kan vidareutvecklas?

3. På vilket sätt skulle gemensamma kontakter och/eller gemensamt samarbete med Regeringskansliet/fackdepartementen och länsstyrelserna kunna utvecklas?

III. FINANSIERINGSORDNING

Avsnitt III hanterar finansieringsfrågor mellan centrala verk och länsstyrelserna. Det kan t.ex. röra sig om att det centrala verket har dispositionsrätt över ett eller flera anslag som skall betalas ut till länsstyrelserna som bidrag, före eller efter genomförd verksamhet. Det kan också röra sig om situationer där länsstyrelserna tar betalt för att utföra vissa uppdrag/uppgifter åt det centrala verket. Har Din myndighet ingen sådan finansieringsordning med länsstyrelserna, hoppa över avsnitt III och gå vidare till avsnitt IV.

A. Kartläggning

1. Vilken finansieringsordning gäller mellan Din myndighet och länsstyrelserna? *Om flera områden är aktuella och finansieringsordningen skiljer sig åt, ange vilken finansieringsordning som gäller för respektive område.*

B. Erfarenheter och synpunkter

1. Vad anser Du om den nuvarande finansieringsordningen mellan Er myndighet och länsstyrelserna?

2. Finns det behov av att förändra något?

IV. ÖVRIGT

Här finns möjlighet att ta upp andra synpunkter eller funderingar som rör Din myndighets relation till länsstyrelserna (om ev. olikheter i perspektiv på verksamheten, målformuleringar, samarbets- och samverkansformer av olika slag).

Tack för Din medverkan!

Sammanställning av samarbetsområden mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna

34 sektorsmyndigheter har besvarat en enkät om länsstyrelserna (Fi2003/11). Enkäten har fungerat som ett underlag till Länsstyrelseutredningens arbete. På frågan ”Inom vilket /vilka områden (typer av ärenden, verksamheter etc.) har din myndighet samarbete/aktiviteter med en eller flera länsstyrelser?” har myndigheterna svarat bl.a. följande:

Arbetsmarknadsstyrelsen

Regionala tillväxtprogrammen, regionala kompetensråd och integrationsfrågor.

Banverket

Verket har mycket samarbete med länsstyrelserna bland annat genom tvingande lagstiftning där beslut krävs från länsstyrelserna, men även när verket överklagar ärenden och i övrigt i samband med Banverkets behov av policys etc. i olika frågor där länsstyrelsernas expertfunktioner kan hjälpa till. Exempelvis sker detta i samband med planeringsprocessen för byggande av ny järnväg, i MKB-frågor, i frågor om farligt gods samt utifrån problematiken i bygglovfrågor (exempelvis avstånd för nybyggande av bostadshus invid järnväg).

Boverket

Alla länsstyrelser angående: byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och boende, bostadsfinansiering (inklusive den centrala administrationen och

förvaltningen av datahandläggningsstöd till länsstyrelserna), bostadsförsörjning, handikapprågor inom verksamhetsområdet, miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö (årliga uppföljningar samt fördjupad vart fjärde år), övergripande miljömålsfrågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten.

Särskilda regeringsuppdrag vid ingången av år 2003:

- Utvärdera bidragsgivningen till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet (tillsammans med Naturvårdsverket).
- Redovisning av Boverkets arbete angående byggsektorn, vad avser ekologiskt hållbar utveckling, såsom hur sektorsansvaret för miljön, de nationella miljö kvalitetsmålen och miljölednings-system integreras bland annat genom samarbete med andra aktörer såsom länsstyrelserna.

Tidigare erhållna eller pågående regeringsuppdrag där samråd/samverkan med olika länsstyrelser är en förutsättning:

- Redovisning av de övergripande förutsättningarna för storskalig utbyggnad av vindkraftsanläggningar i havs- och fjällområden.
- Planera med vindkraft för hållbar utveckling – handbok.
- Identifiera potentiella områden för samordning och utarbeta metoder för effektiv sektorssamordning (NUTEK koordinerar)
- Underhållsuppdraget, dvs. ge en överblick över underhållsbehovet i bostadsfastigheter

Enligt regleringsbrevet:

- Boverket skall redovisa hur verket bedömer att kommunernas och länsstyrelsernas insatser i fråga om tillsyn i byggandet har utvecklats samt om systemet fungerar och efterlevs.
- Boverket skall beträffande delmålen till miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö stödja länsstyrelsernas och kommunernas arbete med att ta fram program och strategier enligt delmålet om planeringsunderlag, utveckla samordningen med och mellan de myndigheter som berörs av delmålen
- Myndigheten skall, där så är relevant, vara en samverkanspart i de regionala tillväxtprogrammen genom att bidra med analys-, metod- och kompetensstöd inom sitt ansvars- och kompetensområde.

- Boverket skall översiktligt redovisa hur digitalt lagrad information och informationsteknik används och hur användningen kan bli bredare och mer frekvent. Berör t.ex. länsstyrelsernas redovisning av riksintressen och förvaltningen av PilotGIS+.
- Det europeiska och transnationella samarbetet skall främjas med utveckling av planeringsmetoder för en rättvis och hållbar utveckling. Boverket skall redovisa insatser och resurser inom det internationella samarbetet och erfarenheter och resultat av utvecklingsarbetet. Detta kan exemplifieras med arbetet med Handlingsprogram för hållbar utveckling i Norden, där länsstyrelserna är en målgrupp.
- Boverket skall redovisa hur verket bedömer att kommunernas och länsstyrelsernas insatser i fråga om tillsyn i byggandet har utvecklats och om systemet fungerar och efterlevs.

Boverket är beslutande i överklagade bidragsärenden (där länsstyrelserna har tagit första beslutet) Boverket utfärdar föreskrifter och allmänna råd för bidragshanteringen.

Bostadsmarknadsenkäten respektive översiktsplaneenkäten görs varje år i samarbete med länsstyrelserna.

Uppföljningar görs av effekterna av aktuella investeringsbidrag, där bland annat länsstyrelserna utgör en målgrupp.

Exempel på egeninitierade projekt:

- Metodutveckling av bostadsförsörjningsplanering i ett regionalt perspektiv med de fem länsstyrelserna i Stockholm-Mälardalenregionen. (Jämför regleringsbrevet: Boverket skall redovisa hur statliga och kommunala myndigheter genom samverkan över sektorsgränserna i samhällsplaneringen bidrar till hållbar utveckling och en god livsmiljö.)

Nätverksbyggande exempel:

- Medverkan vid länsstyrelsernas planenheters regionala möten, anordnande av Plan- och byggdagar, årliga gemensamma möten med länsråd, länsarkitekter och länsbostadsdirektörer. Nordiska nätverk med bland annat representanter från länsstyrelser för att kunna sprida ny kunskap.

Övrigt:

- Medverkan i projekt om förorenade områden. Naturvårdsverket är huvudman och länsstyrelserna är en viktig samverkanspart. Anledningen är att problematiken med föroreningar i mark och vatten ibland uppmärksammas alltför sent i planerings- och exploateringsprocessen.
- Kollektivtrafiken i samhällsplaneringen, analys och rapport som bland annat vänder sig till beslutsfattare på regional nivå.
- Kunskapsförmedling t.ex. avseende vattenfrågorna i planeringen, hur miljö kvalitetsnormer kan hanteras i fysisk planering enligt plan- och bygglagen, implementeringen av EG-direktiven: Ramdirektiv för vatten och SMB-direktivet (strategiska miljöbedömningar), förvaltning av värdefulla bebyggelsemiljöer, hanteringen av tredimensionell fastighetsbildning (samarbete med Lantmäterieverket).

Energimyndigheten

Fysisk planering.

Frågor om planering för förnybara energikällor.

Frågor enl. 3 kap. 8 § Miljöbalken (riksintressen).

Beredningsfrågor/försörjningssäkerhet.

Bidragsärenden avseende anslutning till fjärrvärme.

Fiskeriverket

Samarbete och kontakter med länsstyrelserna sker via konferenser som äger rum ett par gånger om året. På dessa deltar dels länsstyrelsernas länsfiskekonsulenter, dels länsråd. Omfattande kontakter av mer informell karaktär sker också fortlöpande.

Följande samarbetsområden kan identifieras:

- Strukturfondsärenden
- Fiskeregleringar
- Miljöövervakning
- Miljöbalksärenden/vattenverksamhet
- Fiskevård och bevarandeåtgärder
- Odlings- och utsättningsfrågor
- Art- och områdesskyddsfrågor

- Miljömålsarbetet

Folkhälsainstitutet

Alkohol, tobak, ohälsa, långtidssjukskrivning, genderfrågor, frågor rörande miljömål.

Glesbygdsverket

Framförallt inom områdena regional utveckling och frågor knutna till landsbygdsutveckling. När det gäller specifika ärenden är länsstyrelserna skyldiga att samråda med Glesbygdsverket vid ändringar av områden för landsbygdsstöd och kommersiell service.

Handikappsombudsmannen

Överlämnar vissa anmälningsärenden för tillsyn.

Institutet för tillväxtpolitiska studier

Analyser, utvärdering, statistik med mera.

Integrationsverket

Introduktionsavdelningen:

- Utveckling av kommunernas med flera lokalt berörda lokala aktörers introduktion för nyanlända invandrare. Regional samordning av flyktingmottagandet och introduktionsinsatserna så att hela länets/regionens samlade resurser samordnat utnyttjas för att ge möjligheter till ökad individualisering i genomförandet av introduktionsinsatserna utifrån individens förutsättningar och behov.

Strategiska avdelningen:

- länsstyrelsernas arbete med integration och mångfald

Jämställdhetsombudsmannen

Granskning av jämställdhetsplaner, regelbundna möten och kontakter med länsstyrelsernas jämställdhetsexperter.

Kammarkollegiet

- Lönegarantimedel.
- Fiskerilån.
- Viltvårdsfonden.
- Statlig försäkringsverksamhet.
- Kapitalförvaltning.
- Vattenverksamhet och naturvårdsmål.
- Avstående av arv som tillfallit Allmänna arvsfonden.
- Indelningsfrågor vad gäller kommunal indelning.
- Stiftelserättsliga frågor.
- Fordringsbevakning.

Kemikalieinspektionen

Inspektioner, vägledning av kommuner samt tillståndsgivning av särskilt farliga kemiska produkter.

Miljömålsarbetet och det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Konkurrensverket

Konkurrensfrågor.

Krisberedskapsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) arbetar i nära samarbete med länsstyrelserna för att utveckla rollen som geografiskt områdesansvarig på regional nivå. Stödet syftar till att:

- Bygga upp och upprätthålla relevanta nätverk
- Göra regionala risk- och sårbarhetsanalyser
- Ha förmåga att informera
- Verka för effektivt resursutnyttjande

- Ge en enhetlig inriktning av krishanteringsförberedelserna
- Stödja arbetet med kommunal krishantering
- Följ upp beredskapsförberedelserna

Exempel:

- Frågor relaterade till ekonomisk ersättning för länsstyrelsernas krishanteringsarbete.
- Kriskommunikationsstöd
- Utbildningsstöd i form av anpassade/efterfrågade kurser samt regelbundet återkommande kursverksamhet
- Projektstöd
- Tekniskt stöd exempelvis informations- och telesäkerhetsåtgärder, drift och underhåll av ledningsplatser, drift av länsstyrelsernas gemensamma intranät (LSTNET)

Lantmäteriverket

Lantmäteriverket ansvarar bl.a. för frågor om fastighetsindelning och för grundläggande landskaps- och fastighetsinformation.

Fastighetsindelning:

- Länsstyrelsen kan initiera och överklaga lantmåteriförrättningar.
- Länsstyrelsen är genom att man samordnar ett antal allmänna intressen ofta samrådspart i förrättningar.
- Lantmåterimyndigheterna (LM) deltar i en del fall i länsstyrelsens beredning av olika mark- och andra planeringsfrågor.
- På LM finns regionala samordnare av fastighets- och landskapsinformation som har ett varierande samarbete med länsstyrelsen om effektiv informationsanvändning.
- Det finns också ett samarbete med länsstyrelsen i totalförsvarsfrågor (Lantmåteriet är samordnare inom funktionen landskapsinformation).

Grundläggande landskaps- och fastighetsinformation:

Inom detta område finns samarbete inom informationsförsörjningen av fastighetsinformation/geografisk information.

Livsmedelsverket

Livsmedelstillsyn.

Lotteriinspektionen

Tillståndsgivning och tillsyn över lotterier som bedrivs i två eller fler kommuner samt bingospel.

Naturvårdsverket

Samarbete sker inom i princip hela Naturvårdsverkets ansvarsområde, dvs. samarbetet/kontakterna innefattar ett brett spektrum av frågor som rör miljöarbetet nationellt, regionalt och lokalt, inkl. EU- och internationella aspekter av detta. I Naturvårdsverkets roll som central miljömyndighet ingår att föreslå mål, åtgärder och styrmedel i miljöpolitiken och miljöarbetet, genomföra miljöpolitiska beslut om statliga anslag, lagtillämpning m.m. samt att följa upp och utvärdera miljösituationen och miljöarbetet. I allt detta ingår en rad olika frågor, t.ex. frågor om miljöbalken och implementering av EG-direktiv, information, utveckling av strategier och styrmedel för integrering av miljöansvar i olika samhällssektorer, internationellt arbete, naturvård inklusive skydd och skötsel av värdefulla naturområden m.m., sanering/återställning av förorenade områden, övervakning av tillståndet i miljön, uppföljning/utvärdering av miljö kvalitetsmålen, uppföljning/rapportering av utsläpp och miljöpåverkan, etc.

Post- och telestyrelsen

Totalförsvaret, svåra påfrestningar, robusthet vid bredbandsutbyggnad, kartläggning av bredbandsutbyggnaden, stödfunktion till länsstyrelserna gällande bredbandsutbyggnaden.

Riksantikvarieämbetet

Kulturmiljö.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret utbetalar anslagsmedel till räntekontot och tillhandahåller lån (till anläggningstillgångar) till samtliga länsstyrelser.

Rikspolisstyrelsen

Enkäten har besvarats av länspolismästarna i Jämtlands, Skåne och Västra Götalands län.

Jämtland

- Räddningstjänst
- Totalförsvarsfrågor
- Miljöfrågor
- Fiske
- Jakt
- Rennäring
- Djurärenden (tamboskap)
- Trafikfrågor (körkortsfrågor)
- Risk och sårbarhetsfrågor samt
- Samordningsfrågor vid Höga flöden.

Skåne

- Kärnkraft
- Kris- och beredskapsfrågor
- Drogfrågor
- Invandrarfrågor
- Vissa räddningstjänstinsatser
- Remissinstans vid körkortsfrågor
- Djurfrågor
- Miljöområdet
- Vissa tillståndsärenden
- Risk- och sårbarhetsanalyser
- Signalskydd
- Vapenärenden
- Försvarsfrågor
- I samband med kungliga besök.

Västra Götaland

Följande redogörelse gör inte anspråk på att heltäckande beskriva de samarbets- och kontaktområden som finns mellan länsstyrelsen i Västra Götaland och polismyndigheten. Författningsstyrda kontakter i samband med polismyndighetsärenden, är exempelvis:

- Kontakter med länsstyrelsen i dess egenskap av överprövningsinstans bl.a. vid beslut enligt ordningslagen, hotellagen, hittegodslagen.
- Kontakter med stöd av djurskyddslagen bl.a. vid omhändertagande av djur
- Kontakter i samband med tillsyn med stöd av alkohollagen.
- Kontakter där länsstyrelsen är beslutsinstans med polismyndigheten som remissinstans bl.a. för tillstånd till tävling på väg, för beslut enligt lagen om bevakningsföretag och lagen om kameraövervakning
- Kontakter i samband med körkortsfrågor
- Tillsynen av säkerheten kring gruvhål

Aktiviteter/samarbete inom ramen för räddningstjänsten:

- Gränsrådet för räddningstjänstfrågor. Gränsrådet har tillkommit på initiativ av länsstyrelsen i Västra Götaland och är ett samarbete mellan myndigheter i Sverige och Norge för att tillgodose behovet av gränssamverkan inför en eventuell allvarlig olycka e.d. I rådet ingår representanter för länsstyrelse, polis räddningstjänst och sjukvård. Aktiviteten är frivillig.
- Aktivitet som en följd av ett regeringsbeslut enligt prop. Samhällets säkerhet och beredskap, 2001/02:158. Beslutet har resulterat i att länsstyrelsen startat en Regional risk och sårbarhetsanalys – Västra Götaland i vilket arbete ingår bl.a. representanter för polismyndigheten.
- Länsstyrelsens planeringsansvar enligt 35 § räddningstjänstförordningen. I detta arbete finns samarbete på lednings- och handläggarnivå.
- Samverkan med länsstyrelsen som ett led i länsstyrelsens ansvar enligt 28 § räddningstjänstlagen – räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering efter sådana utsläpp – både planeringen av räddningstjänsten och i samband med övningar. Polismyndigheten i Västra Götaland har träffat ett samarbetsavtal med polismyndigheten i Hallands län för att bistå Halland

med sina resurser vid ett kärnkraftsutsläpp. Indirekt finns därför även en kontakt med länsstyrelsen i Hallands län i dessa frågor.

- Samverkan i räddningstjänstfrågor i ett Regionalt Räddningstjänstråd på högre ledningsnivå. Länsstyrelsen (chefen för enheten för civil beredskap), är sammankallande till Räddningstjänstrådet i vilket ingår bl.a. representanter för länsstyrelsen landstinget, Banverket, Försvaret, Vägverket, Svenska Kraftverk, Räddningstjänsten, SOS Alarm AB.
- Samverkan vid katastrofövningar.

Samverkan inom ramen för länsstyrelsens ansvar som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet:

- Samverkan mellan bl.a. polis, räddningstjänst, sjukvården och länsstyrelse för s.k. NBC-utbildning av personal hos samverkande myndigheter.
- Samverkan inför länsstyrelsens beslut att fastställa skyddsobjekt
- Samverkan inom signalskyddet, där länsstyrelsen även är ansvarig för utbildning och övning
- Samverkan på kommunikationsområdet (Försvarets telefonnät)
- Samverkan vid tillämpningsövningar för att utveckla ledningsförmågan inom länet. Länsstyrelsen är ansvarig för tillämpningsövningarna. Som ett resultat av samverkan kan polisen utnyttja länsstyrelsens ledningscentral som reserv. Denna central är utrustad på polismyndighetens bekostnad för detta ändamål.

Samverkan inom ekobrottsområdet

- Inom länet finns en samverkansgrupp på ekobrottsområdet. I gruppen ingår representanter på ledningsplanet från länsstyrelsen, som är sammankallande, samt Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skattemyndigheten m.fl. Denna grupps verksamhet är tillkommen genom ett regeringsbeslut. Under denna grupp verkar en ekochefsgrupp med representanter från samma myndigheter.

Samverkan inom ramen för kvinnofridsarbetet

- Med länsstyrelsen som sammankallande finns en samverkan med bl.a. polismyndigheten, socialtjänsten och sjukvården i

frågor som gäller skydd av bevispersoner i vilken bl.a. hedersmordsproblematiken behandlas. Projektet finansieras av öronmärkta pengar från regeringen till länsstyrelsen.

Riksskatteverket

- Fredstida krishantering och höjd beredskap: Riksskatteverket inom samverkansområdena Ekonomisk samordning och ledning.
- Statlig lönegaranti: RSV och kronofogdemyndigheterna (KFM).
- Samarbetsinsatser med andra myndigheter, bl.a. länsstyrelserna: Skattemyndigheterna (SKM) och KFM. Exempel: Restaurangbranschen ("krogsanering"), ekobrott (SAMEB), yrkesmässig trafik, medborgarmötet. I Skåne: Öresund direkt.
- Delar administrativa resurser med den länsstyrelse som finns i samma fastighet på orten: Vissa SKM och KFM. Exempel: lokaler, städning, bevakning, post, tryckning.
- Författningar som stadgar att länsstyrelsen skall delge beslut: Beroende på författning kan det gälla RSV; SKM eller KFM. Exempel: Medborgarskap, bilskrotning, yrkesmässig trafik, kommunstöd för kreditering av skattekonto.

Sametinget

Markförvaltning i fjällområdet, rovdjursfrågor i miljö- och naturvård, EU-stöd.

Skogsstyrelsen

Myndighetsövergripande ärenden som kopplar till skog framförallt vad gäller natur- och kulturmiljövård, men även inom exempelvis landsbygdsutveckling, regionalpolitik och näringslivsaspekten.

Socialstyrelsen

Social omvårdnad, Social tillsyn.

Statens fastighetsverk

Rennäringsfrågor, upplåtelser av mark ovan odlingsgränsen samt på renbetesfjällen, upplåtelser av jakt på s.k. kronoholmar, EU:s strukturfondsmedel, kulturminnen, naturvård.

Statens jordbruksverk

Jordbruksverket har ett omfattande samarbete med samtliga länsstyrelser inom ett flertal olika sakområden.

1. De mest omfattande och resurskrävande kontakterna avser EU-stödshanteringen, som omfattar direktstöd, vissa LBU-stöd samt nationella stöd (se nedan). Inom EU-stödshanteringen kan följande områden nämnas:

- Jordbruksverket är det enda ackrediterade utbetalningsstället i Sverige för utbetalningar av EU:s jordbrukarstöd från FEOGA:s garantisektion. Jordbruksverket ansvarar i egenskap härav för verkställandet och redovisningen av utbetalningarna, medan regeringen har delegerat handläggningen och besluten till länsstyrelserna. Jordbruksverket har således det yttersta ansvaret för samtliga dessa utbetalningar.
- Jordbruksverket har även ansvar för de gemensamma IT-systemen, där samtliga ansökningar om EU-stöd hanteras.
- Inom jordbrukarstödshanteringen bedrivs ett omfattande informationsarbete, där Jordbruksverket ansvarar för framtagning och utskick av huvuddelen av informationsbroschyrerna och ansökningshandlingarna medan länsstyrelserna ansvarar för den lokala informationen och rådgivning till brukarna.

2. LBU-stöd:

- Administrationen av miljöersättningar och kompensationsbidrag ingår i hanteringen av EU-stöden enligt ovan.
- Till detta kommer de särskilda stödformerna investeringsstöd, startstöd, landsbygdsutvecklingsstöd, KULM (kompetensutvecklingsprogram inom LBU-programmet) m.fl.

3. Nationella stöd:

- Hit räknas det nationella stödet till norra Sverige samt nationellt stöd för växtodlingsplaner.

4. Kontrollverksamhet:
 - Länsstyrelserna ansvarar för kontrollen av jordbrukarnas ansökning om EU-stöd och rapporteringar till det centrala nötkreatursregistret (CDB)
 - Kontroll av länsstyrelsernas hantering av UID/KULM och K2 (samtliga är kompetensutvecklingsprogram inom LBU-programmet)
 - Revision av strukturstöd inom ramen för förordningarna 2064/97 och numera 438/01 samt 4045/89
 - Oriktighetsrapportering till OLAF
5. Inom miljö- och växtodlingsområdet bedrivs också ett omfattande samarbetet:
 - Kompetensutveckling av jordbrukare på miljöområdet, KULM
 - Inom miljömålsarbetet i samband med uppföljning av målen och genomförande av åtgärder. Åtgärdsprogram genomförs bland annat på växtnärings- och bekämpningsmedelsområdet.
 - Miljöbalken och annan lagstiftning
 - Utredningar
 - Bekämpning av växtskadegörare enligt växtskyddslagen. Tillsyn av smittförklarade fastigheter.
6. Vattenområdet
 - I dikningsförrättningar och i uppdrag rörande tillståndsansökningar för vattenverksamhet finns författningsstyrda kontakter och samråd med länsstyrelserna. Länsstyrelserna ansvarar också för arkivet över markavvattningsföretag, vilket medför närmast dagliga kontakter på frivillig basis.
7. Djurfrågor
 - Inom djurområdet är det främst länsveterinärerna men även de husdjursansvariga på länsstyrelsen som Jordbruksverket har kontakt med. Inom områden som tillsyn av veterinär verksamhet, djurskydd och smittskydd sker kontinuerligt samarbete i olika frågor. Samtliga länsstyrelser ingår i samarbetet.
8. Rennäringsfrågor och fjällägenheter

9. Beredskapsfrågor
10. Jordförvävs- och jordfondsfrågor samt yttre rationalisering

Statens räddningsverk

En mängd ärendetyper inom olika mångfacetterade delverksamheter rörande områdena skydd mot olyckor (innefattande räddningstjänst) och civilt försvar. Det gäller t.ex. tillsyn enligt räddningstjänstlagen respektive Sevesolagen, miljödomstolsärenden, remisser av infrastrukturärenden och kommunala planer, normgivningsfrågor/rådgivning, utbildnings- och övningsverksamhet för bl.a. kärnenergiberedskapen, utvecklingsprojekt av olika slag samt ömsesidig medverkan i utbildnings-, informations- och konferensverksamhet. Länsstyrelserna har representation i verkets delegationer samt i vissa temporära styr- och ledningsgrupper för projektarbeten.

Valmyndigheten

Verksamhetsområdet Allmänna val och folkomröstningar.

Verket för innovationssystem (VINNOVA)

Personer från länsstyrelser är ibland medlemmar i programråd eller beredningsgrupper; bidrar till bedömning av projekt och verksamhetsrelevans ur samhällsperspektiv (del i Triple Helix), VINNOVA presenterar sin verksamhet i olika sammanhang rörande ett län eller en regions utveckling, utredningar – analyser, samfinansieringar av EU projekt etc. Länsstyrelser kan också vara sökande eller projektledare i projekt som söker finansiering på VINNOVA.

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)

- För de regionala utvecklingspolitiska stöden och projektmedel har NUTEK samarbete vad gäller handläggning (länsstyrelserna är remissinstanser) uppföljning, gemensam rapportering enligt regleringsbrev, konkurshandläggning, IT-stöd (STINS), lånehantering, säkerheter. NUTEK är utbetalare av länsstyrelsernas anslag Landsbygdsån.
- NUTEK är expertmyndighet för de regionala tillväxtprogrammen, RTP, där länsstyrelserna är ansvariga i vissa län.
- NUTEK samordnar insatserna inom de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen där länsstyrelserna fungerar som förvaltningsmyndigheter.

Vägverket

Vägverkets verksamhet är i de flesta avseenden mer eller mindre inlåttad i länsstyrelsernas. De områden som kan illustrera samarbetsformer och gränsdragningar mellan Vägverket och länsstyrelserna är Vägplanering, Körkort och Miljökonsekvensbeskrivningar.

Om Statskontorets fördelningsmodell för länsstyrelsernas förvaltningsanslag

Statskontorets uppdrag

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). Statskontoret skulle analysera och redovisa huruvida det skulle finnas särskilda skäl att beakta vissa parametrar som kommuner, arealstorlek, antal företag etc. vid fördelningen av förvaltningsanslaget mellan länsstyrelserna. Regeringen ville att Statskontoret skulle föreslå en generell modell som skulle kunna användas vid resursfördelningen för länsstyrelsernas förvaltningskostnader och i samband med detta också se om faktorer som effektivitet och produktivitet skulle kunna vägas in i en sådan modell.

Statskontorets utgångspunkt och syn på användningen

I början av år 1996 redovisade Statskontoret rapporten *Modeller för fördelning av ramanslaget till länsstyrelserna* (Statskontoret 1996:8) till regeringen. Statskontorets utgångspunkt för arbetet var den dåvarande anslagsfördelningen. Motivet för detta var enligt Statskontorets rapport att "...fördelning av ramanslaget får betraktas som ett resultat av flera årtiondens anslagsframställningar och budgetarbete." (s. 7). Värt att notera var också att Statskontorets beräkningar baserades på att antalet län var 24, eftersom de två stora länssammanslagningarna (Kristianstads län med Malmöhus län och Göteborgs och Bohus län och Skaraborgs län med Älvsborgs län) då ännu inte hade genomförts.

Krav på en fördelningsmodell

Statskontoret ställde följande krav på en fördelningsmodell:

- den skall ge likartade förutsättningar för att bedriva verksamheten men inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgifter och effektivitet,
- den skall bygga på relevanta faktiska förhållanden som samtidigt är både mätbara och opåverkbara för länsstyrelserna,
- den skall vara stabil och bör bygga på ett fåtal variabler.

Det första kravet innebar att om någon länsstyrelse skulle vara mer effektiv än de övriga skulle inte denna straffas för detta vid fördelningen av resurserna. På samma sätt skulle inte heller en länsstyrelse med högre servicegrad än de övriga få mer resurser av det skälet.

Med det andra kravet menades att dessa faktiska förhållanden skulle ha ett samband med länets arbetsbelastning, dvs. det skulle finnas en koppling mellan den verksamhet som genomfördes på länsnivå och finansieringsmodellen.

Det tredje kravet baserades på det faktum att länsstyrelserna har en komplex och omfattande verksamhet där sannolikt flera hundra faktorer påverkar länsstyrelsens kostnader för verksamheten. Då måste modellen för basfinansieringen vara någorlunda enkel och renodlad. Det gällde att finna några få variabler som mer än andra variabler faktiskt samvarierade med kostnaderna.

Statskontoret menade också att modellen måste tillgodose kravet på mål- och resultatstyrning. Detta skulle tillgodoses genom att ge en basfinansiering för verksamheten som styrdes genom mål och krav på resultat. Det var också Statskontorets mening att modellen ”väsentligen” skulle uppfattas som rättvis av de berörda, dvs. i det här fallet länsledningarna.

Metod

Den fördelningsmodell som Statskontoret tog fram baseras på beräkningar med hjälp av olika regressionsanalyser. I en regressionsanalys studeras en variabels statistiska beroende av en eller flera andra förklarande variabler. I Statskontorets utredning eftersträvades att få ett så högt statistiskt samband som möjligt mellan den beroende och de förklarande variablerna. I utredningen drogs

slutsatsen att vissa variabler förklarade ramposternas storlek. Dessa variabler var de som redovisades nedan i modellerna 1 och 2 med bland annat folkmängd, landyta och kommunantal (modell 1A).

I regressionsanalysen anpassades de olika rampostvärdena (för respektive länsstyrelse) till de olika variablerna folkmängd, landyta etc. enligt den s.k. Minsta-kvadrat-metoden. Denna metod beskriver hur stora avvikelserna är – ju mindre avvikelser desto bättre. Hur mycket dessa avvikelser varierar och hur dessa förklaras, dvs. hur stor del av de olika rampostvärdena som förklaras med folkmängd, landyta etc. uttrycks mellan 0 och 1. 1 innebär ett fullständigt statistiskt samband med 0 innebär att inget samband finns alls. För de modellvarianter som Statskontoret gjorde beräkningar på, uppvisades ett högt statistiskt samband (0,9827–0,9870).

Genom regressionsanalysen beräknas även vilken vikt de olika variablerna skall ha vid fördelningen av förvaltningsanslaget. När det gäller de olika variablernas vikt i de olika modellerna var det framförallt grundbeloppet och folkmängd som fick ett stort genomslag. Vad Statskontorets modeller dock inte förklarar är om det finns orsakssamband mellan variablerna och om de tilldelade resurserna verkligen avspeglar länsstyrelsens behov. Modellerna visar på sambanden mellan variablerna och kostnaderna. För vissa variabler finns dock i större eller mindre utsträckning ett orsakssamband. I beräkningarna är t.ex. variabeln folkmängd den variabel som mest påverkar arbetsvolymen. Detta säger i sin tur något om resursbehoven för den enskilda länsstyrelsen.

De olika förslagen på fördelningsmodeller

Statskontoret lade alltså förslag på två modeller med vissa varianter. Man diskuterade även en tredje modell som dock avfärdades (se nedan).

I de båda första modellerna fanns också ett *grundbelopp* inkluderat. Grundbeloppet var lika för samtliga länsstyrelser, oavsett övriga variabler. Beloppet motsvarade en länsstyrelses baskostnader, dvs. kostnader för ledning, (dåvarande) länsexperter, administrativ personal, grundbemanning med operativ person, lokaler och utrustning.

Modell 1

Modell 1 byggde på en fördelning efter tre variabler med en A-, B- och C-variant, se nedanstående tabell. Folkmängd är lika med länets invånare, landytan är länets yta uttryckt i km² och kommunantal är antal kommuner per län. När det gäller variabeln avstånd som återfinns i modell 1B och 1C är detta summan av vägavståndet mellan residensorten och varje kommuncentrum i länet samt avståndet mellan residensorten och Stockholm fågelvägen. I modell B och C utgör ett specifikt anslag, anslaget Regionala utvecklingsinsatser (1B) respektive summan av alla sakanlag (1C) variabler i modellen.

Modell 1A	Modell 1B	Modell 1C
folkmängd	folkmängd	folkmängd
landyta	avstånd	avstånd
kommunantal	anslag Regionala utvecklingsinsatser	summan av sakanlagen

Modell 2

Den andra modellen byggde också på en fördelning efter tre variabler med en A-, B- och C-variant. Skillnaden mellan denna modell och den första var att de medel som används till administrationen av EU-stödet till jordbruket togs bort innan beräkningarna gjordes. Efter det att beräkningarna gjorts lades medel för detta ändamål till. Det senare gjordes efter en särskild fördelningsmodell framtagen i utredningen av de administrativa konsekvenserna av den gemensamma jordbrukspolitikerna.

Modell 3

Det fanns även en modell 3 i rapporten men denna föreslogs inte av Statskontoret. Modellen byggde på att man för varje verksamhetsgren skulle ta fram de variabler som påverkade verksamheten mest. Därefter skulle medel beräknas per verksamhetsgren och per länsstyrelse för att sedan summeras till ramposterna i förvaltningsanslaget. Detta illustreras i nedanstående exempel.

Tillvägagångssättet för denna mer precisa fördelning skulle i princip vara följande: Civildepartementet samlar in och sammanställer verk-

samhetskostnaderna liksom idag. En summa tas fram för vad som finansieras av ramanslaget per verksamhetsgren. En regressionsanalys görs per verksamhetsgren på basis av relevanta variabler. I budgetberedningen beräknas sedan tillägg och besparingar per verksamhetsgren varefter nettobeloppet per verksamhetsgren fördelas efter de procentsatser som regressionsanalyserna resulterat i. Exempelvis fördelas de sammanlagda medlen för bostadsfinansiering med x procent på grundbelopp, y procent efter folkmängd, z procent på ett mått för bostadsbyggande och v procent på antal bostadslån. Därefter bestäms beloppet per länsstyrelse av varje läns folkmängd, bostadsbyggande och antal bostadslån.

Efter denna fördelning per verksamhetsgren summeras beloppen till en rampost per länsstyrelse. Liksom fallet är idag får länsstyrelserna fritt förfoga över ramposterna för att nå sina verksamhetsmål." (*ur Statskontorets rapport 1996:8, s. 35*)

Statskontoret ansåg att modellen för närvarande inte var realiserbar och att den inte heller uppfyllde kravet på enkelhet. Statskontoret menade dock att en sådan modell skulle kunna utvecklas i framtiden, men att vägen dit var såväl lång som kostsam.

Andra variabler prövades också

Statskontoret prövade även ett antal andra variabler som kombinerades på olika sätt. Variablerna byggde delvis på en enkät som hade besvarats av länsstyrelserna. Av olika anledningar förkastades emellertid dessa variabler. Ett exempel var användningen av variabeln befolkningsändring istället för befolkningsmängd. Det visade sig att denna variabel gav ett negativt samband, dvs. om befolkningen ökade skulle anslaget minska. Ytterligare ett exempel på en variabel som prövades var "annan finansiering", dvs. finansiering från annan källa än genom förvaltningsanslaget. Den förkastades med argumentet att länsstyrelserna faktiskt har möjlighet att påverka genom att definiera verksamhetskostnader på olika sätt. Statskontoret drog också slutsatsen att en användning av de variabler som länsstyrelserna hade föreslagit till utredningen skulle leda till stora omfördelningar mellan länen. Dessutom skulle de länsstyrelser som lämnade förslag på olika variabler i de flesta fall vinna på sina egna förslag jämfört med dåvarande anslagstilldelning.

Utfallet av Statskontorets beräkningar

Tabellen nedan visar variationsbredden (och förklaringsgraden) för modell 1A-C. I modell 1A skall siffrorna uttryckt i procent tolkas på följande sätt: de länsstyrelser som har hamnat under 100 procent ger uttryck för att de hittills har fått för mycket anslag och bör egentligen endast få t.ex. 83 procent av aktuellt anslag. De länsstyrelser som ligger ovanför 100 procent har tvärtom underfinansierats och bör därmed få ytterligare tilldelning, t.ex. 10 procent mer än aktuellt anslag. För modell 2 låg variationsbredden mellan 89–109 procent.

	Modell 1A	Modell 1B	Modell 1C
	folkmängd	folkmängd	folkmängd
	landyta	avstånd	avstånd
	kommunantal	anslag Regionala utvecklingsinsatser	summan av sakanslagen
Variationsbredd	83–110% av aktuellt anslag	89–110% av aktuellt anslag	90–110% av aktuellt anslag
Förklaringsgrad	0,9827	0,9870	0,9840

Variationen mellan länsstyrelserna var således relativt stor i förhållande till då aktuell anslagsfördelning. Skulle den nya fördelningsmodellen användas fullt ut och mellan två budgetår skulle omfördelningen bli både snabb och kraftfull. Statskontoret menade att en möjlighet därför vore att endast använda modellen för 90 procent av förvaltningsanslaget. De resterande 10 procenten skulle då kunna fördelas efter andra faktorer som modellen som sådan inte tog hänsyn till.

Modellens hållbarhet idag

Statskontorets fördelningsmodell 1A har återigen prövats för att se om de statistiska samband som uppmättes år 1996 fortfarande är höga. Beräkningarna har gjorts utifrån den anslagsfördelning som gällde för budgetåret 2003. Justeringar har gjorts av olika slag. Dels har förändringar och olikheter på förvaltningsanslaget hanterats, t.ex. belopp som har förts över mellan länsstyrelserna och samverkansorganen. Dels har de förklarande variablerna justerats. Statistik om folkmängd har justerats med 2002/03 års siffror och

landyta och kommunantal har justerats eftersom antalet län har minskat efter det att Statskontoret lade fram sin rapport.

Den nya beräkningen visar att det statistiska sambandet mellan anslagen och de olika variablerna folkmängd, landyta och kommunantal fortfarande är hög. Förklaringsgraden är t.o.m. högre idag än vad den var år 1996 variablerna sammantaget (från 0,983 till 0,985). Det s.k. grundbeloppet har minskat i vikt då antalet länsstyrelser är något färre. En minskning har skett från 45 procent till 29 procent. Likaså har folkmängden som vikt minskat från 40 procent till 33 procent. Landytan har ungefär samma vikt, 8 procent till 7 procent. Vikten för antalet kommuner har dock ökat markant, från 8 procent till hela 31 procent. En tolkning är att antalet kommuner förklarar kostnaderna mer idag än vad den gjorde år 1996. Här har tillkomsten av de nya storlänerna Skåne och Västra Götalands län och det stora antalet kommuner i dessa län, slagit igenom i beräkningarna.

Referenser

Riksdagstryck, propositioner och regeringens skrivelser

- Regeringens proposition 1952:155 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa åtgärder för att främja rekryteringen till polisen m.m.*
- Regeringens proposition 1970:103 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen*
- Regeringens proposition 1985/86:5 *Om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning*
- Regeringens proposition 1988/89:154 *En ny regional statlig förvaltning*
- Regeringens proposition 1996/97:36 *Den regionala samhällsorganisationen*
- Regeringens proposition 1996/97:108 *Ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Västsverige*
- Regeringens proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarens tjänst*
- Regeringens proposition 2001/02:1 *Budgetproposition för 2002*
- Regeringens proposition 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*
- Regeringens proposition 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003*
- Regeringens proposition 2003/04:1 *Budgetproposition för 2004*
- Riksdagens revisorer, Rapport 2001/02:4 *Regeringskansliet – en myndighet, tio departement eller hundra enheter?*

Departementsserien m.m.

- Ds C 1987:10 *Samordnad länsförvaltning –förslag*
- Ds 2000:1 *Kommittéhandbok*
- Ds 2000:63 *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*

- Ds 2000:67 *Att granska sig själv: en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen*
- Ds 2001:15 *Rapport om tillväxtavtalen – Första året*
- Ds 2002:15 *Det nya Riksskatteverket*
- Ds 2003:49 *En statsbudget enligt nya principer m.m. – konsekvenser för budgetlagen*
- Finansdepartementet – Cirkulär 2002:7 *Beredning inför 2003 års vårproposition*
- Finansdepartementet – Cirkulär 2003:1 *Cirkulär om mål- och resultatdialoger år 2003*
- Finansdepartementet – Cirkulär 2003:6 *Handledning för arbete med regleringsbrev och andra styrdokument för 2004*
- Finansdepartementet – *Effektivare jordbruksadministration. Rapport från utredningen om jordbruksadministrationen (Fi2001:02). (Fi 2001/2357)*
- Finansdepartementet – Ehn, Peter, *Om samordning*. Promemoria 2003
- Finansdepartementet – Ehn, Peter, *Regionala självstyrelseorgan, kommunala samverkansorgan och länsstyrelsens roll*. Promemoria 2003-10-03
- Finansdepartementet – *Ekonomisk styrning i staten*. Broschyr (artikelnr Fi 2002:015)
- Finansdepartementet – *Regeringskansliets sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2002*. Promemoria 2003-05-15 (Fi 2003/3034)
- Finansdepartementet – *Redovisningar av regeringsuppdrag om samordning mellan länsstyrelserna (Fi 2002/3435)*
- Finansdepartementet – *Den statliga budgetprocessen*. Broschyr
- Finansdepartementet – *Verksamhetsplan 2003* (Artikelnr. Fi 2002.034)
- Regeringskansliet (2002) *Regeringskansliet kontroll och styrning av statlig verksamhet*. Rapport 2002.020
- Regeringskansliet (2001) *Ett effektivare regeringskansli*. Rapport (SB2001/8259)

Statens Offentliga utredningar

- SOU 1950:28 *Länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen: betänkande* (1948 års länsstyrelseutredning)
- SOU 1967:20–23
- 20: *Den statliga länsförvaltningen : betänkande. 1*
 - 21: *Den statliga länsförvaltningen : betänkande. 2*
 - 22: *Skatteförvaltningen* (Landskontorsutredningen)
 - 23: *Ny länsindelning* (Länsindelningsutredningen)
- SOU 1968:47 *Förvaltning och folkstyre* (Länsdemokratiutredningen)
- SOU 1989:5 *Samordnad länsförvaltning* (Utredningen om samordnad länsförvaltning)
- SOU 1995:27 *Regional framtid* (Slutbetänkande av Regionberedningen)
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten* (Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen)
- SOU 1998:166 *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion* (Delbetänkande av Den parlamentariska regionkommittén (PARK))
- SOU 1998:168 *I skärningspunkten* (Delbetänkande av Den parlamentariska regionkommittén (PARK))
- SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning* (Slutbetänkande av den parlamentariska regionkommittén [PARK])
- SOU 2001:4 *Kemikalieinspektionen: översyn av verksamhet, resurser och finansiering* (Kemikalieutredningen)
- SOU 2002:105 *Klart som vatten* (Utredningen svensk vattenadministration)
- SOU 2003:63 *En sammanhållen administration av socialförsäkringen* (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen)
- SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* (Utjämningskommittén)
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (Ansvarskommittén)

Övrig litteratur

- Ekonomistyrningsverket (1999) *Avgifter 1998 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten*. Rapport 1999:12
- Ekonomistyrningsverket (1999) *Myndigheternas ordbok om statlig ekonomisk styrning (MOSES)*. Rapport 1999:13
- Ekonomistyrningsverket (2000) *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*. Rapport 2000:21
- Ekonomistyrningsverket (2002) *Alla myndigheter får ta betalt*. Rapport 2002:7
- Ekonomistyrningsverket (2003) *En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet*. Rapport 2003:4
- Ekonomistyrningsverket (2003) *Översyn av länsstyrelsernas finansiella styrning*. Rapport dnr 12-387/2003
- Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet (2003) *Nya samverkansorgan – Regionfrågans utveckling i landet*. Ansvarsprojektet
- Länsstyrelserna – vad gör vi och för vem*. Broschyr
- Riksrevisionsverket (1993) *Myndigheters finansiering i ett besparingskede*. Rapport 1999:3.
- Riksrevisionsverket (1993) *Länsstyrelsernas finansiering*. Rapport F 1993:28
- Riksrevisionsverket (1995) *Ersättning till länsstyrelserna för utbetalning av lönegaranti*. Rapport 1995:14
- Riksrevisionsverket (1996) *Förvaltningspolitik i förändring*. Rapport 1996:50
- Riksrevisionsverket (1997) *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring*. Rapport 1997:47
- Riksrevisionsverket (1997) *Länsstyrelsernas medfinansiering av EU:s strukturfondsprogram*. Rapport 1997:44
- Riksrevisionsverket (1999) *Myndigheters finansiering i ett besparingskede*. Rapport 1999:34
- Riksrevisionsverket (1999) *Myndigheters agerande i ett besparingskede*. Rapport 1999:35
- Statskontoret (1993) *Länsstyrelserna – vissa styrningsfrågor*. Promemoria 1993-01-14
- Statskontoret (1996) *Modeller för fördelning av ramanslaget till länsstyrelserna*. Rapport 1996:8,
- Statskontoret (1997) *Länsstyrelsernas IT-stöd för hantering av deponerade medel*. Promemoria 1997-12-17

- Statskontoret (1998) *Länsstyrelsen – gårdagens eller morgondagens förvaltning*. Rapport 1998:19
- Statskontoret (1999) *En samlad administration av lönegarantin*. Rapport 1999:20
- Statskontoret (2001) *Samverkan 6.1*. Rapport 2001:01
- Statskontoret (2002) *Bättre styrning av socialförsäkringens administration*. Rapport 2002:26
- Statskontoret (2003) *Styrning av länsarbetsnämndernas verksamhet*. Rapport 2003:2
- Statskontoret (2003) *Statsbidrag till kommuner och landsting*. Rapport 2003:5
- Sandberg, Siv och Ståhlberg, Krister. *Nordisk regionalförvaltning i förändring*, Åbo 2000